



جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

كلية الحقوق

أجهزة الرقابة على تسيير المال العام

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام

تخصص إدارة ومالية

تحت إشراف:

إعداد الطالبة:

د: مخلوف كمال

دقي شفيقة

أعضاء لجنة المناقشة

* الأستاذ: لكحل صالح رئيسا

* الأستاذ: مخلوف كمال مشرفا ومقررا

* الأستاذ: نبهي محمد ممتحنا

السنة الجامعية 2019/2018

شكر و عرفان

أشكر الله سبحانه و تعالى وأحمده حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه كما ينبغي لجلال

وجده وعظيم سلطانه

و بعد تمام هذا العمل المتواضع أجد نفسي ملزمتا بالإعتراف و التقدير و الشكر الجزيل

لمن تكرم بقبوله الإشراف على هذه المبادرة العلمية رغم كثرة المشاغل و الأعمال

الأستاذ " كمال مخلوف " فقد أنرتم عملنا وزودتمونا بالرشد و الملاحظة و لم يبخل علينا

بنصائحه و توجيهاته

كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم و

حضورهم لمناقشة هذه المذكرة المتواضعة

الى كل من ساعدنا في إنجاز هذا البحث بدون استثناء شكر الله لهم جميعا

الإهداء

إلى التي حملتني وهنا على وهن، ورعتني صغيرة و حملت همي كبيرة الى من تحميني

بدعائها و تنير دربي برضاها "امي الغالية"

إلى الذي رباني على حسن الخلق و طاعة الله ، و أفنى عمره من أجلنا "والدي الغالي"

إلى رفيقي دربي و سدي في هذه الحياة "زوجي العزيز"

إلى قرة عيني و فلذة كبدي ابنتي الغالية *رتاج* و إبني الغالي *رياض*

إلى اخوتي : حسين ، صالح ، شفيق

إلى أخواتي ، نورة ، دليلة ، صليحة

مقدمة

لقد صاحب تقدم المجتمعات وكبر حجمها تطور الحكومات والأدوار التي تقوم بها والمتمثلة في معالجة المشكلات الاجتماعية والإقتصادية والمالية التي تواجه مجتمعاتها، وكانت الأسباب وراء هذا التطور تغير وظائف الدولة من دولة حارسة وظيفتها الدفاع والأمن وحفظ النظام و جباية الضرائب إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة رخاء ورفاهية .

إن تغير العالم من حولنا بسرعة كبيرة تجعل من الإنسان في الدول النامية يصاب أحيانا بالعجز وبالإحباط عند متابعة التطورات المتسارعة التي أصبح المال فيها سيد الموقف فأصبح كل شيء تقريبا يخضع لسلطة المال ونفوذه ، ومما يزيد من أهمية المال خاصة في بداية الألفية الثالثة تأثيره الكبير على مستوى الدولة من كافة النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية، فالدولة عند ممارسة نشاطاتها المختلفة تقوم بإستغلال الأموال العمومية حيث يمكن أن تستغلها بصفة مباشرة أو تفويضها لهيئات أخرى كالجماعات المحلية، الهيئات العمومية، المصالح الخارجية.....الخ

إن أهمية المال العام تكمن في كونه عصب الحياة بالنسبة لكيونة الدولة، ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها، وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي وسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، و كذا تأمين الرفاهية بكل صورها لمختلف الفئات .

لكن تسيير المال العام يمكن أن يحيد عن طريق النزاهة والعقلانية ، وبالتالي الولوج إلى دوامة الإختلاس الأموال ونهبها، وهنا تبرز أهمية ودور الرقابة بكل أنواعها في ترشيد وحسن إستغلال المال العام وإضفاء الشفافية على إنفاقه.

كما أضحت الرقابة على المال العام من أهم مقومات الدولة، فهي ضرورة ملحة لحمايته إذ تعتبر الرقابة من أهم الموضوعات و أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الإقتصاد وطني بوجه عام.

هذه الرقابة التي تتجسد في الأجهزة العليا للرقابة المالية والإدارية والمحاسبية والتي يبرز دورها في تطوير أداء أجهزة الدولة من خلال مهامها الأساسية إذ لا يعتبر دور هذه الأجهزة حديثا و إنما هو يقوى بحسب مراحل تطور الدولة وأجهزتها ووفرة مواردها بحيث يكون الهدف من كل هذا دائما وأبدا الحفاظ على الموارد وضمان الإستخدام الأمثل لها وكذا العمل على تطوير النظم المحاسبية والمالية والإدارية في الدولة .

ففي ظل الدولة الإسلامية كان الهدف من دواوين بيت المال هو إعانة المسلمين في نشر الرسالة المحمدية وتوزيع العطايا ومع تطور الدولة الإسلامية ظهر نموذج آخر للرقابة يحمل بعدا سياسيا مهد لظهور نظم برلمانية في الدول الحديثة يهدف إلى الموازنة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والتي كان التأثير والرقابة فيما بينها متبادلا هذا ما ندركه أكثر من خلال إطلاعنا على التاريخ الإسلامي .

وبالمقابل فالبحث في موضوع الرقابة بصفة عامة وفي أجهزتها بصفة خاصة بالرغم من أهميته تقابله صعوبات تعود لكون الجزائر عرفت إبتداء من سنة 1962 نقسا فادحا في النصوص التشريعية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية والرقابة عليها، وهذا ما جعل من مهمة الرقابة مهمة صعبة حتى ظهر القانون رقم 84-17 في 17 جويلية 1984 المتعلقة بقوانين المالية و الذي يدعو على ضرورة تجسيد الشفافية من خلال تكريسه لمبدأ كل ما هو مال عام خاضع للرقابة الصارمة بحيث عرفت الجزائر بعد ذلك تعاقب عدة نصوص تشريعية كقانون المحاسبة العمومية ، و تلك المتعلقة بأجهزة الرقابة كمجلس المحاسبة،

المفتشية العامة للمالية، وقانون الصفقات العمومية بهدف تفعيل الرقابة وتشييدها والحيول دون ترك أي ثغرات يمكن إستغلالها في تبديد أو نهب المال العام.

ولكن التساؤلات التي تطرح نفسها و بالحاح هي:

- هل بمقدور هذه الأجهزة الرقابية ان تحافظ على الأموال العامة من أي إختلاس أو تبديد؟

- هل تتمتع هذه الأجهزة بالمصداقية و الشفافية اللازمة لنتحمل أمانة حماية المال العام أم هي نفسها تحتاج لمن يراقب اعمالها وتصرفاتها المالية؟

- هل تعتبر هذه الأجهزة ومن خلال دورها ومهامها كافية لحماية المال العام أم هي كغيرها من أجهزة الدولة تعثرها نقائص وثغرات يمكن إستغلالها في سوء تسيير المال العام؟

و بقصد الإجابة على هذه التساؤلات المطروحة وتحقيق أهداف بحثنا هذا إعتدنا الفرضيات التالية :

(1) إن للأجهزة الرقابة دور مهم في حماية المال العام من خلال القواعد والقوانين المنظمة لها والتي تتسم بالصرامة خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ بالميزانية العمومية

(2) أن اجهزة الرقابة تقوم على مبدأ المشروعية في تنفيذ العمليات المالية بالإضافة إلى سعيها لتحقيق الأداء الجيد من خلال تكريس وضمان مبادئ الفعالية والكفاءة والإقتصاد في تسيير الأموال العمومية.

أما الدافع وراء إختيارنا لهذا الموضوع تكمن في الأهمية البالغة التي يكتسيها موضوع الرقابة على المال العام بصفة عامة وأجهزتها التي تجسد مخططاتها وتنظيماتها وكذا

قواعدها و مبادئها هذا .و دورها في حماية المال العام الذي له علاقة بإستقرار الدولة وأمانها وكذا إزدهارها و رفاهيتها.

بالإضافة إلى إعتبار أجهزة الرقابة العمود الفقري للدولة التي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط وقياس و تحليل و تقييم الوقائع و النتائج مقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف و سياسات و إجراءات و برامج و غيرها.

بالإضافة إلى كون دراستنا هذه ستسمح لنا بمعرفة مدى فعالية أجهزة الرقابة على تسيير المال العام وحماية هذا الأخير والوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض هذه الأجهزة في أداء مهامها والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة تلك المعوقات وإقتراح وسائل لمعالجتها.

ومن أجل التعرف أكثر إلى هذه الأجهزة العاملة على حماية المال العام إرتأينا إلى تقسيم مذكرتنا هذه إلى ثلاث فصول تناولنا فيها رقابة كل من مجلس المحاسبة ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المفتشية العامة للمالية من حيث تنظيمها وعملها ومدى فاعلية الرقابة التي تمارسها ومدى تحقيقها للنتائج والأهداف المرجوة منها وكذا بعض الإقتراحات لتفادي الثغرات والنقائص التي تشوبها لضمان حماية فعالة وأكيدة من أي تجاوزات أو إختراقات أثناء تسيير المال العام.

الفصل الأول

مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، كما يعتبر المؤسسة الرقابية الوحيدة في المجال المالي التي ذكرت في اغلب الدساتير الجزائرية، هذا الجهاز الذي مرّ في تنظيمه بمرحلتين رئيسيتين بحيث تتمثل المرحلة الأولى منه والتي كانت قبل سنة 1995، تميزت بتذبذب المشرع بتحديد طبيعة مجلس المحاسبة وطبيعة اختصاصاته أما المرحلة الثانية والتي كانت بعد سنة 1995 والذي نظم فيها المشرع طبيعة وصلاحيات مجلس المحاسبة بشكل أفضل وأكثر وضوح⁽¹⁾.

ويرجع التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة إلى سنة 1996 وذلك وفقا للأمر رقم 76-97 المؤرخ في 1975/11/22 في المادة 190 منه والتي نصت على: « يؤسس مجلس الحسابات المكلفة بالرقابة البعدية على كل النفقات المتعلقة بالدولة والحزب والجماعات المحلية والجهوية، بالإضافة إلى المؤسسات الاشتراكية مهما كان نوعها»⁽²⁾ كما نصت عليه في الفصل الخاص "بوظيفة المراقبة"، وليس في الفصل الخاص "الوظيفة القضائية"، وحصر مهمته في الرقابة على المالية العامة للدولة والمجموعات المحلية.

ليكون سنة الفاتح من مارس لسنة 1980 التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة وفقا للقانون 05/80⁽³⁾، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة حيث وبالرغم من توافق الدستورين فإن القوانين التطبيقية لهما تبدو مختلفة بخصوص طبيعة هذه المؤسسة مع استمرار التشابه في الاختصاصات⁽⁴⁾، حيث يصبح دوره مقتصرًا على الرقابة البعدية المتمثلة في مراقبة كشوفات الحسابات المرسلّة من طرف مختلف الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته بعد إعلان السنة المالية بل أصبح بإمكانه التنقل إلى عين المكان ومراقبة

(1) شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة (6)، الجزائر 2013، ص 257.

(2) موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية نقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التدبير، قسم علوم التدبير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التدبير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص 138.

(3) القانون رقم 05/80 المعدل والمتمم بقانون 30/92 المتعلق بالمجلس المحاسبة جريدة رسمية العدد 10.

(4) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 258.

مختلف الحسابات والعمليات المالية بالإضافة إلى رقابة الإيرادات بعدما كانت مقتصرة فقط على النفقات⁽¹⁾.

ليقوم القانون رقم 90-32 المؤرخ في 1990/12/04 على تضيق مجال تدخل مجلس المحاسبة حيث استبعد من مراقبة المؤسسات والمواقف العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية وأصبح له وظيفة إدارية فقط⁽²⁾.

ثم جاء الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 الذي أعاد تنظيم مجلس المحاسبة حاسما الكثير من المسائل التي كانت غامضة في قانون 1990 سواء على مستوى طبيعته أو تشكيلته أو على مستوى اختصاصاته⁽³⁾، إذ أعاد لمجلس المحاسبة اختصاصات قضائية وإدارية واسعة ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسييري الأموال. وهذا ما أكدّه الباب الأول من قانون 1995 المخصص لتحديد صلاحيات مجلس المحاسبة⁽⁴⁾.

وبالرغم من أن مجلس المحاسبة يخضع حاليا في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 إلا أن المشرع قد قام بتعزيز دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال تعديله وإضفاء بعض التغيير على صلاحياته الرقابية وذلك بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق لـ 26 أوت 2006.

(1) موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 139.

(2) زيطوط حورية، الآليات المختصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2014، ص 09.

(3) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 264.

(4) امر رقم 95-20 مؤرخ في 19 صفر 1916 الموافق لـ 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39 سنة 1995، المعدل والمتمم.

المبحث الأول

تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية

إن تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة يتم في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس قضائي وأجهزة أخرى مساعدة فنية تتم أعمالها على أساس إداري⁽¹⁾، و الذي سنتطرق إليه في المطلب الأول والذي سنتعرف من خلاله على تنظيم مجلس المحاسبة سواء من خلال هياكله التنظيمية أو من خلال تشكيلته البشرية المسيرة لهذه الهياكل، لنتطرق بعد ذلك إلى الطبيعة القانونية للمجلس في المطلب الثاني، إذا كانت إدارية أم قضائية.

المطلب الأول

هيكل مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية يتم الإشراف عليها من قبل أعضاء يكتسبون صفة القضاة، وكذا من مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون⁽²⁾.

الفرع الأول: الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة.

حسب المادة (02) من المرسوم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995⁽³⁾ الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة فإن المجلس يتكون من الهياكل الآتية: الغرف، النظارة العامة، كتابة الضبط، الأقسام التقنية والمصالح الإدارية بالإضافة إلى ديوان رئيس مجلس المحاسبة، مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير، الأمانة العامة.

(1) زغودو علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر 2011، ص 165.

(2) منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2015.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72 سنة 1995.

أولاً: غرف مجلس المحاسبة:

يتشكل مجلس المحاسبة من 08 غرف ذات اختصاص وطني و 09 غرف ذات اختصاص إقليمي ومن غرف الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

و تتمثل القطاعات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف على الشكل التالي: المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعات والمواصلات⁽¹⁾.

ولقد عمل المشرع الجزائري من خلال القرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق لـ 16 جانفي 1996 على تحديد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة وضبط انقسامها إلى فروع، بحيث خص كل غرفة بفرعين و التي جاءت على النحو التالي:

- **الغرفة الوطنية المالية:** تختص في الفرع الاول برقابة الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء محاسبي الدولة)، وفي فرعها الثاني بمراقبة محاسبو الدولة (ما عدا محاسبي البريد والمواصلات).
- **الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والمؤسسات الوطنية:** يراقب الفرع الاول منها رئاسة الجمهورية، مصالح رئيس الحكومة، الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني والداخلية، المؤسسات الوطنية، أما الفرع الثاني فيراقب الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية والعدل.
- **الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية:** والمكلفة في فرعها الاول برقابة الوزارة المكلفة بالصحة والعمل والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني والمجاهدين وتراقب في فرعها الثاني والوزارات المكلفة بالاتصال والثقافة والشبيبة والرياضة.

(1) المادة 09 و 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72 سنة 1995، ص 07.

- **الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين:** وتختص في فرعها الاول برقابة الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية والشؤون الدينية وفي فرعها الثاني برقابة الوزارتان المكلفتان بالتعليم العالي والبحث العلمي.
 - **الغرفة الوطنية للفلاحة والري:** ومكلفة برقابة الوزارتان المكلفتان بالفلاحة والغابات هذا في فرعها الاول أما الفرع الثاني فمكلفته برقابة الوزارتان المكلفتان بالري والصيد البحري.
 - **الغرفة الوطنية للمنشآت القاعدية والنقل:** وتراقب في حدود فرعها الاول الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية والتعمير والبناء والسكن والتهيئة العمرانية أما الفرع الثاني فمكلفة بمراقبة الوزارة المكلفة بالنقل.
 - **الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك والتأمينات:** مكلفة في فرعها الاول برقابة الوزارة المكلفة بالتجارة أما فرعها الثاني فمكلف بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التأمين والشركات القابضة العمومية.
 - **الغرفة الوطنية للصناعات والمواصلات:** وانقسمت إلى مراقبة الوزارات المكلفة بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياحية والصناعية والتقليدية، في فرعها الاول والوزارتان المكلفتان بالطاقة والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- كما تسند مراقبة المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التي تخضع لوزارة من الوزارات أو تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا مراقبة الوزارة إلى فروع الغرف الوطنية المختصة تجاه تلك الوزارة⁽¹⁾.
- أما بالنسبة للغرف ذات الاختصاص الإقليمي فقد نص عليها المرسوم 95-377 كما يلي "تقام الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في عواصم الولايات الآتية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار" دون تحديد مجال اختصاصها⁽²⁾.

(1) المادة 02 من المرسوم الرئاسي المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية العدد (06)، سنة 1996، ص 27-28.

(2) المادة 11 من المرسوم الرئاسي، رقم 95-377، مرجع سابق، ص 7.

ليكون القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 أكثر وضوحا و دقة بالنسبة لمجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية و الذي وزعه على فرعين كما يلي:

- **الغرفة الإقليمية لعنابة:** يراقب الفرع الاول كلا من ولاية عنابة، سكيكدة، الطارف، أما الفرع الثاني فيراقب كل من قالمة، سوق أهراس، تبسه، أم البواقي.
- **الغرفة الإقليمية لقسنطينة:** الفرع الاول يراقب قسنطينة، ميله، جيجل، الفرع الثاني يراقب باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.
- **الغرفة الإقليمية لتيزي وزو:** ويهتم في فرعها الاول برقابة كل من ولاية تيزي وزو، بجاية، بومرداس، وفرعها الثاني بكل من برج بوعرريج، المسيلة، البويرة.
- **الغرفة الإقليمية للبلدية:** تختص في فرعها الاول برقابة ولاية البلدية، عين الدفلى، المدينة والفرع الثاني الشلف، الجلفة تيسمسيلت.
- **الغرفة الإقليمية للجزائر:** ففي فرعها الاول تراقب ولاية الجزائر أما الثاني تهتم برقابة ولاية تيبازة.
- **الغرفة الإقليمية لوهران:** الفرع الاول يهتم بوهران ومستغانم أما الفرع الثاني غيليزان معسكر وسعيدة.
- **الغرفة الإقليمية لتلمسان:** يختص فرعها الاول برقابة تلمسان وسيدي بلعباس أما فرعها الثاني فعين تموشنت، تيارت، النعامة.
- **الغرفة الإقليمية لورقلة:** وفرعها الاول يختص برقابة كل من ورقلة وغرداية والاعواط أما فرعها الثاني فاليزي والوادي وتمنراست.
- **الغرفة الإقليمية لبشار:** فيهتم في فرعها الاول بشار وتندوف أما الفرع الثاني فبادرار والبيض⁽¹⁾.

هذه الغرف التي تتولى الرقابة البعدية على مالية الجماعات الإقليمية كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.

(1) المادة 03 من المرسوم رقم 16 جانفي 1996، مرجع سابق، ص29.

وبناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد اخذ أي لجنة البرامج والتقارير، يمكن لهذه الغرف أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها⁽¹⁾.

وهذا مع مراعاة ما نصت عليه المادة 06 من القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 حيث انه وبانتظار تأسيس كل الغرف التسعة ميدانيا فانه قد تم تقسيم الغرفة الإقليمية للجزائر إلى 04 فروع، وتتدخل في اختصاص كل من الغرف الإقليمية الخاص بكل من:

- الجزائر، البلدية وتيزي وزو.
- قسنطينة وعنابة.
- بشار وورقلة.
- وهران وتلمسان⁽²⁾.

لتعدل هذه المادة بموجب القرار المؤرخ في 16 افريل 1996 من خلال مادته الأولى بان الغرفة الإقليمية للجزائر تنقسم إلى فرعين فقط بدل أربعة وهذا بانتظار التأسيس الميداني للغرف الإقليمية لكل من البلدية وتيزي وزو وتلمسان وبشار ويتمثل هاذان الفرعان في كل من الغرفة الإقليمية للجزائر والبلدية وتيزي وزو وأما الفرع الثاني تلمسان وبشار⁽³⁾.

(1) منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 19.

(2) قرار 16 جانفي 1996، مرجع سابق، ص 29.

(3) قرار مؤرخ في 18 افريل سنة 1996 يعدل القرار المؤرخ في 16 جانفي، 1996 الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، سنة 1996.

أما بالنسبة للتشكيلات لمجلس المحاسبة فقد نصت عليها المادة 47 من الأمر 20-95 السالف الذكر بحيث يجتمع المجلس على 04 تشكيلات سواء كانت:

- تشكيلة كل الغرف مجتمعة وهو أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة ويرأسها رئيس مجلس المحاسبة وتتكون هذه التشكيلة من نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة مع ضرورة حضور الناظر العام لكل الجلسات ويتمتع في حق المشاركة في المداولات ما عدا ذات الاختصاص القضائي للمجلس ولصحة مداولاتها وجب حضور نصف عدد أعضائها و تعمل على البت في المسائل المحالة عليه، بالإضافة إلى إبداء الرأي في المسائل ذات الإجهاد القضائي و القواعد الإجرائية.
- تشكيلة الغرف وفروعها وتتشكل 3 قضاة على الأقل و يتمثل دورها في الفصل في النتائج النهائية للتدقيقات و التحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والمكونة من رئيسها و6 مستشارين على الأقل ولا تصلح المداولات هذه الغرفة إلا بحضور 04 قضاة على الأقل بزيادة رئيسها وتختص في البت في الملفات التي تخطر لها.
- لجنة البرامج والتقارير والتي تتكون من رئيس مجلس المحاسبة ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وتعمل على المصادقة على التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية ، التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية ، مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة بالإضافة إلى صلاحيات أخرى يحددها النظام الداخلي⁽¹⁾.

ثانيا: النظرة العامة.

لمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة ويشرف عليها ناظر عام ويساعده نظار مساعدون⁽²⁾ وعددهم من 3 إلى 6 يمارسون مهامهم في مقر المجلس وناظر

(1) المادة 48-49-50-51-52-53-54، من الأمر 20-95، مرجع سابق، ص 07-08.

(2) المادة 33 من الأمر 20-95، مرجع سابق، ص 6.

مساعد إلى ناظرين مساعدين على الأكثر عن كل غرفة ذات اختصاصات إقليمية⁽¹⁾ وتتمثل مهمته في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على تطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

ثالثاً: كتابة الضبط:

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة الضبط مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي و التي تتولى تسلم و تسجيل الحسابات و المستندات الثبوتية وغيرها من الوثائق المودعة لدى مجلس المحاسبة أو المرسلة إليه مع تبليغ مختلف القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و تسليم نسخ منها بعد تصديقها زد على ذلك مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية و الإدارية للمجلس و حفظها كما يعمل كاتب الضبط الرئيسي على إعداد جدول أعمال جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة ويساعده العديد من كتاب الضبط المكلفون بكتابة ضبط الغرفة وفروعها ولهم نفس المهام⁽²⁾.

رابعاً: الهياكل الإدارية والتنفيذية:

تعمل هذه الهياكل الإدارية والتنفيذية على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس فهي تسهل لهم أداء مهامهم وتتمثل أساس في المصالح التالية:

- **الأمانة العامة:** ويرأسها أمين عام وهو الأمر بالصرف الرئيسي يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة ومن مهامها:
- تقوم باتخاذ كل التدابير اللازمة من اجل وضع الوسائل والخدمات الضرورية تحت تصرف هياكل المؤسسة.
- تسهر على تنفيذ تدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة.
- تسهر على حسن استخدام الوسائل الموضوعة تحت تصرف مجلس المحاسبة.

(1) المادة 20 من الأمر 95-377، مرجع سابق، ص8.

(2) المادة 22، 23، 24 من الأمر 95-377، مرجع سابق، ص8، 9.

- تتأكد من مساهمة الأقسام التقنية في تحقيق مهام مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

• الأقسام التقنية والمصالح الإدارية:

ويقع تحت سلطة الأمين العام ويتوفر على أقسام تقنية ومصالح إدارية، فيحتوي على:

- قسم تقنيات التحليل والرقابة: والذي يوفر المساعدة التقنية اللازمة للقضاة .
- قسم الدراسات ومعالجة المعلومات: والذي يقوم بإعداد دراسات الميادين الاقتصادية المالية والقانونية التي تهم نشاط المجلس.
- مديرية الإدارة والوسائل: والتي تتفرع بدورها إلى 04 مديريات تهتم بتسيير شؤون المستخدمين والشؤون المالية وشؤون العامة والإعلام بالمجلس⁽²⁾.
- وأخيرا تحتوي على الديوان: ومهامه تتعلق بوجه عام بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية ويتألف من رئيس الديوان ومديرين للدراسات⁽³⁾.

الفرع الثاني: التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة.

يأخذ مجلس المحاسبة النمط القضائي في طبيعته ذلك انه يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية فقد اعتبر القانون 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة أعضاء مجلس المحاسبة قضاة خاضعين للقانون الأساسي للقضاة الأمر الذي ذهب إليه الأمر رقم 95-20 في مادته 01/03 والمادة 38.

بحيث يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر⁽¹⁾ وفي أول تنصيب لهم يؤدون اليمين أمام المجلس مجتمعاً في تشكيلة الغرف مجتمعة ويتم تحرير محضراً أداء اليمين من طرف الكاتب الرئيسي للمجلس⁽²⁾.

(1) منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص24.

(2) زبطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص20.

(3) المادتين 5 و6 من مرسوم الرئاسي 95-377، مرجع سابق، ص6.

عملا بنص المادة 38 من الأمر رقم 95-20 فان قضاة المجلس تنقسم إلى كل من:

- رئيس مجلس المحاسبة.
- نائب الرئيس.
- رؤساء الغرف.
- رؤساء الفروع.
- المستشارون.
- المحاسبون.

ومن جهة أخرى:

- الناظر العام.
- النظائر المساعدون.

أولاً: رئيس مجلس المحاسبة.

يعين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية وهذا تكريسا لاستقلالية الهيئة ووضعها مباشرة تحت سلطة رئيس الجمهورية⁽³⁾.

يتولى رئيس مجلس المحاسبة المهام التالية:

- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء.
- يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة.

(1) منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص26.

(2) المادة 10 من الأمر 95-23، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 48، لسنة 1995.

(3) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص13.

- يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليته.
- يوافق على برامج النشاط السنوي وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس.
- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة المجلس الآخرين على مناصبهم.
- يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه.
- يعين ويوزع مستخدمي المجلس الذين لم تقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم.

مع العلم انه له الحق بتفويض الإمضاء وفق القانون الداخلي أما في حالة غيابه فينوب عنه نائب الرئيس⁽¹⁾.

ثانيا: نائب رئيس مجلس المحاسبة:

يعين نائب رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي وباقتراح من رئيس مجلس المحاسبة ويتولى المهام المنصوص عليها في الأمر 95-20 في المادة 942 المتمثلة في مساعدة رئيس مجلس المحاسبة في مهمته بالخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقسيم فعاليتها.

وينوب النائب عن رئيس مجلس المحاسبة في حالة غيابه وكذا يرئس الغرفة في حالة غياب رئيس الغرفة أو حدوث مانع له.

ثالثا: الناظر العام:

يعين الناظر العام بموجب مرسوم رئاسي وباقتراح من الوزير الاول من بين مجلس المحاسبة⁽²⁾.

ويتولى الناظر متابعة ممارسة الصلاحيات القضائية للمجلس المحاسبة وكذا للرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس.

(1) المادة 41 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص(3).

(2) الأمر 95-20، مرجع سابق، ص8.

- يسهر على تقديم الحسابات بانتظام في حالة تأخر، تعطيل أو رفض يطبق الغرامة.
- يطلب التصريح بالسير الفعلي.
- يطالب بتنفيذ الإجراءات القضائية فيما يخص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- يقوم بحضور جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة مع إمكانية تكليف من يمثله في هذه الجلسات.
- يتابع مدى تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره.
- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

كما يحضر جلسات تشكيلة الغرف مجتمعة ويشارك في المناقشات ما عدا ذات الاختصاص القضائي في المجلس⁽¹⁾.

رابعاً: رؤساء الغرف:

والذين يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة⁽²⁾ وتتمثل مهامهم في التنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم والسهر على حسن تأديتها وفقاً للبرنامج الموافق عليه.

تحديد القضايا الواجب دراستها ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف مع إمكانية رئاسة جلسات الفروع مع إمكانية تكليفهم من قبل رئيس مجلس المحاسبة بأي ملف ذي أهمية خاصة⁽³⁾.

(1) المادة 43 الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 7-8.

(2) المادة 49 الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 8.

(3) منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 27.

خامسا: رؤساء الفروع:

يعيّن رئيس الفرع هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي وباقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، والذين يقومون بمتابعة الأشغال التابعة إلى فروعهم مع ضمان حسن تأديتها والإشراف على مهام التوفيق، والتحقيق المكلفين بها مع ترأس الجلسات وإدارة مداولات الفروع⁽¹⁾.

سادسا: المستشارون والمحاسبون:

ويتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة⁽²⁾.

وتتمثل مهامه في التدقيق والتحقيق والدراسة في آجال محددة كما يشاركون في جلسات التškiيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة تبعا للشروط المحددة في هذا الأمر⁽³⁾.

- يشاركون في أعمال تشكيلة كل الغرف مجتمعة وأعمال غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية.
- تحديد تقارير الرقابة والتوقيع عليها⁽⁴⁾.

مع الذكر في الأخير أنه في حالة إخلال قضاة مجلس المحاسبة لواجباتهم أو ارتكابهم لأخطاء مهنية يتعرضون لعقوبات يضمنها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة مع وجود ضمانات قانونية لتمكين قضاة المجلس من طلب إعادة النظر في

(1) المادة 44، من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 8.

(2) زيطوط حورية، آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 17.

(3) المادة 46 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 8.

(4) زيطوط حورية، آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 17.

العقوبات الموجهة ضده هذه الضمانات التي أقرها المشرع الجزائري لضمان استقلالية قضاة المجلس. هذه العقوبات تختلف درجتها باختلاف الخطأ المرتكب⁽¹⁾.

المطلب الثاني: المظاهر القضائية لمجلس المحاسبة

تتفق مختلف الدساتير على اعتبار مجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة وليس ضمن الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية، فقد أدرجه دستور 1996 ضمن الباب الثالث "الرقابة" والمؤسسات الاستشارية" في الفصل الأول "الرقابة"، ولم يصفه في الفصل الثالث "السلطة القضائية" من الباب الثاني "تنظيم السلطات" مما يعني استبعاده من الوظائف القضائية.

بالإضافة إلى ما تؤكدته المادة 170 من دستور 1996 والوحيدة التي تضمنت ونصت على مجلس المحاسبة وعلى إنشائه ومهامه دون ذكر الطبيعة القضائية للمجلس.

لكننا إذا نظرنا في نص المادة 152 من دستور 1996 المحددة للجهات القضائية نجد أنها اعتبرت في فقرتها الثانية مجلس الدولة هيئة مقومة للجهات القضائية والإدارية، لذا فإن استعمال المؤسس الدستور لعبارة "الجهات القضائية الإدارية" وليس "المحاكم الإدارية" يفسح المجال لافتراض وجود هيئات أخرى ذات طبيعة قضائية إلى جانب المحاكم الإدارية⁽²⁾.

أما من حيث التشريع، نلاحظ تذبذب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية للمجلس المحاسبة، فقد أقر في قانون سنة 1980 تمتعه بالاختصاصات القضائية بقوم بإلغائها في قانون سنة 1990 ليتراجع ويقر مرة أخرى الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في قانون سنة 1995، دون تصنيفه صراحة ضمن الهيئات القضائية⁽³⁾. وهذا ما سنحاول تحديده ضمن الفرعين التاليين:

(1) المادة 80، 81 من الأمر رقم 95-23، مرجع سابق.

(2) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 4، الجزائر، 2008، ص 232.

(3) أمجوج نواره. مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق قسنطينة، 2006/2007.

الفرع الأول: من حيث تنظيم وتشكيلة مجلس المحاسبة:

بالنظر إلى نص المادة 03 من الأمر 95-20 نجدها قد كرست استقلالية مجلس المحاسبة، باعتباره هيئة قضائية متخصصة. هذه كرست استقلاليته دستور 1996 في المادة 138 عندما أقر استقلالية السلطة القضائية بالإضافة إلى اعتبار كل موظفي مجلس المحاسبة قضاة وهو ما سبق لنا ذكره وأكدته المادة 38 من الأمر 95-20 وهم خاضعون لقوانين وأوامر خاصة كما منح لهؤلاء القضاة حماية خاصة ضد أي ضغط أو مساومة وحتى التعويض عن الأخطاء الناجمة عن مهام الممارسة من قبلهم بالإضافة إلى هياكل المجلس والتي تعتبر مشابهة لحد كبير إلى هيكل الجهات القضائية المختلفة سواء بالنسبة

إلى الغرف أو من ناحية النظرة العامة التي تتولى مهمة النيابة العامة وبالنظر إلى كتابة الضبط والتي لها نفس المهام الموكلة لكتابة الضبط لدى الهيئات القضائية¹.

الفرع الثاني: من حيث وظيفة مجلس المحاسبة:

إذا نظرنا إلى أعمال ومهام مجلس المحاسبة لا نجدها مرتبطة بقانون خاص بها كمال هو الحال بالنسبة للهيئات الفقهاء العادي بل هي خاضعة لقانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ف نجد أنّ مجلس المحاسبة يتدخل تلقائيا لممارسة رقابة دون الحاجة إلى طلب من الجهة المعنية كما هو الحال بالنسبة للهيئات القضائية فاعتبر المشرع تدخل مجلس الدولة من النظام العام لتحقيقه مصلحة العامة، ويترتب عن ذلك ضرورة تقديم كل الحسابات بصفة تلقائية من قبل الهيئات التي يعتمد نشاطها على المال العام لخضوعها لرقابة مجلس الدولة مع إمكانية القيام المجلس المحاسبة بعملية الرقابة بعد إخطاره من قبل جهة أخرى إذا تعلق الأمر بقضية ذات أهمية وطنية، وهو نصت عليه المادة 101 والمادة 17 من الأمر 95-20.

¹ موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 182.

تعتبر الإجراءات أمام مجلس المحاسبة كتابية وهذا ما ألزمته نص المادة 76 من الأمر 95-20 وهي ملزمة سواء للهيئات الخاضعة لرقابة المجلس عند تقديمها للحسابات أو بالنسبة للقضاة المجلس خلال كل مراحل التحقيق والتحري وعند تقديم اقتراحات أو استنتاجات وعند تبليغها إلى المتقاضي تكون كتابيا وحتى رد هذا الأخير عند تقديم دفعاته تكون كتابية.

بالإضافة إلى سرية إجراءات مجلس المحاسبة للحفاظ على سمعة الأشخاص العاملين بالهيئة والمتعاملين معها إلى غاية الفصل فيها من قبل هيئة المداولة المختصة.

وإذا نظرنا إلى قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة نجد أنه خاضع لقاعدة القرار المزدوج وذلك بإصدار قرارين الجلسة الأولى يكون مؤقت يبلغ للمتقاضي للرد عليه وتقديم التوصيات اللازمة أما الجلسة الثانية يكون نهائيا سواء لتأكيد ونفي أو إبطال ما جاء في القرار الأول والفرق بينهما أن القرار الأول مؤقت غير قابل للتنفيذ ولا يمكن الطعن أو الاستئناف عكس القرار الثاني.

إلا أنه يلغى العمل بهذه القاعدة إذا كان القرار الأول لا يضر بالمتقاضي كثبوت براءة ذمته أو إذا استنفذ قبل ذلك كافة وسائل الدفاع عن نفسه وثبوت خطأ أو في حالة اعتراف المتقاضي.

هذه القاعدة التي تؤكد شرعية قرارات مجلس المحاسبة والتي تظهر أكثر في مجال ممارسة الاختصاصات القضائية للمجلس المحاسبة.

وما يؤكد لنا الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة هو طبيعة القرارات التي يصدرها عند الفصل في قضاياها¹.

فتعتبر قراراته من حيث الشكل والتكوين ذات طبيعة قضائية، وذلك لكونها تصدر باسم الشعب الجزائري وهو نفس الأمر بالنسبة للهيئات القضائية وتتكون من نفس أجزاء وتوقيعات

¹ زبطوط حورية، آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 29.

الموجودة في قرارات الهيئات القضائية، فهي تتكون من التأشيرات المكونة من مجمل النصوص القانونية المعتمدة في إصدار القرار، الحيثيات وتتضمن الوقائع القانونية والمادة التي أدت بالقاضي إلى اتخاذ هذا القرار وحتى الحكم يحتوي على منطوق الحكم وتشكيلة المداولة وعدد الصفحات التي يتكون منها القرار والجهات التي يبلغ لها القرار، بالإضافة على ضرورة وجود توقيعات كل من رئيس الجلسة والمقرر المراجع وكاتب الضبط، هذا ما تؤكد لنا المادة 84 من الأمر 20-95.

كما أنّ قرارات المجلس المحاسبة تعتبر نافذة كما هو الحال بالنسبة لقرارات التي تصدرها الهيئات القضائية الإدارية إلا أنّها كمثّل هذه الأخيرة هي الأخرى قابلة للطعن حسب ما تناوله الفصل الخامس من الأمر 20-95⁽¹⁾.

(1) الأمر 20-95، مرجع سابق، ص 16، 17.

المبحث الثاني

رقابة مجلس المحاسبة

تعتبر الرقابة وظيفة مهمة من وظائف العملية الإدارية وهي عملية مقارنة النتائج بالخطط وتعني باختصار قياس وتصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن أهداف المشروع والخطط الموضوعية لبلوغها قد تم تحقيقها فهي مقياس أداء لتحقيق من أن ما يتحقق أو ما تحقق فعلا مطابق لما تقرر في الخطة المعتمدة، وقيل أن الرقابة الحقيقية هي الرقابة التي تستطيع أن تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة لتفاديها وقوعها¹، وتشمل الرقابة على التعابير التالية:

- (1) الإشراف.
- (2) المتابعة.
- (3) قياس الأداء.
- (4) تحديد المعايير الملائمة للقياس عليها.
- (5) اتخاذ الإجراءات اللازمة.

وتختلف أنواع الرقابة ما بين تشريعية يمارسها البرلمان على الحكومة ورقابة قضائية تمارسها سلطة مستقلة على السلطتين التشريعية والتنفيذية والرقابة الإدارية وهي رقابة أداء العاملين⁽²⁾.

¹ مسعي محمد ، المحاسبة العمومية دار الهدى للطباعة و النشر عين مليلة ، الجزائر ، سنة 2003 ص 102

⁽²⁾ ضرار العتيبي، نضال الحواري، إبراهيم خريس، العملية الإدارية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 220-243.

المطلب الاول

أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

قبل تطرقنا إلى أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة يجب علينا أن ندرك انه وبموجب نص المادة 55 من هذا القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي فصلت بين الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي ما يعني أن تنفيذ الميزانية العمومية يستدعي تدخل فئتان مستقلتان عن بعضهما البعض من أعوان الدولة وهما الأمرون بالصرف والمحاسبين العموميين⁽¹⁾.

فيعتبر أمر بالصرف كل شخص مؤهل لإثبات دين لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بتحصيله والأشخاص الذين يتمتعون بصفة الأمر بالصرف هم الوزراء والولاة، رؤساء المجالس الشعبية، المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي المعنيون قانون ويكون الأمر بالصرف إما أمر بالصرف رئيسي أو أمر بالصرف ثانوي (يكون بتفويض من الأمر بالصرف الرئيسي بجزء من صلاحيته)، ولا تعتبر وظيفة الأمر بالصرف وظيفة إدارية مستقلة إنما هي وظيفة مالية مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيري الهيئات التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية.

أما المحاسبون العموميين فيعتبر كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية ضمانا لحراسة الأموال وهم أشخاص مؤهلين خاضعين لسلطة وزير المالية وهو ينقسم إلى محاسب عمومي رئيسي و أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، الأعوان المحاسبون المعينون للميزانيات الملحقة والى محاسب عمومي ثانوي وهم فئة مجددة تتمثل في قابض الضرائب، قابضو أملاك الدولة مراكز البريد والمواصلات⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، ويسرى علاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص111.

(2) زيطوط حورية، آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 25-26.

الفرع الاول: الزامية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

إن الشفافية في تسيير الأموال العمومية، تقتضي أن تقدم الحكومة حساباتها للهيئة التشريعية عن كيفية استعمالها الاعتمادات المالية التي أقرتها لها كل سنة مالية⁽¹⁾.

ومن هنا ألزم المشرع جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها إلى مجلس المحاسبة مع نهاية كل سنة مالية.

وهذا عملا بنص المادتين 60 و 63 من الأمر 95-20 السالف الذكر حيث نصت فقرتها الأولى منها: « يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس الحاسبة»، أما المادة 63 فقد نصت على: « يتعين على الأمين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 7 من هذا الأمر تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة عن طريق التنظيم».

أولاً: إيداع حسابات التسيير:

عملا بنص المادة 60 السابقة الذكر فإن المحاسبون العموميين ملزمون بتقديم حسابات تسييرهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بعد نهاية كل سنة مالية أو عند انتهاء مهامهم ويتم ذلك وفقا لما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 والتي نصت على: « يجب على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودع حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في اجل أقصاه 30 يوما من السنة المالية للميزانية المقفلة»⁽²⁾.

(1) أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 الموافق لـ 22 يناير سنة 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة

والملاحظ أن المشرع الجزائري لا يفرق عند تقديم الحسابات بين أن يكون المحاسب العمومي الرئيسي هو من يقدمها أو يكون المحاسب العمومي الثانوي على خلاف ما قام به المشرع الفرنسي⁽¹⁾.

وعملا بنص المادة 68 من الأمر 95-20 فإن الناظر العام يسهر على تقديم الحسابات بانتظام وفي حالة التأخر أو الرفض في إرسال الحسابات أو المستندات أو الوثائق إلى لمجلس المحاسبة و عند إجراء التدقيقات يعرض مرتكبيه إلى غرامة مالية تتراوح ما بين 500 إلى 50000 دج، وكل عرقلة مشابهة لعرقلة سير العدالة يتعرض مسببها إلى عقوبات المنصوص عليها في المادة 435 من قانون الإجراءات الجزائية⁽²⁾.

بالإضافة إلى إمكانية أن يقوم مجلس المحاسبة بإرسال أمر للمحاسب من أجل تقديم حساباته في أجل معين وفي حالة انقضاء الأجل يتعرض المحاسب إلى أكراه مادي يقدر بـ 500 دج من كل يوم تأخير على ألا يتجاوز 60 يوما في حالة تجاوز مدة 60 يوم تطبق عليه أحكام المادة 86 من الأمر 95-20.

ثانيا: التزامات الأمرين بالصرف:

يتعين على الأمرين بالصرف في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية تقديم حساباتهم الإدارية⁽³⁾ لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة المالية المقفلة.

أما بالنسبة لحسابات الإدارية للجماعات الإقليمية والمصالح والهيئات التابعة لاختصاص الغرف الإقليمية فهي تودع لدى كتابة ضبط هذه الغرف المذكورة مع إمكانية

(1) زيطوط حورية، آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 25

(2) المادة 61 و 68 من الأمر 95-20 مرجع سابق، ص 10.

(3) المادة 63 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 10.

ادعاها لدى كتابة ضبط الغرفة الإقليمية في مدينة الجزائر في انتظار الغرف الإقليمية الأخرى⁽¹⁾.

وفي حالة وجود تأخير أو عرقلة فيطبق على حسابات الأمرين بالصرف نفس الأحكام السارية مع المحاسبين العموميين.

الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

يحدد لنا الأمر 20-95 السالف الذكر إجراءات أساسية وضرورية تخضع لها عملية المراجعة لحسابات المحاسبين العموميين.

أولاً: معاينة المحاسبة:

بحيث تستند عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة على حسابات المحاسبين العموميين إلى مقررين بحيث يتولى رئيس غرفة توزيع المهام على القضاة الذين سيشفرون على انجاز هذه المهمة وتوفير كل الوسائل الضرورية وقبل كل هذا ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف القضاة الوثائق والمستندات المطلوبة (كالوثائق الثبوتية للنفقات)، بالإضافة إلى نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة.

وبطريقة منهجية يتم الشروع في تنفيذ عمليات تدقيق والمعاينة من طرف القضاة من خلال:

- معينة مدى تطابق حسابات التسيير للتنظيم المعمول به.
- المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة.
- مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها.
- ضبط مبالغ الاعتمادات المالية المخصصة.
- مراجعة العمليات المالية المنجزة.

(1) المادة 2 و 3 و 4 من الامر 96-59، مرجع سابق، ص 19.

- مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات.
- مراقبة عمليات الخزينة.

بعد انتهاء عمليات التدقيق يحضر المقرر تقريراً يدون فيه النتائج المتوصل إليها واقتراحاته ويعرض على رئيس فرع المعني.

يبلغ رئيس الفرع تقرير الرقابة إلى رئيس الغرفة وهذا الأخير يحيله إلى الناظر العام مرفقاً بأمر التبليغ وجميع العناصر التي يتضمنها الملف لتمكين الناظر العام من تقديم استنتاجاته الكتابية وملاحظاته.

ثانياً: الحكم على الحسابات:

يعرض الملف خلال هذه المرحلة على تشكيلة المداولة للنظر فيه فإذا لم يتم تسجيل أي مخالفة أو خطأ على مسؤولية المحاسب المعني تصدر هذه التشكيلة قرار نهائياً ببراءة ذمة المعني أما في حالة وجود أخطاء تصدر قرار مؤقت يتضمن على أوامر توجه إلى المحاسب المعني وذلك من أجل تقديم التبريرات ويجب على المحاسب المعني الإجابة على هذا التاريخ في أجل لا يقل عن شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغه⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الرقابة على تسيير الآمرين بالصرف.

وهنا تنقسم رقابة مجلس المحاسبة على الآمرين بالصرف إلى رقابة إدارية وإلى رقابة نهائية.

أولاً: رقابة نوعية التسيير:

وهي المتمثلة في الرقابة الإدارية وهي تهدف إلى مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي والعمل على تحسين مستوى أدائها ومردوديتها

(1) المواد 74 إلى المادة 86 من الأمر 96-59، مرجع سابق، ص 12-13-14.

كما يسمى هذا النوع من الرقابة أيضا برقابة الأداء وهو تقديم مدى الفعالية والكفاية في تسيير المؤسسة أو المرفق العمومي¹.

وتمر الرقابة على نوعية التسيير بمجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم انجازها خلال كل سنة والتي ينفذها قضاة مجلس المحاسبة وتتمثل هذه الإجراءات في كل من:

(أ) إجراءات التحقيق وإعداد تقرير الرقابة.

تبدأ مرحلة إجراءات التحقيق، بعدما يصدر رئيس مجلس المحاسبة أمر يتضمن تعيين مقرر لإجراء رقابة التسيير المالي لهيئة عمومية يحدد فيه بدقة طبيعة الرقابة الواجب انجازها ونطاقها والسنوات المالية المعنية والآجال المحددة لإيداع تقدير الرقابة.

إلا انه وقبل مباشرة عمليات التحقيق يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة الخاضعة للرقابة بعد ذلك يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر وفي آجاله المحددة، وذلك بمراجعة الحسابات المقدمة ومدى مطابقتها للمستندات الثبوتية⁽²⁾.

دون أن يغفل انه في حالة تدخل غرفتين أو أكثر في عملية المراقبة يقوم رئيس مجلس المحاسبة بأمر مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية ويعين من بينهم قاضي يكون هو المقرر المشرف على أعمال المجموعة وبعد إنهاء المهمة يعد المقرر تقرير يعرض على تشكيلة مشتركة بين الغرف يتم إحداثها وتتكون من قاضيين عن كل غرفة من هذه الغرف⁽³⁾.

¹ شويخي سامية ، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة في منظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، رسالة

ماجستير في تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان سنة 2011 ص 84

⁽²⁾ أمجوج نورة، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق.

⁽³⁾ المادة 36 من الأمر 95-377 ، مرجع سابق، ص 11.

(ب) المصادقة على التقرير:

بعد الحصول على تقرير المحرر من قبل المقرر والذي يعرض فيه الوقائع بشكل واضح ودقيق بالإضافة إلى الأدلة الكافية لتبرير جميع الملاحظات والاقتراحات التي يتضمنها التقرير تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها التقرير حالة بحالة والمصادقة عليه.

بعد عملية المصادقة يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية وذلك من أجل الحصول على إجابات عن مختلف الملاحظات المسجلة وهذا في أجل يحدده المجلس لا يقل في كل الأحوال عن شهر واحد وهو قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختص.

(ج) المداولة التقييم النهائي:

عقب انتهاء الأجل المحدد للرد يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلمة ويتم بعد ذلك إعداد مذكرة تقييم حول الملف ويعرض على رئيس التشكيلة المداولة المختصة هذا الأخير الذي يمكن له أن يقرر تنظيم نقاش مباشر يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة المداولة وذلك إما بمبادرة شخصية أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطة المعنية.

وتجتمع التشكيلة المختصة من جديد على ضوء مختلف التوضيحات المقدمة من قبل الهيئة المعنية بالرقابة، وتضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية وترفعها بالتوصيات والاقتراحات اللازمة قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير تلك المصالح المعنية.

عقب الانتهاء من أشغال المداولة يتولى المقرر إعداد وتحضير مذكرة التقييم النهائية ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراقبتها والتأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة.

وتم يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات⁽¹⁾.

ثانيا: رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:

ويقصد برقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية هي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، وتشمل هذه الرقابة أي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية وذلك سواء كان موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين وحتى أعضاء الحكومة أي الوزراء⁽²⁾، الذين تقع عليهم مسؤولية سياسية وليس تأديبية.

كما حدد لنا المشرع الجزائري الحالات التي يعتبر فيها مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهي كالتالي:

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد القانونية المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزا ما في الاعتمادات المالية وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض الممنوحة.
- تنفيذ عمليات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

(1) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 35-36.

(2) المادة 87 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 14.

- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات والسجلات أو عدم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال وفق الشروط التي اقراها التشريع.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديد أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة للأحكام الصادرة عن القضاء.
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع نفقات على أسس غير قانونية وغير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم باختراق لقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه⁽¹⁾.

في حالة وجود مخالفة في مجال تطبيق المادة 88 السالفة الذكر يتم إخطار رئيس مجلس المحاسبة من قبل رئيس مجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، الوزير المكلف بالمالية، الوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة⁽²⁾، كما يمكن ممارسة هذه الرقابة بصفة آلية من قبل مجلس المحاسبة من خلال رقابته على الحسابات التي يقدمها الآمرين بالصرف بصفة دورية في حالة وجود مخالفة (المادة 88 سالفة الذكر)، تخطر غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هذه الغرفة المكونة من رئيس وقضاة من بينهم 6 مستشارين على الأقل معينين من قبل رئيس مجلس المحاسبة⁽³⁾.

(1) المادة 88 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 15.

(2) المادة 101 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 18.

(3) المادة 51 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 18.

يوجه رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً إلى الناظر العام الذي وبعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرفة القطاعية المختصة وإذا رأى أنه لا مجال للمتابعة يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس الغرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

أما إذا كان العكس فإنه يحرر استنتاجاته ويرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية قصد فتح تحقيق⁽¹⁾ هذا الأخير الذي يقوم بتعيين مقرر مكلف بالتحقيق في الملف ويكون التحقيق حضورياً⁽²⁾.

عند فتح التحقيق يخطر الشخص المتابع بذلك فوراً برسالة موصى عليها مع إمكانية استعانة بمحام أو أي شخص يختاره ويؤدي هذا المساعد اليمين أمام مجلس المحاسبة حسب الصيغة التي يؤدي بها المحامي ويستفيد من الحقوق الممنوحة للدفاع⁽³⁾.

ويمكن المقرر أن يستمع إلى كل عون قد تقم مسؤولياته أو يسأله شفها أو كتابيا وفي ختام التحقيق يحرر المقرر تقريره مرفقاً باقتراحاته ويرسله إلى رئيس الغرفة قصد تبليغه للناظر العام.

وهنا في حالة أثبتت النتائج أنه لا مجال للمتابعة يحرر الناظر العام حفظ الملف مع تبليغ قرار الحفظ إلى كل من رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ومسؤول الإدارة والهيئة المعنية وإلى العون محل المتابعة.

أما إذا رأى الناظر العام أن نتائج التحقيق توجب إحالة المتقاضي أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فإنه يقدم استنتاجاته الكتابية والمبررة ويعيد الملف إلى رئيس الغرفة والتي تقوم ببت وتحديد تاريخ الجلسة التي تعقد بحضور المهنيين بالتاريخ المحدد وفق التشكيلة المختصة وبعد ذلك يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور

(1) المادة 94 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 16.

(2) المادة 95 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص 16.

(3) المادة 96 - 101 من المرسوم 95-20، مرجع سابق، ص 16، 17، 18.

المقرر والناظر العام ويتم خلالها اتخاذ القرارات بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس مرجحاً.

المطلب الثاني

نتائج رقابة مجلس المحاسبة

إن تتنوع السلطات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة يقابلها تنوع في النتائج المترتبة عن تدخلاته، بحيث سنتطرق في الفرع الاول إلى النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات مجلس المحاسبة أما الفرع الثاني سنتطرق من خلاله إلى النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير وأخيراً سنتطرق إلى النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية المالية ضمن الفرع الثالث.

الفرع الاول: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات مجلس المحاسبة.

بعد مراجعة حسابات مجلس المحاسبة يخلص المقرر إلى نتيجتين اثنتين لا غيرها أما براءة ذمة الهيئة المعنية وذلك في حالة ثبوت عدم تسجيل أي مخالفة في التسيير المالي، أما في حالة حدوث العكس وتسجيل أي خطأ فإنه يعتبر مديناً بما يساوي المبلغ المالي الناقص اتجاه الهيئة العمومية المعنية التي لحقها ضرر من جراء الخطأ المرتكب.

أولاً: إبراء ذمة المحاسب العمومي:

يمنح مجلس المحاسبة إبراء للمحاسب الذي خلصت عمليات مراقبة ومراجعة حساباته بثبوت عدم وجود أي مخالفات وسلامة جميع العمليات المالية.

يكون هذا الإبراء بقرار نهائي يمنح للمحاسب المعني⁽¹⁾ إلا أنه يوجد اختلاف بين آراء إبراء الذمة الذي يتحصل عليه المحاسب العمومي نتيجة سلامة عملية مراجعة حسابات

(1) المادة 84 من المرسوم 95-20، مرجع سابق، ص14.

تسييره وذلك الذي يتحصل عليه عقب مغادرته لوظيفته بشكل نهائي ويتم إصداره على طلب يقدمه المحاسب المعني إلى مجلس المحاسبة وينبغي على هذا الأخير أن يحصل فيه في أجل لا يتعدى سنتين وإذا انقضى هذا الأجل ولم يصدر المجلس أي قرار تبرا ذمة المحاسب العمومي بقوة القانون⁽¹⁾.

والذي تترتب عنه استرجاع لمبلغ الضمان الشخصي الذي اكتتبه في بداية تنظيمه وانقضاء باقي الالتزامات التي تقع على ممتلكاته المقاربة.

ثانيا: وضع المحاسب العمومي في حالة مدين:

يعتبر المحاسب العمومي في حالة مدين إذ خلصت عمليات مراجعته حسابات المقدمة من طرفه إلى وجود أخطاء في التسيير (تسديد نقطة غير قانونية) أو عدم تحصيل إيرادات معين أو عجز أموال الصندوق ولم يقيم المحاسب بالتسديد من أمواله الخاصة ما يغطي المبلغ المستحق عليه يضع مجلس المحاسبة المحاسب المعني وبقرار نهائي في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص إلا أن المشرع الجزائري وإن أقر من حيث المبدأ بضرورة وضع المحاسب في حالة مدين فإنه لم يبين كيفية حساب المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب أو التعويض عن الضرر الذي تسبب به المحاسب المعني بل ترك الحرية الكاملة لقاضي الحسابات لتقدير ذلك⁽²⁾.

على الرغم من أن المشرع أقر مسالة التعويض الناتجة عن الأضرار التي يتسبب فيها المحاسبون العموميون فإنه لم يبين كيفية حساب المبالغ المستحق تسديده من طرف المحاسب ومنح هنا المجال والحرية الكاملة لقاضي الحسابات لتقرير ذلك، ومن ناحية أخرى لم تقرر النصوص القانونية السارية المفعول وجود نسبة من الفوائد⁽³⁾.

(1) المادة 85 من المرسوم 95-20، مرجع سابق، ص14.

(2) أمجوج نؤارة، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق.

(3) زيوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص44.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.

نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية ومن ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية، ومجلس المحاسبة هنا لا يقدم سوى توصيات وتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة.

إن مجلس المحاسبة من خلال عملية الرقابة التي يمارسها أن يكتشف مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها إلا بوسائل قانونية أكثر فعالية وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تناولتها والجهات التي ترسل إليها كالتالي:

أولاً: رسالة رئيس الغرفة:

يطلع رئيس الغرفة من خلال الرسالة الهيئات والمصالح المختصة التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات وهذا يخص اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع⁽¹⁾.

ثانياً: المذكرة الاستعجالية:

نصت الفقرة 2 للمادة 47 من المرسوم 95-377 عن استعمال هذا الإجراء المستعمل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها، أن المذكرة الاستعجالية لها أهمية أكثر لأنها توقع من طرف رئيس المجلس وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة⁽²⁾.

(1) المادة 24 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

(2) المادة 47 من الأمر 95-377، مرجع سابق.

ثالثا: المذكرة المبدئية:

وهي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة الهيئات العمومية، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك⁽¹⁾.

رابعا: التقرير المفصل:

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين هما:

- الحالة الأولى: إذا اكتشف جزئيا عن وقائع توصف جزئيا حسب قانون العقوبات.
- الحالة الثانية⁽²⁾: إذا تم اكتشاف مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 95-20.

خامسا: التقرير السنوي:

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية ومن جهة ثانية يعتبر التقرير السنوي وسيلة هامة لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها، يبين التقرير السنوي أهم المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى انه يجب تقديمها، وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية⁽³⁾.

(1) المادة 26 من الأمر 95-20، والمادة 48 من المرسوم 95-377، مرجع سابق.

(2) المادتين 44 و 46 من المرسوم الرئاسي، 95-377، مرجع سابق.

(3) المادة 16 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص3.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية المالية.

حسب المادة 89 من الأمر 20-95 يعاقب مجلس المحاسبة على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي المخالفة ولا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون عند ارتكاب المخالفة⁽¹⁾، ولا يمكن الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة أعلاه، ولا يمكن إصدار الغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية المالية، إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

كما يعاقب بغرامة يصدرها في حق كل مسئول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية، أو تجاهل التزاماته أو كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو الهيئة العمومية⁽²⁾، ويحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المقرر في المادة 89.

كما لا يتعارض إعفاء المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء.

ويمكن إعفاء مرتكب المخالفات المذكورة في المادة 88 من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تفرع بأمر كتابي أو إذا اثبت مجلس المحاسبة انه تصرف تنفيذا لأمر أصدره له مسئوله السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليته⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 89 من الأمر 20-95، مرجع سابق، ص15.

⁽²⁾ المادة 91 من الأمر 20-95، المعدلة بموجب المادة 21 من الأمر 02-10، مرجع سابق ص16.

⁽³⁾ المادة 93 من الأمر 20-95، المعدل بموجب المادة 22 من الأمر 02-10، مرجع سابق ص16.

خلاصة الفصل

من خلال ما تطرقنا إليه نخلص إلى أن مجلس المحاسبة يعتبر هيئة شبه قضائية يمارس رقابة مالية بعدية تقييميه وإصلاحية تهدف إلى المحافظة على الأموال العامة، وهذا نظرا لاتساع مجال اختصاصه ما جعل عمله ينحصر في تشجيع الاستعمال الناجح للأموال العامة و كذا إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير هذه الأموال.

تمتاز رقابة مجلس المحاسبة بالجدية والفعالية لعملها على كشف كل الأخطاء والمخالفات المرتكبة وتوقع جزاءات تبين الطابع التأديبي والردعي له، إلا أن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا فهو لا يمكن له الخروج من دور قاضي الحسابات المعني فقط بمراجعة صحة التسجيلات الحسابية وفي حالة تعدي ذلك إلى أخطاء ذات صبغة جنائية تستدعي متابعة قضائية فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه، وحتى عند دائرة قاضي حسابات فهو ليس قاضيا إداريا باعتباره لا يملك أي صلاحيات في إلغاء قرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته ويعاب على مجلس المحاسبة كونه لا يتمتع بالاستقلالية التامة باعتباره متابعا للسلطة التنفيذية ولعل اكبر خلل يمكن ذكره في مجلس المحاسبة كون رقابته لا تتدخل إلا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات مما يترتب عنه كبر حجم الخطأ وعدم إمكانية تداركه إلا بعد تبديد المال العام وحتى من خلال الغرامة المالية التي لا تتجاوز الأجر الذي يتقاضاه المسؤول عن المخالف.

الفصل الثاني

الهيئة الوطنية للوقاية

من الفساد ومكافحته

يرتبط الفساد الإداري بفكرة أساسية هي فكرة التريح أو الإثراء على حساب مال العام والخدمات العامة أما من خلال اخذ أموال أو فوائد دون وجه حق أو الحصول على خدمات بطرق غير قانونية وعلى حساب أفراد آخرين من خلال محاولة استمالة الموظفين بكل الطرق المتاحة لذلك، وهو ما يعرف بسوء استخدام السلطة العامة واستغلالها لأغراض ومصالح شخصية وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على المجتمعات وتغيير ظاهرة الفساد المالي من اخطر المظاهر التي تنهش وتنخر بكيان المجتمعات والدول سواء كانت من الدول المقدمة أو المتخلفة.

من اجل هذا أخذت الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد على عاتقها مهمة الالتزام باحترام مبدأ الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة ومكافحة الفساد واستغلال كل من السلطة العامة والمال العام لتحقيق المصلحة الخاصة على حساب الصالح العام وذلك عن طريق أحداث أجهزة متخصصة بالشكل الذي يواكب التطورات التي تفرضها متطلبات مقاومة والقضاء على الفساد مسايرة منها للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر والتي نصت في موادها على إلزامية كل دولة صادقت على تلك الاتفاقيات اتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية لمكافحة الفساد والقضاء عليه هذه الهيئة التي يندرج ضمن اختصاصها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة مكافحة الفساد.

والتي سوف نتعرف عليها أكثر ضمن هذا الفصل من خلال مبحثين اثنين نتناول فيهما تعريف الهيئة وطبيعتها القانونية ومدى استقلاليتها الذي تضمن لنا نزاهة الهيئة ومصادقته مهامها ونتائجها بالإضافة إلى التعرف على هياكلها وتنظيمها وكيفية ممارستها للرقابة الهادفة إلى القضاء على الفساد ومدى فعالية الرقابة ونجاعتها في تحقيق النتائج المرجوة والمرتبقة.

المبحث الاول

الإطار القانوني والتنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

عمل المشرع الجزائري على إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

وتعتبر هذه الهيئة الوحيدة في الجزائر مختصة بقضايا الفساد ومحاربه ولهذا تم تمييزها بتكليف قانوني سنتعرف عليه أكثر ضمن المطلب الاول، وتنظيم بشري وهيكلية أدرجناه ضمن المطلب الثاني وكل هذا لكي يجعل منها هيئة متخصصة في التوجيه والتحسيس وكذا محاربة الفساد.

المطلب الاول

الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تدخل عملية إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة انتشار الفساد من جهة وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الأسباب المؤدية إليه من جهة ثانية⁽¹⁾.

الفرع الاول: الطبيعة القانونية للهيئة.

أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال إعطائه تكييفا قانونيا صريحا على أساس انه اعتبرها هيئة إدارية مستقلة بصريح العبارة، وذلك بنصه في المادة 18 من القانون رقم 01/06 أن : الهيئة الوطنية للوقاية من

(1) زروقي مليكة، أساليب مكافحة في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون الإداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة سنة 2012/2013، ص35.

الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية» ولذلك نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحيادية في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميين والمنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية⁽¹⁾.

وتعد استقلالية الهيئة أمرا ضروريا لنتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب، وهو ما يفسر لنا إعادة المشرع للتكيف نفسه في نص تنظيمي⁽²⁾، ما يؤكد أهمية استقلاليته وتكريسها من قبل المشرع الجزائري.

يستخلص من ذلك أن المشرع الجزائري قد ضم هذه الهيئة إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة وذلك تكريسا للاستقلالية وتأكيدا على صرامة الإدارة السياسية وصيانة للمطالب الشعبية وتفعيل مشاركة الشرائح المنادية لنهضة قوية للإصلاح ما يعني أيضا أنها تتميز بالطابع الإداري والسلطوي وهي تنظيم جديد غير الهرم الإداري التقليدي والذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وأخرى لا مركزية كما أنها ليست بمؤسسة عمومية أو هيئة قضائية فهي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابتها كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة، إلا أنه عدم خضوعها لأي رقابة رئاسية أو وصاية من طرف السلطة التنفيذية لا يعني أبدا عدم وجود أية علاقة أو تأثير لهذه الأخير على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها⁽³⁾.

(1) رمزي حوحو، لبنى دنس، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص73.

(2) انظر المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، المعدل والمتمم في المرسوم الرئاسي رقم 12/64 جريدة رسمية العدد 08.

(3) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري مرجع سابق، ص57.

الفرع الثالث: مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية

ألزمت المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة منح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له وهذا ما كرسه المشرع الجزائري في المادة 18 السالفة الذكر.

لتزيدنا المادة 19 من نفس القانون تأكيد على نية المشرع في منح الهيئة الوطنية استقلاليته من خلال عنوان المادة 19 بـ«استقلالية الهيئة» هذه الاستقلالية التي تعتمد على المعيار العضوي والجانب الوظيفي.

أولاً: مظاهر الاستقلالية العضوية:

يؤكد ويدعم استقلالية السلطات الإدارية بوجه عام سلامة جانبها العضوي من عيوب الاستقلالية التي قد تمس به ومن بين المظاهر التي تؤمن استقلالية الهيئة من الناحية العضوية ما يلي:

• الطابع الجماعي للهيئة:

تستدعي استقلالية مكافحة الفساد اتخاذ أجهزة وتضافر جهود وتضامن الأفكار والخطط بالقدر الذي يسمح بالتصدي والوقاية من آثار الفساد والعمل في بيئة مفعمة بالدعم والاستقلالية⁽¹⁾.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري بموجب المادة 19 من المرسوم 06-01، حيث نص في الفقرة الثانية منها على ضرورة تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها من وقاية ومكافحة للفساد⁽²⁾.

⁽¹⁾ بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص ص 175-176.

⁽²⁾ المادة 19 من المرسوم 06-01، مرجع سابق، ص 7.

وهو ما أكدته لنا أيضا من خلال المرسوم 06-413 في مادته الخامسة حيث نص على تشكيلة الهيئة والمكونة من رئيس و06 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط وهو ما يؤكد لنا مرة أخرى الطابع الجماعي للهيئة⁽¹⁾.

• صفة أعضاء الهيئة وطريقة تعيينهم:

نظرا لكون هدف المشرع الجزائري أولا وأخيرا هو مكافحة الفساد والوقاية منه فقد عمد على ضرورة تعيين أشخاص مؤهلين وذات كفاءة عالية وهو ما يفسر لنا اشتراطه في المادة 19 فقرة 03 من المرسوم 06-01 ضرورة التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدمي الهيئة⁽²⁾، ضمانا لتحقيق الأهداف والتخلص من الفساد من قبل أشخاص أكفاء يتمتعون بالقوة والمستوى أي انحراف عن الغاية، لذلك يكون اختيار أعضاء الهيئة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها⁽³⁾.

• مدة انتداب أعضاء الهيئة:

يعد تحديد مدة انتداب العضو من أهم الدعائم التي أسست عليها فكرة السلطات الإدارية المستقلة لذا تعين البحث عن مدى استقلالية الهيئة من خلال دراسة عهدة الأعضاء ومدتها⁽⁴⁾، وهو ما حرص عليه المشرع الجزائري في النصوص القانونية المتعلقة بها على تحديد المدة القانونية لأعضاء الهيئة بحيث تتمثل في 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط وذلك سواء بين الرئيس والأعضاء⁽⁵⁾، ويعتبر هذا اكبر ضمان لاستقلالية الهيئة حيث لو تم تعيين الأعضاء لمدة غير محددة قانونا ما يعني عرضتهم للإقالة والتوقيف، ما يتنافى

(1) المادة 5 من المرسوم 06-01، مرجع سابق، ص18.

(2) المادة 19 من المرسوم 06-01، مرجع سابق، ص7.

(3) المادة 19 من المرسوم 06-413، مرجع سابق، ص18.

(4) بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص177.

(5) المادة 05 من المرسوم 06-413، مرجع سابق، ص18.

مع مبدأ استقلالية الهيئة مما يؤكد حماية أعضاء الهيئة من كل أشكال التوقيف بالإضافة إلى أن تحديد المدة محددة وقابلة للتجديد مرة واحدة ما يضمن أيضا التداول على المنصب وما يضمن أيضا بالإضافة إلى استقلالية الهيئة نزاهة العمل وعدم تغلب الصالح الشخصي على الصالح العام وعدم وجود أي علاقات خارج العلاقة المهنية.

ثانيا: مظاهر الاستقلالية الوظيفية:

لا يمكن الاعتماد على الجانب العضوي لإبراز استقلالية جهاز ما إذا أن الجانب الوظيفي له من الأهمية ما يجسد هذه الاستقلالية فبالعودة للأحكام القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ثمة مؤشرات وقرائن تكوين استقلاليته الوظيفية لا سيما ما يتعلق بتنويع صلاحيات الهيئة وأهليتها في دفع نظامها الداخلي بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية⁽¹⁾.

• الطبيعة المتنوعة لصلاحيات الهيئة:

ما يميز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تنوع المهام والوظائف الموكلة لها، فمنها ما يختص بالتحقيق والتحري والتحليل والتحسيس من الفساد ومنها ما يهدف إلى معالجة التصريحات بالامتلاكات ومنها ما يكلف التنسيق والتعاون الدولي من أجل مكافحة آفة الفساد وممارسته كل هذا دون أن تتدخل أي جهة في شؤون أعمال وجهة أخرى⁽²⁾، بل تتميز بالعمل التكاملي فيما بينها وضمان الاستقلالية فيما بينها وللهيئة ككل، وهذا ما يفسر لنا التباين في وظائف الهيئة فهي من وجهة تكون هيئة استشارية تركز مبادئ الدولة القانون وتقوم بتقديم التوجيه لتفادي الفساد فهي تقوم بالتوعية ومن وجهة أخرى هي هيئة رقابية تقوم بجمع المعلومات والتحري و الكشف عن أعمال الفساد والبحث عن عوامل الفساد وإزالتها والنظر في مدى فعالية الأدوات القانونية والإجراءات الإدارية في الوقاية من الفساد.

(1) بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص177.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2013، ص 84-85.

• وضع الهيئة لنظامها الداخلي:

تظهر لنا استقلالية الهيئة في كونها صاحبة الاختصاص في سن نظامها الداخلي والمصادقة عليه من طرف مجلس اليقظة والتقسيم عليه وينشر في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

ومنه هذا الانفراد والحرية في اختيار مجموعة الأحكام والقواعد التي تقدر كيفية تنظيم وسير الهيئة ما هو إلا دليل ومظهر من مظاهر استقلالية الوظيفة للهيئة.

• التمتع بالشخصية المعنوية:

على الرغم من أن الشخصية المعنوية ليست معيارا حاسما لقياس مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة إلا أنه لا ينبغي التقليل من أهمية هذا المعيار كمظهر يستأنس به للنظر إلى مدى تحقق هذه الاستقلالية⁽²⁾.

فالرجوع إلى القانون 06-01 نجد أنه اعترف للهيئة بالشخصية المعنوية⁽³⁾، ما يترتب عنه العديد من النتائج المكرسة هي الأخرى لاستقلالية الهيئة:

1- الاستقلال الإداري والمالي للهيئة.

2- أهلية التقاضي.

3- أهلية الهيئة في التعاقد.

4- تحمل الهيئة للمسؤولية عن أضرار تسببها للغير⁽⁴⁾.

(1) انظر المادة 19 من 2012، ص20.

(2) بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص179.

(3) انظر المرسوم 12-64، المؤرخ في 7 فبراير 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية، عدد 08 سنة المادة 18 من القانون 06-01، مرجع سابق، ص7.

(4) زيوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص62.

الفرع الثالث: نسبة استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

تعتبر تلك الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نسبية وليست مطلقة بالرغم من الأهمية البالغة والضرورة اللازمة لتمتع الهيئة بهذه الاستقلالية وذلك لضمان النزاهة والصرامة في العمل وتتجسد هذه النسبة في كل من:

أولاً: نسبة استقلالية الهيئة من الناحية العضوية:

بالنظر إلى كيفية تعيين رئيس الهيئة وأعضائها والذي يتم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن السلطة التنفيذية ما يؤكد تبعية الهيئة لها⁽¹⁾ باعتبار أن أعضاء هذه الهيئة يبقون دائماً تابعين إلى السلطة التي لها صلاحية تعيينهم وتنتهي مهامهم أيضاً بنفس الطريقة⁽²⁾.

ضاف إلى ذلك كون أن مدة التعيين المتمثلة في 05 سنوات قابلة للتجديد تؤثر سلباً على استقلالية الهيئة، بحيث إذا تم انتقاء أعضاء الهيئة على معايير ذاتية غير موضوعية فإنه عند تجديد عضويتهم يعني حتماً دوام عدم الشفافية والنزاهة في العمل والوقوع في الفساد بدل مكافحته.

لذا كان من المستحسن أن تتولى جهة أو سلطة أخرى غير السلطة التنفيذية مهمة تعيين وإنهاء مهام أعضاء رئيس الهيئة لضمان استقلالية أكثر ونجاعة أكثر ونزاهة أكثر ومصادقية أكثر في العمل⁽³⁾.

(1) بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، سنة 2013، ص 162.

(2) المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص 17.

(3) سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 68.

ثانيا: نسبة استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية:

بالرغم من أن اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية للهيئة صراحة وهو تأكيد استقلالية الهيئة ماليا⁽¹⁾، وكذلك وبالرغم من انه أوكل مهمة إعداد ميزانية الهيئة لرئيسها يعد اخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم⁽²⁾، إلا أن هذا لا يعتبر استقلالا مطلقا بل نسبيا نظرا لتدخل الدولة عن طريق تمويلها للهيئة والتي تتجلى في تقديم إعانات لها، والتي تقابلها أحقية الدولة في ممارسة الرقابة على كيفية صرف هذه الإعانات، فميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة بالإضافة إلى خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية وخضوعها لرقابة مراقب مالي معين من قبل وزير المالية ما يؤكد تبعية الهيئة من الناحية المالية إلى السلطة التنفيذية وما يزيد الطين بله هو الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على أعمال الهيئة وذلك من خلال إعداد هذه الأخيرة لتقارير سنوية، هذا التقرير الذي يعده رئيس الهيئة والذي يحيله إلى مجلس اليقظة والتقييم ليبيدي رأيه⁽³⁾ ثم إحالته إجباريا لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾ وكل ذلك يشكل مظهرا يحد من استقلالية الوظيفية للهيئة.

(1) المادة 18 من القانون 06-01، مرجع سابق، ص7.

(2) المادة 215 من المرسوم 06-413، مرجع سابق، ص20.

(3) المواد 22، 23، 24 من المرسوم 06-413، مرجع سابق، ص20.

(4) المادة 24 من القانون 06-01، مرجع سابق، ص08.

المطلب الثاني

هيكلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لم تقتصر الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في الحث على إنشاء هيئات أو وكالات للوقاية من الفساد، بل ركزت على ضرورة منحها ما يلزم من الظروف والإمكانيات والمؤهلات بقصد أداء أحسن لوظائفها وبالتالي الإلحاح على تزويدها بالموارد المادية والبشرية بانتقاء موظفين متخصصين وتدريبهم لأداء المهام⁽¹⁾، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي 413/06، وهو ما سنتعرف عليه أكثر ضمن هذا المطلب.

الفرع الأول: التشكيلة البشرية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

نص المشرع الجزائري على أن الهيئة تتكون من كل من الرئيس و06 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽²⁾، وتنتهي مهامهم بنفس الطريقة⁽³⁾.

• رئيس الهيئة:

يعين رئيس الهيئة بموجب مرسوم رئاسي وتوكل إليه العديد من المهام الهامة والمتمثلة في:

- إعداد برنامج عمل الهيئة.
- تنفيذ التدابير التي تدخل ضمن السياسة الوطنية للوقاية من الفساد.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.

(1) بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص169.

(2) المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مرجع سابق، ص18.

(3) المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص17.

- السهر على تطبيق البرنامج الهيئة والنظام الداخلي.
- إعداد وتنفيذ برنامج تكوين إدارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية⁽¹⁾.

بالإضافة إلى إعداد رئيس الهيئة لميزانياتها بعد اخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم.

- تسجيل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- بالإضافة إلى كونه الأمر بالصرف في الهيئة⁽²⁾.

• أعضاء الهيئة:

وعدهم 06 أعضاء يعينون هم أيضا بموجب مرسوم رئاسي ولمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة وهم الأعضاء المشكلين لمجلس اليقظة والتنظيم فلذا يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها⁽³⁾.

وتتمثل مهام مجلس اليقظة والتنظيم في كونها مهام استشارية إذ يكتفي بإبداء الرأي في

كل من:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.

(1) المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص18.

(2) المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص20.

(3) المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مرجع سابق، ص18.

- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد.
- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.
- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة.
- ميزانية الهيئة.
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام.
- الحصيلة السنوية للهيئة⁽¹⁾.

يجتمع المجلس مرة كل 3 أشهر وذلك بناء على استدعاء من رئيسه وهو رئيس الهيئة مع أحقية عقد اجتماعات غير عادية ولكن دائما باستدعاء من رئيسه الذي يعد جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو في أجل أدناه 15 يوم على الأقل قبل تاريخ الاجتماع هذا في الاجتماعات العادية، إذ تقلص المدة في الاجتماعات الغير عادية إلى 8 أيام دون أن تقل عن ذلك مع ضرورة تحديد محضر عن أشغال الهيئة⁽²⁾.

الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

نص المرسوم رقم 413-06 الذي يحدد لنا تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيماته وكيفيات سيرها والمتمثلة في:

- مجلس اليقظة والتقييم والذي تطرقنا إليه في الفرع الاول.
- الأمانة العامة⁽³⁾.
- مديرية الوقاية والتحسيس ومديرية التحاليل والتحقيقات⁽⁴⁾.

(1) المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، مرجع سابق، ص18-19.

(2) المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، مرجع سابق، ص19.

(3) المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، مرجع سابق، ص18.

(4) المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، مرجع سابق، ص18..

إلا أنه وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 طرأت تعديلات على هذه الهياكل، بحيث أعاد هذا المرسوم هيكله الهيئة وهو ما سنتطرق إليه ضمن هذا الفرع.

• الأمانة العامة:

يتأهّلها أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس الهيئة ويساعده نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسب ونائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل كما يتولى رئاسة مجلس اليقظة والتقييم⁽¹⁾.

وتوكل إليه المهام التالية:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها.
- السهر على تنفيذ برنامج الهيئة.
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي والحاصلات نشاطات هيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام.
- ضمان السير الإداري والمالي لمصالح الهيئة⁽²⁾.
-

• القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس.

ويكلف هذا القسم بما يلي:

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية.
- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليه من خلال التشريع وعلى مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية على ضوء تنفيذها.

(1) المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مرجع سابق، ص18.

(2) المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص17.

- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها والاعتماد على استخدام التكنولوجيا الحديثة.
- إعداد تقارير دورية لنشاطه وغير ذلك من المهام ذات الأهمية البالغة لضمان تحقيق الغاية من الهيئة⁽¹⁾.

• قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات.

ويكلف بـ:

- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين.
- اقتراح شروط كفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات.
- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها.
- استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته⁽²⁾.

• قسم التنسيق والتعاون الدولي:

والمكلف على الخصوص بما يلي:

- تحديد واقتراح وتنفيذ الكفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى.
- جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد.
- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية.
- تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته.
- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على إيلائها الحلول المناسبة.

(1) المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص18.

(2) المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص ص 18-19.

- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولة المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيئة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرار بمصالح البلاد، بغرض تقديمها لتوصيات الملائمة بشأنها.
- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته⁽¹⁾.

(1) المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، مرجع سابق، ص 19.

المبحث الثاني

رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تتولى الهيئة الوطنية رفع مستوى التوعية العامة، وتوفير كافة الإمكانيات لحماية المال العام ومكافحة الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية منه وتعتبر مهام الهيئة بالغة الأهمية في ملاحقة الفاسدين ومحاسبة وتوقيع الجزاء عليهم، وهذا ما يستوجب اتسام إجراءات عملها بالكفاءة والشفافية وبلوغ الأهداف وتحقيقها.

المطلب الاول

طبيعة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات الواسعة في مجال الوقاية من خلال اختصاصات توجيهية وتحسيسية وفي مجال محاربة الفساد من خلال اختصاصاته الرقابية الممنوحة لها.

الفرع الاول: الدور التوجيهي والتحسيبي للهيئة:

معظم مهام الهيئة ذات طابع استشاري ويعبر عن ذلك بسلطة إبداء الرأي وذلك بالنظر إلى التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة للوقاية من الفساد⁽¹⁾ ويتم من خلال:

- اقتراح السياسة الشاملة للوقاية من الفساد وضرورة المساس بكل ما له علاقة بتفشي الظاهرة سواء كان ذلك في القطاع العام أو الخاص⁽²⁾.

(1) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري مرجع سابق، ص 80.

(2) رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 76.

- تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد وهنا ترك المشرع لبس فيما يخص تقديم الهيئة هذه التوجيهات بمبادرة منها ام يكون بناء على طلب الهيئات المعنية.
- إعداد برامج تحسيسية للمواطنين والتي تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد سواء على التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية وذلك عن طريق دورات تحسيسية.
- العمل باستمرار على تفعيل الأدوات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال التنسيق بين مختلف القطاعات والتعاون مع مختلف هيئات مكافحة الفساد الأخرى، بالإضافة إلى التقييم الدوري للمداولات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر إلى مدى فعاليتها.

الفرع الثاني: الدور الرقابي للهيئة:

بالإضافة إلى الدور التحسيسي والذي تلعبه الهيئة ، تتميز هذه الأخيرة بدور آخر لا يقل أهمية عن الاول وهو الدور الرقابي للهيئة والرامي إلى مكافحة الفساد.

فهي تسعى دوماً إلى جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن من خلالها الكشف عن الفساد، وذلك بالبحث في التشريع والتنظيم عن الثغرات التي يتم استغلالها سواء في نشر الفساد أو تسهيل إفلات المتورطين⁽¹⁾.

ضف إلى ذلك أهم مهام هذه الهيئة وهو تلقي التصريحات لممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين من حيث ذمته المالية ومن ذمة زوجه وأبنائه القصر يبين فيه الأموال المنقولة التي يملكونها، وذلك من اجل حماية المال العام وتعزيز الثقة ما بين المؤسسات وموظفيها الذين يبعدون عن أنفسهم من خلال هذا الإجراء أي مجال للشبهات والتشكيك في

(1) سباق سلوى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة شهادة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013،

براءة ذمتهم ومكافحة الكسب الغير المشروع من خلال تعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة.

ويتم هذا الإجراء خلال الشهر الذي يلي يوم تنصيب المعني في وظيفته⁽¹⁾.

إمكانية الاستعانة بالنيابة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات صلة بالفساد⁽²⁾، وهو ما يتعارض مع الطابع الإداري للهيئة بحيث انه من المفروض أن الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل والذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية⁽³⁾.

ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة وذلك على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها لقطاعات والمتدخلين المعنيين⁽⁴⁾.

إمكانية الهيئة أثناء ممارسة مهامها أن تطلب من أي مؤسسة سواء تابعة للقطاع العام أو الخاص أو من أي شخص طبيعي أو معنوي أية وثائق تراها مفيدة في الكشف في أعمال الفساد والسماح لها الاطلاع على أي معلومات شخصية أو ذات طابع سري وذلك بعد تأدية اليمين⁽⁵⁾.

(1) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 76-77.

(2) المادة 20 من المرسوم 06-01، مرجع سابق، ص 8.

(3) المادة 22 من المرسوم 06-01، مرجع نفسه، ص 8.

(4) المادة 20 من المرسوم 06-01، مرجع نفسه، ص 8.

(5) المادة 20 من المرسوم 06-413، مرجع نفسه، ص 8.

المطلب الثاني

محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد

إن أي سلطة إدارية مستقلة بحاجة ماسة إلى قوة ودعم لأعلى مستوى من الاستقلالية والحياد لتتمكن من القيام بالمهام الموكلة إليه بكامل الفعالية والمهنية والأداء.

والاستقلالية تمثل حجر الزاوية لأي عملية رقابية وهي من المتطلبات الأولى والأساسية ونحن من خلال دراسة النصوص المتعلقة بالهيئة، نجد أن المشرع الجزائري عند استحداثه للهيئة منحها قدرا من الاستقلالية والعديد من الصلاحيات إلا أن الإشكال الذي طرح نفسه هو هل منح المشرع للهيئة الآليات اللازمة والكافية لضمان استقلاليته وحسن ممارسة وظيفتها على أكمل وجه⁽¹⁾.

الفرع الأول: من حيث محدودية سلطة الهيئة في القمع والعقاب.

أوكل المشرع للهيئة جملة من الاختصاصات قصد تنفيذ السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومنها العديد من الآليات إلا أنه لا يكتمل إلا بتمكين الهيئة من سلطة القمع والعقاب فبعدما تقوم الهيئة بعملية التحري والبحث وجمع المعلومات والأدلة دون تزويدها بصلاحيات الضبط القضائي وبالتالي ليس للهيئة الحق في النظر في جرائم الفساد وردع مرتكبها ما يحصر الهيئة الاستدلال وجمع المعلومات فقط⁽²⁾.

ضف إلى ذلك عند ثبوت الفساد بوقائع ذات وصف جزائي يتم تحويل الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء⁽³⁾ وهو ما يتعارض مع استقلالية الهيئة عن جميع السلطات الأخرى وسيطرة السلطة القضائية على حق الردع وتسليط العقوبات ما اضعف الدور الرقابي للهيئة وحصرها في اليد المساعدة

(1) سباق سلوى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 37.

(2) سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 71.

(3) المادة 22 من المرسوم 06-01، مرجع سابق، ص 8.

للقاضي قصد فض النزاع لذا كان جديرا بالمشرع أن يوكل للهيئة حق تحريك الدعوى العمومية باعتبارها جهاز رقابي موكل له مهمة تنفيذ إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد⁽¹⁾.

الفرع الثاني: من حيث محدودية سلطة الهيئة في تلقي التصريحات بالامتلاكات.

بالعودة إلى قانون 06-01 نجده قد حصر الفئة الملزمة بالتصريح بالامتلاكات وأحال كل من رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، وأعضاءه، رئيس الحكومة وأعضاءها، رئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، السفراء، القناصل، الولاة بان يكون تصريح بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا⁽²⁾، والذي لا يملك أهلية دراسة التصريحات واستغلال المعلومات الواردة فيها أن يقتصر دوره في تلقي هذه التصريحات فقط وهذا بخلاف الهيئة ويعتبر إعفاء السلطة التنفيذية وأعضاء السلطة السياسية من التصريح بامتلاكاتهم أمام الهيئة يكسبهم نوعا من الحصانة ويؤكد ضعف الهيئة وعدم فعالية دورها الرقابي في مجال مكافحة الفساد⁽³⁾.

ضف إلى ذلك أن المصرح لا يكتب في التصريح بامتلاكات زوجته إذ يكفي باكتتاب تصريحاته العقارية والمنقولة فقط وأولاده القصر، ولعل هذا راجع لكون النظام المالي للزواج في الإسلام وفي القانون الجزائري هو الفصل في الذمم المالية للزوجين، وأي كان السبب فان عدم اكتتاب ممتلكات زوجته وحتى أولاده البالغين لا يضمنان مكافحة الفعالة للفساد المالي⁽⁴⁾.

(1) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 84.

(2) المادة 06 من القانون 06-01، مرجع سابق، ص 06.

(3) سباق سلوى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 40.

(4) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 82-83.

خلاصة الفصل

من خلال ما سبق نستنتج أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعتبر هيئة إدارية مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية ومكونة من رئيس و06 أعضاء معنيين بموجب مرسوم رئاسي يعملون وفق هيكل تنظيمي ملائم والهدف من إنشاء الهيئة والدور الذي تلعبه فهو ابعد من أن يكون مقتصرًا على التحسيس والتوجه إذ تتمتع الهيئة بالدور الرقابي الكاشف لمواطن الفساد وما يعاب على المشرع انه لم يمنح للهيئة صلاحيات ردعية للفساد واقتصرتها في الدور الوقائي دون العمل على مكافحته، والقضاء على الفساد بالإضافة إلى المساس في كثير من الأحيان باستقلاليتها عن مختلف السلطات سواء السلطة التنفيذية التي تتولى تعيين أعضاء الهيئة أو السلطة القضائية والتي تحول لها كل الملفات التي تجد الهيئة الوصف الجزائي فيها مما حرم الهيئة من اكتساب صفة الردع والقمع وتوقيع الجزاء.

لذا يرجى من المشرع تعديل وتحسين الإطار القانوني للهيئة بما يكفل استقلاليتها وذلك باعتبارها جهازا هاما يساعد على القضاء على الفساد في الدولة مما يضمن النزاهة والتنمية داخل الوطن.

الفصل الثالث

المفتشية العامة

للمالية

باعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة خاصة من خلال مسك جميع الإيرادات والتكفل بمنح الإعتمادات لكافة الوزارات، فقد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة .

وهذا من أجل ضمان السير الأمثل و الفعال للإعتمادات المالية وإستعمالها إستعمالاً عقلانياً من قبل المؤسسات الموضوعية تحت تصرفها، وكذا من أجل القضاء على الإختلاس وتبديد الأموال، تم إنشاء المفتشية العامة للمالية كجهاز للرقابة المالية اللاحقة و كهيئة تابعة لوزارة المالية تحت تصرف السلطة المباشرة لوزير المالية، وذلك بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية. والذي عرفها على أنها هيئة مراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، والذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية ، الذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

وللتعرف أكثر على هذه الهيئة سوف نتطرق الى كافة الجوانب والعوامل والمحيط بها بدءا بكيفية تنظيمها سواء من الجانب العملي الوظيفي والجانب البشري التنظيمي والتعرف إلى صلاحياتها وحدودها الوظيفية لنخلص إلى مدى فعاليتها في مكافحتها للفساد ومدى قدرتها على المحافظة على المال العام بالإضافة إلى التعرف على نقائصها ومحاولة تغطيتها و تصحيحها لضمان رقابة فعالة و حماية محققة .

المبحث الأول

تنظيم المفتشية العامة للمالية

يعد الهيكل أو التنظيم الداخلي لأي هيئة أساسها أو العمود الفقري الذي تتحرك به، حيث بقدر ما كانت الهيكل متوازنة بقدر ما يكون عمل الهيئة فعالا وقويما وسديدا، وبالعكس اختلال الهيكل يؤدي حتما إلى عرقلة عمل الهيئة وعدم فعاليتها ونظرا للدور الصارم الذي تلعبه المفتشية العامة للمالية فقد خصها المشرع بتنظيم متميز، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المطلب الأول والذي خصص للتشكيلة البشرية للمفتشية العامة للمالية أما هياكل المفتشية العامة للمالية سنتطرق له في المطلب الثاني.

المطلب الأول

التشكيلة البشرية للمفتشية العامة للمالية

أي هيئة أو مؤسسة تعتمد على مستخدميها أو موظفيها في إدارة أعمالها وعلى قدراتهم العلمية والعملية لبلوغ الأهداف المسطرة لذلك قامت المفتشية العامة للمالية كغيرها من الهيئات بوضع قانون أساسي يبين وضعية العمل داخل مصالحها المركزية والخارجية التابعة لها، بحيث يتوافق هذا القانون والمتغيرات التي مست جميع القطاعات على جميع المستويات وسنخص بالدراسة في هذا المطلب رئيس المفتشية العامة للمالية في الفرع الأول أما نظام التوظيف داخل المفتشية كفرع ثاني⁽¹⁾.

(1) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 90.

الفرع الأول: رئيس المفتشية العامة للمالية

يعتبر المنصب وظيفة عليا في الدولة، بحيث انه وتحت سلطة الوزير المكلف بالمالية يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية والذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي⁽¹⁾.

ويعمل رئيس المفتشية العامة للمالية على السهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقسيم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزي والجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية.

- كما يسهر حسن سير هذه الهياكل المركزية والجهوية.
- يضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية.
- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته⁽²⁾.

بالمقارنة مع المشرع الفرنسي نجد أن رئيس المفتشية العامة للمالية يسمى رئيس مصلحة يعين بموجب مرسوم رئاسي من بين المفتشين العامين ويقتصر دوره على التنسيق عمل المفتشين داخل لجنة المفتشين والتي تعد الأجوبة على الأمثلة المطروحة المفتشية بطلب من الوزير بالإضافة إلى اقتراحاته على الوزير بالنسبة للمهام التي يجب أن تعطي إلى المفتشين العاملين وتوزيعها عليهم وتجميع ملاحظات أعمالهم مع تسيير إدارة المستخدمين وأموال المفتشية.

لنلاحظ أن الدور الرئيسي في المفتشية العامة للمالية في فرنسا يبقى لوزير المالية الذي يصدر القرارات ويقوم بتنفيذها رئيس المصلحة والذي تبقى له مهمة الاقتراح.

⁽¹⁾ المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 رمضان عام 1429 الموافق لـ 06 سبتمبر سنة 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ص 13.

⁽²⁾ المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مرجع سابق، ص 13.

الفرع الثاني: نظام التوظيف داخل المفتشية العامة للعملة.

ولتحقيق البرامج المسطرة من طرف المفتشية العامة للمالية ومن أجل تجاوز الصعوبات، فقد نظمت طريقة التوظيف وكيفياته من الناحية النظرية بصفة تحفز العمل داخل مصالح المفتشية العامة للمالية⁽¹⁾، إذ تتفرد عن غيرها من الهيئات بالأسلاك الآتية ذكرها⁽²⁾:

1- سلك المفتشين العامين للمالية ويضم رتبتين⁽³⁾:

- رتبة مفتش عام للمالية.

- رتبة مفتش عام للمالية خارج الصنف.

2- سلك مفتشي المالية ويضم ثلاث رتب⁽⁴⁾:

- رتبة مفتش المالية من الدرجة الأولى وهي في طريق الزوال.

- رتبة مفتش المالية.

- رتبة مفتش المالية رئيس.

وطرق التوظيف المنصوص عليها في القانون متنوعة وهي: على أساس الشهادة عن طريق المسابقة، على أساس الاختبارات، عن طريق الامتحان المهني على سبيل الاختبار⁽⁵⁾، وبإدخال نظام التحفيز الذي يمتاز به موظفوها⁽⁶⁾، ثم أن الموظفون يتمتعون بحقوق وعليهم واجبات حددها نفس المرسوم في الفصل الثاني من الباب ونذكر منها:

- التزويد ببطاقة تفويض الوظيفة لإثبات صفتهم وبتبرير تدخلاتهم.

(1) مرسوم تنفيذي رقم: 10-28 مؤرخ في: 13 جانفي 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين

لأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2010.

(2) المادة 3، من المرسوم التنفيذي 10-28 مرجع سابق.

(3) المادة 33، من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 مرجع سابق.

(4) المادة 24، من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 مرجع سابق.

(5) المواد 28-30، 36-37 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 مرجع سابق.

(6) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 من المرجع السابق.

- تأدية اليمين أمام مجلس القضاء قبل مباشرة أعمالهم.
- تأدية مهامهم بكل موضوعية بكل موضوعية وبناء استنادهم عن وقائع ثابتة.
- المحافظة على السر المهني.
- احترام قواعد أخلاقيات المهنة التي تحكم الوظيفة.

ومما سبق ومقارنته مع الواقع العملي نلاحظ أن الطريقة الوحيدة المعمول بها في التوظيف هو عن طريق تدخل ووساطة المدرسة الوطنية للإدارة، وهذا ما تأخذ به أغلبية الدول التي يأخذ نظام المفتشية العامة للمالية، أسوة بالمشروع الفرنسي الذي يوظف $\frac{3}{4}$ من خرجي المدرسة لوطنية للإدارة، $\frac{1}{4}$ التوظيف الخارجي⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية

تتكون المفتشية العامة للمالية من عدة هياكل تتناسب مع المهام الملقاة على عاتقها، فبعض هذه الهياكل نظمت بشكل الذي يتلاءم مع الوظيفة الأساسية وهي الرقابة والاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها وبعضها نظمت في شكل هياكل إدارية مساعدة وفيما يلي سنفصل في هياكل المفتشية العامة للمالية بحيث سنتناول في الفرع الأول الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية أما الفرع الثاني فقد خصصناه إلى التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية.

¹ هشام سلوقي ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006/2005 .

الفرع الاول: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

تتكون المفتشية العامة للمالية من⁽¹⁾:

- 1- هياكل عملية للرقابة والتحقيق والتقييم، يديرها مراقبون عامون للمالية.
- 2- وحدات عملية يديرها:
 - مديرو بعثات.
 - مكلفون بالتفتيش.
- 3- هياكل دراسات وتفتيش وإدارة وتسيير تتشكل مما يأتي:
 - مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص.
 - مديرية المناهج والتفتيش والإعلام الآلي.
 - مديرية إدارة الوسائل.

أولاً: هياكل عملية الرقابة والتدقيق: توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية لمراقبين عامين للمالية موضعين تحت سلطة رئيس مفتشية وعددهم أربعة ويمارسون اختصاصات على عدة قطاعات⁽²⁾، ويعد منصب المراقب العام للمالية وظيفة عليا بمستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة⁽³⁾.

وفي هذا الإطار يتولون المهام التالية:

- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية.
- تأطير ومتابعة عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة والإشراف عليها والمنفذة في إطار البرنامج أو خارجه.
- المصادقة على المذكرات المنهجية للتدخل وكذا التقارير التي تعرض عليهم.
- السهر على احترام القواعد التي تحكم إجراء التقاضي.

(1) المادة 04، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مرجع سابق.

(2) المادة 05، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مرجع نفسه.

(3) المادة 08، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مرجع نفسه.

- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية.
- اقتراح كل إجراء من شأنه تحسين فعالية الممارسة للمفتشية.
- إعداد الحصائل والتلخيصات القضائية الدورية.
- انجاز كل دراسة وتحليل الملفات خاصة مكلة المفتشية العام للمالية⁽¹⁾.

وتتم هذه المهام بالتعاون مع رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييس.

ثانيا: وحدات العملية: يديرها مكلفون بالتفتيش ومدير بعثات وتتمثل مهامهم كالتالي:

- 1- **المكلفون بالتفتيش:** يدير فرق مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، ويحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة ومتابعة سير الأعمال وكذلك تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقصي، إعطاء علامات تقييميه لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليهم⁽²⁾.
- 2- **مديرو البعثات:** يتمثل عددهم في 20 مدير ويعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية يقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدات العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية وفي هذا الإطار يسهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية وتوزيع الأعمال بينها وغيرها من المهام التي نصت عليها المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-273 والتي من شأنها تحسين ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية⁽³⁾.

هذا ويكون المفتشون ملزمون بما يأتي أثناء أداء مهامهم:

- تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها.

⁽¹⁾ المادة 7، من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 مرجع سابق.

⁽²⁾ المادتين 12 و13، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سا

⁽³⁾ المادتين 9 و10، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

- المحافظة في كل الظروف على السر المهني.
- القيان بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة.
- تقديم تقرير كتابي عن معاينتهم مع الإشارة إلى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته⁽¹⁾.

ثالثا: هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير.

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تتشكل من رؤساء ومديريات فرعية سنوضحها كالتالي⁽²⁾:

1- مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص: وتهتم باقتراح وتحضير يومي للتدخلات وتركيب البعثات والفرق التفتيشية الضرورية لتنفيذ برامج الرقابة السنوية، كما تهتم أيضا بصياغة التقارير المهمة وضمان نقلها إلى الهيئات والمصالح المعنية السنوية، وتهتم بدراسة وتحليل كل الوثائق والمعطيات الإحصائية من أجل تحسين نوعية عمل المفتشية، كما تقوم بالسهر على تنفيذ كل الأعمال الداخلة في مجال اختصاصاتها وتضم:

- رئيس دراسات مكلف بالبرنامج والتلخيص.
 - رئيس دراسات مكلف بالتحليل وجمع المعطيات.
 - رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.
- 2- مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي:** ويقوم بجمع المعلومات الضرورية لتحضير البرنامج السنوي للتدخل وتسطر جدول خاص بالجوانب والحالات المتعلقة بمهمة التفتيش وكذا تنظيم واستغلال المعطيات في مجال المعلوماتية، وكذلك المحافظة على الوثائق الخاصة بالمفتشية وتشمل هذه المديرية بدورها على:
- رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييم.

(1) عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 540.

(2) المادة 16، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

- رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق.
 - 3- مديرية إدارة الوسائل: تقوم بـ:
 - دراسة وتهيئة كل النصوص واللوائح المتعلقة بتنظيم وتسيير وسائل المفتشية.
 - دراسة وتحضير برنامج التكوين وتحسين المستوى لدى المستخدمين.
 - إجراء التحليل الشامل لكل أعمال المفتشية.
 - تسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف المهمات التفتيشية.
 - تنفيذ ميزانية المفتشية.
 - تسيير وظائف ومستخدمي المفتشية.
 - وتشمل على أربع مديريات فرعية:
 - ✓ المديرية الفرعية للمستخدمين.
 - ✓ المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
 - ✓ المديرية الفرعية للوسائل العامة.
 - ✓ المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى⁽¹⁾.
- وعدد المكلفين بالدراسات ورؤساء المكاتب لدى رؤساء الدراسات والمديرين الفرعيين لا يمكن أن يتجاوز عددهم عن أربعة⁽²⁾.

الفرع الثاني: التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية:

يقصد بالمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية الهياكل اللامركزية⁽³⁾ (الغير ممرضة)، المتواجدة إقليمياً على التراب الوطني والتي سماها المرسوم التنفيذي 274-08 المتفشيات الجهوية أي أنها تمثل المفتشية العامة للمالية على المستوى الجهوي ولكن في صلاحيات معينة، حيث تقوم بمهام في مجال الرقابة والتقويم عن طريق وحدات متنقلة سواء

(1) المادة 16، من المرسوم التنفيذي 273-08 مرجع سابق.

(2) المادة 17، من المرسوم التنفيذي 273-08 مرجع سابق.

(3) المادة 1-9، من المرسوم التنفيذي 274-08 المؤرخ في: 6 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، عدد 50 لسنة 2008.

على شكل فرق أو بعثات تفتيشية حسب الاحتياجات ومتطلبات البرنامج السنوي للتدخل، وتكون كل مديرية جهوية تحت إشراف وسلطة المدير الجهوي ومنصب المفتش الجهوي وظيفة عليا يستند في تصنيفها وتحديد راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية وهذا الأخير يعين بموجب قرار من وزير المالية بعد اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية ويختار من بين المفتشين العاملين للمالية أو أكثر، ويتولى المدير الجهوي تنسيق مهام المفتشية المسندة إليه ويقرر التوزيع الأمثل للمهام، وكذا ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي المديرية الجهوية، كما يعد تقارير دورية عن عملها، وفي ما يلي نضع الجداول المبنية أدناه التي توضح عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية في جدول 1 والتقسيم الجهوي وتحديد الاختصاص لكل مصلحة جهوية في الجدول 2:

جدول 1: عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية⁽¹⁾:

الولاية	المكلف بالتفتيش	الولاية	المكلف بالتفتيش
الاغواط	4	تلمسان	6
تيزي وزو	6	سطيف	6
سيدي بلعباس	6	عنابة	6
قسنطينة	8	مستغانم	6
ورقلة	4	وهران	8

(1) المادة 6، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

جدول 2: التقسيم الجهوي وتحديد الاختصاص لكل مصلحة جهوية.

المديرية الجهوية	الاختصاص الاقليمي لها
الاغواط	الاغواط - الجلفة - غرداية
ورقلة	ورقلة - تمنراست - ادرار - اليزي - الوادي
تلمسان	تلمسان - النعامة - بشار - تندوف
سطيف	سطيف - برج بوعرريج - المسيلة - بسكرة
تيزي وزو	تيزي وزو - البويرة - بومرداس - بجاية
عنابة	عنابة - الطارف - سكيكدة - سوق اهراس - قالمة - تبسة
قسنطينة	قسنطينة - ميلة - ام البواقي - نشلة - باتنة - جيجل
مستغانم	مستغانم - تسمسيلت - الشلف - عين الدفلى
وهران	وهران - معسكر - غيليزان - تيارت
سيدي بلعباس	سيدي بلعباس - سعيدة - عين تموشنت - البيض

المبحث الثاني

الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

انطلاقاً من كون المفتشية العامة للمالية هيئة خارجية مكلفة بالرقابة اللاحقة على الأموال العمومية فقد تعرضنا في المبحث الأول إلى تبيان تنظيم المفتشية من حيث التشكيلة البشرية والهيكل، وسنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مهام المفتشية العامة للمالية كمطلب أول وإجراءات الرقابية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث والأخير سننتقل إلى تقييم الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول

وظائف المفتشية العامة للمالية

سنخص بالدراسة من خلال هذا المطلب لمهام المفتشية والتي حددها المشرع في القوانين والتي تعتبر آلية فعالة في حماية المال العام من خلال بيان المهام التقليدية للمفتشية العامة للمالية في الفرع الأول، أما المهام الحديثة للمفتشية في الفرع الثاني وأخيراً صلاحيات أخرى للمفتشية من خلال الفرع الثالث.

الفرع الأول: الوظائف التقليدية للمفتشية

تتمثل المهام التقليدية للمفتشية كالتالي:

أولاً: الرقابة والتفتيش على التسيير المالي والمحاسبي:

ويقصد بالرقابة كمصطلح التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من استعمال الإمكانيات البشرية والمادية والمالية وكذا الوسائل والوثائق والحسابات واحترام القوانين والتعليمات

الموضوعة كمقياس لعمل الهيئة⁽¹⁾، وتعتبر مراقبة التسيير المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية وهي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية⁽²⁾.

وفي هذا الإطار نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 08-272 على الهيئات الخاضعة للفحص ومراجعة التسيير المالي والمحاسبي وهي:

- تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني⁽³⁾.

- واستدرك المشرع واخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية⁽⁴⁾، بإصدار المرسوم التنفيذي رقم: 09-96 والذي يحدد شروط وكيفيات رقابة المفتشية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁵⁾.

- وليس لها الحق في التدخل في إدارة وتسيير المؤسسات الاقتصادية.

(1) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية، المداخلة السابعة و الثلاثون، جامعة المدية، ص 15.

(2) سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 46.20

(3) المادة 2، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

(4) حاحة عبد العلي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، 538.

(5) المرسوم التنفيذي رقم: 09-96 المؤرخ في 22/02/2009، يتضمن شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2009.

- وتمارس كذلك رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية⁽¹⁾.

وتهدف تدخلات المفتشية العامة للمالية عند ممارستها لاختصاص الرقابة والتفتيش إلى التحقق من⁽²⁾:

- شروط تطبيق التشريع المالي والحاسبي.
 - التسيير والوضعية المالية للمصالح والهيئات المذكورة سابقا.
 - إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
 - مستوى الانجازات مع الأهداف.
 - دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- والملاحظ على النقطة الأخيرة تشابه المصطلحات لذا ارتأينا شرحها.

1- انتظام المحاسبة: هي تطابق العمليات المالية والمحاسبية مع القواعد والأحكام المنظمة للهيئة أو المؤسسة الجاري فيها الفحص، وعموما تكون هذه القواعد موضحة بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية، حيث يجب أن يتماشى مع القواعد القانونية المتنوعة الأصول.

2- صحة المحاسبة: وجب على المفتشين عند القيام بإجراء الفحص التحقق من غياب الأخطاء المحاسبية، سواء على مستوى الوثائق المقدمة أو من جهة الحالات المالية إضافة إلى التأكد من تطابق الوثائق المحاسبية مع الحالات المالية.

3- صدق المحاسبة: مفهوم الصدق يجمع بين مفهومي الانتظام والصحة فالمفتش ملزم بأن يكون موضوعي أثناء انجاز فحوصات على الهيئة المراقبة كما يشترط في أن يكون متحكما في مفاهيم وقواعد المحاسبة⁽³⁾.

(1) المادة 3، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

(2) المادة 3، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

(3) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 104.

ثانيا: الدراسة والخبرة:

تعتبر صلاحية الدراسة والخبرة مهمة ثانوية مقارنة بصلاحية الرقابة والتفتيش الأصلية، وهذا لأنها غير ملزمة بنص القانون، حيث يمكن لها فقط أن تقوم بانجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها في ذلك تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى وتضبط هذه المهام بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية، ويطلب من هذه الأخيرة وهي غير فجائية بحيث تقوم المفتشية العامة للمالية بدراسات في مجال الميزانية المالية أو المحاسبية، وهذا لمعالجة الملفات المطروحة عليها بخصوص هذا الجانب⁽¹⁾.

وتتمثل مهمة الدراسة والخبرة في القيام بتحليل مالية واقتصادية مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي، وهذا يعد طلب من الهيئة أو المؤسسة المعنية بالأمر حيث يمكنها في الأخير إعطاء الحلول الممكنة لإخراج المؤسسة من الصعوبات التي تتخبط فيها سواء كانت مالية أو في مجال التسيير، ويمكن لهذه الصلاحية اخذ منحى آخر وهو اقتراحات من شأنها تحسين فعالية ونجاعة المؤسسة مع الاعتماد على المقاييس والنظم المأخوذة في إطار أهداف السياسة العامة⁽²⁾.

والأعوان المساعدون في الدراسة والخبرة التي تستعين بهم المفتشية العامة للمالية يمكنهم الحصول على المستندات والمعلومات التي تستعين بهم المفتشية العامة للمالية يمكنهم الحصول على المستندات والمعلومات ويخضعون لنفس الواجبات المحددة لمفتشي المفتشية العامة للمالية⁽³⁾، إجراء دراسات مقارنة لمجموعات قطاعات أو ما بين القطاعات⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ المادتين 10 و 14، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

⁽²⁾ زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 105، 104.

⁽³⁾ المادة 2/10، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

⁽⁴⁾ سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص 68.

الفرع الثاني: تجديد وظائف المفتشية العامة للمالية.

بدخول الجزائر اقتصاد السوق كان من الضروري تطوير مهام المفتشية على النحو التالي:

أولاً: مهمة التقييم:

حددها المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272:

- تقييم أداء أنظمة الميزانية.
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو كيان اقتصادي.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها⁽¹⁾.

ثانياً: تقييم السياسات العمومية:

تقوم المفتشية العامة للمالية أيضاً بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ذلك أن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة المستندات المحاسبية ومشروعيتها يمكن ألا تحقق الفعالية المطلوبة لذلك يصبح من الضروري تجاوزه إلى تقييم النشاط العمومي نفسه وهو التصور المستقبلي المهمة التي يفترض أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية⁽²⁾.

(1) المادة 4، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

(2) المادة 5/4، من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

لذلك فإن تقييم السياسات العمومية يهدف إلى البحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة، ويتم من خلال انجاز دراسات وتحاليل مالية اقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته⁽¹⁾.

ثالثا: الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال:

هذه المهمة استثنائية مقارنة مع المهام الأخرى، وتتمثل في أنه تم تأهيل موظفي المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير العمل لمعاينة جرائم مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من والي الخارج وهي اقل أهمية لان الهيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك.

رابعا: التدقيق في القروض الدولية:

في هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للاعمار والتنمية والبنك الإفريقي للتنمية، وهي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة والمتابعة الصارمة والدقيقة والمنظمة للأرصدة الموجهة لمشروع⁽²⁾.

الفرع الثالث: وظائف أخرى للمفتشية العامة للمالية:

اولا: اعادة الهيكلة:

تشارك المفتشية العامة للمالية في تطبيق سياسة إعادة الهيكلة للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات الإدارية وتتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات هذه المؤسسة من

(1) شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص 69.

(2) سناطور خالد ، الرقابة على النفقات العمومية، مرجع سابق، ص 41

وزارة إلى أخرى أو إدماجها ضمن مؤسسات أخرى أو تصنيفها نهائيا وإعادة تنظيمها وترأس المفتشية العامة للمالية في هذه لجنة تقويم الممتلكات وإعادتها إلى صاحبها الأصلي⁽¹⁾.

ثانيا: محافظو الحسابات:

كلف المفتشية العامة للمالية بتدقيق حسابات بعض المعاهد الخاصة للقانون الدولي عن طريق تعيين محافظي الحسابات لدى هذه الهيئات، كما كلفت بتدقيق حسابات بنك الجزائر وعلى هذا الأساس تقوم المفتشية العامة للمالية في نهاية كل سنة بتعيين مفتشين للمالية يتم ترسيمهم بصفة محافظي للحسابات لتدقيق الحسابات السنوية للشركات ذات الطابع المشترك والمعاهد.

ثالثا: تجميع الموازنات:

كلف المفتشية العامة للمالية بعد إنشائها سنة 1980 بتجميع كل موازنات المؤسسات والشركات العمومية الخاضعة لرقابتها والقيام بدراسات تحليلية عليها بحيث يقوم المكلف بهذه المهمة باستخلاص النتائج ومقارنتها وترتيبها، وهذا ما يساعد على استنتاج نظم يستند عليها في أعمال الرقابة والتقويم ولكن هذه الوظيفة لم تطبق على كوصف لواقع لعدم صدور قوانين تلزم الإدارات بان تبعث موازناتها.

رابعا: مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة مراقبة عمليات الخصخصة:

يعين ممثل الفتشية العامة للمالية مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئات المعنية طبقا للمادة 30 من الأمر: 95-22 المؤرخ في: 1995/08/26 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية⁽²⁾.

(1) سلوقي هشام ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مرجع سابق.

(2) زيوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 106.

المطلب الثاني

إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية

إن الأسس العملية التي تحكم المفتشية العامة للمالية تتمثل في الصلاحيات الممنوحة لها والمجال الذي تتدخل فيه أثناء قيامها بهاته الصلاحيات وكيفية سير العملية التفتيشية والتي تنتهي بتحرير تقارير وسنتناول في هذا المطلب المبادئ التي تقوم عليها عملية التفتيش في الفرع الاول، أما مراحل التفتيش سنخصصها بالدراسة في الفرع الثاني، وأخيرا التقييم الدوري للتقارير كفرع ثالث.

الفرع الاول: أسس عملية التفتيش.

تقتضي دراسة إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية التطرق بشيء من التفصيل للمبادئ التي تحكم عملية التفتيش.

أولاً: الفصل بين وظائف المسير والمفتش:

عند البدء عملية التفتيش يجد المفتش نفسه في وضعية خاصة انطلاقاً من مبدأ الفصل بين وظائف المسير والمفتش، حيث يجد نفسه خارج السلطة الرئاسية للمصلحة المراد مراقبتها، ويطبق هذا المبدأ بحذافيره بحيث لا يتدخل المفتش في تسيير الهيئة المراقبة ولا يتخذ أية تدابير من شأنها المساس بإدارة المصلحة أو الهيئة ولا يمكنهم إعطاء أوامر للموظفين باختلاف حالاتهم⁽¹⁾.

ولكن المشرع وضع استثناء لهذا المبدأ بحيث أعطى صلاحية للمفتش أنه عند اكتشاف تأخيرات خطيرة على مستوى المحاسبة أو خطأ فاضح يهدد المال العام يحق

(1) المادتين 7 و9، من المرسوم التنفيذي 07-2372 مرجع سابق.

للمفتش أخذ التدابير الاحتياطية والأمر بتدقيق المحاسبة أو إعادة وضعها حالاً لتنظيمها وقد تصل إلى طرد المحاسب العمومي⁽¹⁾.

ثانياً: تدعيم المفتش بسلطات قانونية مهمة:

لقيام المفتش بمهامه على أحسن وجه أعطيت له سلطات قانونية مهمة وأصبحت تشكل هاته السلطات قواعد تقليدية في مجال التفتيش وهي:

1- **قاعدة الفجائية:** بحيث تكون لعملية التفتيش صيغة فجائية فلا يجب أن تعرف الهيئة المراقبة مسبقاً بوجود التفتيش وهذا ما يميز في الأصل رقابة المفتشية العامة للمالية عن باقي أفواج الرقابة الأخرى إلزامية الإشعار المسبق لا تكون إلا في حالات أخرى فالقيام بدراسة أو خبرة أو تقويم اقتصادي كما رأينا سابقاً⁽²⁾، وحسناً فعل المشرع الجزائري عندما نص على فجائية الفحوص والتحقيقات حتى لا يتم إعطاء فرصة للإدارة والمؤسسات العمومية لتدارك النقائص التي تحتوي تسييرها الإداري والمالي وكذا تغطية الثغرات المالية بما يسمح بكشف مختلف الفساد الإداري والمالي.

ويتطبيق هاته القاعدة نتحصل على امتيازين:

- الخوف الدائم عند الموظف من وقوع عملية التفتيش.
 - يسمح التفتيش الفجائي بالنظر إلى السير العادي للمصلحة المراقبة⁽³⁾.
- 2- **حق الاستعلام:** والمقصود بهاته القاعدة أن الموظف أو المسؤول في المصلحة المراقبة من طرف المفتش لا يستطيع أن يتملص بإدلاء بأية معلومات يريد بها المفتش بدافع احترام السلم الرئاسي أو السر المهني أو الطابع السري لهاته المعلومات أو الوثائق⁽⁴⁾.

(1) شويخي سامية، الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص72.

(2) المادتين 10 و14، من المرسوم التنفيذي 07-272 مرجع سابق.

(3) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص540.

(4) المادة 5/17 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

ويمكن أن يتيح هذا الحق للمفتش:

- اكتشاف الموجودات وإحصائها وتبيان حالة الصندوق المالي والمخازن.
- التحقق من الكتابات الحسابية وضمان التأكد من صحة الوثائق التي شرعتها ومادية العمليات التي قامت بتغطيتها تلك الحسابات.
- التحصل على المعلومات والوثائق المكملة غير المتوفرة.

وكل رفض يمكن ان يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني.

وعند عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإعدار يحذر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية عليها متابعة ذلك⁽¹⁾.

والملاحظ أن المشرع الجزائري استثنى الملفات المحاطة بالسر الدفاع الوطني، بحيث تقوم الوحدات العملية للتفتشية العامة للمالية بتحريرها تبعا لرسالة مهمة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالدفاع الوطني⁽²⁾.

3- قاعدة الاتهام: والمقصود بهاته القاعدة أن المراقب موضوع دائما في قفص الاتهام ولكن عليه أن ينفي أي اتهام بالدليل أي يحتاج له حق الدفاع ويلعب المفتش دور قاضي التحقيق هنا وللموظف المراقب أن يعلم بجميع الوثائق والأدلة التي طرحت هذه ورغم أن المهام التي أسندت إلى المفتش هي إدارية بحتة على عكس مهام قاضي التحقيق قضائية، وإنما طرح نوع من التشابه على مستوى المهني⁽³⁾.

(1) المادة 19 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

(2) المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

(3) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 110.

الفرع الثاني: مراحل عملية التفتيش.

بالعودة إلى النصوص التنظيمية لعملية التفتيش نجدها تمر عبر ثلاث مراحل مترابطة فيما بينها، بدأ بالمرحلة التحضيرية للتنفيذية وأخيرا تحرير القرار، وهذا ما سنخصه بالدراسة في هذا الفرع.

أولاً: المرحلة التحضيرية لعملية التفتيش:

تحضر المهمة التفتيشية بطريقة منتظمة بناءً على البرنامج السنوي وليس عشوائياً، وتعد المهمة من طرف مديرية المناهج والتحليل والتخليص بالتعاون مع الهياكل المركزية الأخرى، ويضبط بموجب قرار من وزير المالية حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة أن البرنامج السنوي يتضمن مختلف المهام التي ستنتج خلال السنة حيث يتم توزيعها على مدار السنة، وعلى مختلف المديريات الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأولويات.

وبناءً على هذا فالإجراءات الأولية أو السابقة لعملية التفتيش تتم بالتعرف على المؤسسة أو الهيئة المراد مراقبتها، وذلك من خلال نصوص الإنشاء على الهيئة المؤسسة أو الهيئة المراد مراقبتها، وذلك من خلال نصوص الإنشاء الاسم الكامل للمؤسسة، وعنونها إضافة إلى نشاطها، وعموماً يقومون بجمع كل القوانين والنصوص التشريعية، والتنظيمية المتعلقة بها، والاطلاع على كل أرشيفات المفتشية العام للمالية الخاصة بالتدخلات السابقة

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

في هذه المؤسسة أو الهيئة إن وجدت⁽¹⁾ كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من معلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالية⁽²⁾.

وبعد التحضير يقوم رئيس المهمة بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة ويقدمها إلى المفتشين المكونين لفرقة التفتيشية على شكل معلومات أساسية متمثلة في تحديد طبيعة النقاط التي يجري مراقبتها، ومدة تنفيذ المهمة التفتيشية التي لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف، وقابلة للتمديد في الحالات الاستثنائية كما يقوم أيضا بتقسيم المهام بين المفتشين لتفادي التداخل أثناء تنفيذ المهمة التفتيشية⁽³⁾.

ثانيا: تنفيذ المهمة التفتيشية:

بعد الانتهاء من كل هذه الأعمال التحضيرية يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع من خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع الأهداف الدقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض إتباعها، ويشترط على البعثات أو الفرق عند التدخل أن تكون مزودة بوثيقة أو مستند يدعى الأمر بمهمة يحرر من طرف مديرية الرقابة والتدقيق والتقييم، ويحتوي على المعلومات الآتية:

- اسم ولقب المفتشين المكونين لمهمة التفتيش.
- الهيئة أو المصلحة أو المؤسسة المعنية بالتفتيش.
- مضمون المهمة.
- تاريخ بداية المهمة وانتهائها⁽⁴⁾.

(1) سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مرجع سابق، ص 45.

(2) انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

(3) سلوقي هشام ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مرجع سابق.

(4) شويخي سامية، الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص 71.

أما عن كيفية سير العملية فيقود رئيس المهمة التفتيشية تشكيلة، وتتم عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من الناحيتين الشكلية والمضمون⁽¹⁾.

1- **الناحية الشكلية:** التأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية والميزانية والحساب الإداري، وسجلات الجرد ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

2- **ناحية المضمون:** حيث يقوم المفتشون بـ:

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع، والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبون.
- التحصيل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية⁽²⁾.
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.
- القيام في الأماكن، بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحاسبات.
- الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.
- التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.
- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتام التقيد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.
- وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق 'مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيته نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽³⁾.
- ومما يبق يتضح أن المفتش يقوم بالتحقق من مدى مشروعية المحاسبة العمومية التي بين أيدي المحاسب العمومي والذي أمر بتنفيذها الأمر بالصرف لتلك الهيئة المراقبة،

(1) انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(2) شويخي سامية، الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام مرجع سابق، ص 71.

(3) المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

ومقارنتها بالتشريع المالي والحسابي التي لها اثر مالي ومباشر على الهيئة كالقانون التجاري المخطط الوطني للمحاسبة إضافة إلى القوانين المالية والجبائية السارية المفعول⁽¹⁾.

- إذا تحقق المراقب عند المعاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخر بإعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخيرا أو احتلالا لا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة⁽²⁾.

وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء، ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد⁽³⁾.

وإذا تأكد المفتشون من وجود قصور أو ضرر جسيم أي وجود اختلاسات أو مخالفات تمس السير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم إعلان رئيس المهمة الذي يلعب دورا رئيسا للمفتشية العامة للمالية وتعلم هذه الأخيرة فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة⁽⁴⁾.

وإذا اثبت مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها مستحيلا، يترتب عليه نفس الآثار أي يحرر المسؤولون محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة⁽⁵⁾.

(1) هشام سلوقي ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مرجع سابق.

(2) المادة 7 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(3) المادة 7 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(4) المادة 9 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(5) المادة 8 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

ثالثا: تحرير التقارير:

تتجلى أهم عمالية عند قيام المفتشية العام للمالية بمهامها وصلاحياتها في الميدان هو اختتامها بتحرير التقارير، حيث تعتبر الإجراء الأخير وبذلك يقوم المفتشون في نهاية تدخلاتهم بتحرير تقارير يسجلون فيها ملاحظاتهم ومعيناتهم وتتعدد أنواع التقارير التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية عبر مراحل زمنية ابتداء من التقارير الأساسية إلى التقرير التلخيصي وأخيرا تقرير سنوي.

1- **التقرير الأساسي:** يعد التقرير الأساسي بعد انتهاء مهام الرقابة ويبرز المعايينات والتفديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، ويتضمن هذا الأخير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة، ويمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراح كليل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها⁽¹⁾، ويشترط أن كل مفتش مشارك في عمليات التحقيق والتفتيش تحرير تقريره بنفسه يبين فيه كل الجوانب كيفما كانت سلبية أو ايجابية للتسيير ويتحمل مسؤولية النتائج المترتبة عن التقرير⁽²⁾.

ولا يصبح التقرير الأساسي نهائيا إلا بعد الإجراء ألتناقضي، هذا ما تضمنته المادتين 22 و 23 يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وما بثه التقرير الأساسي ولا يصبح هذا التقرير نهائيا إلا بعد تأكيد وثبيت المعايينات التي يتضمنها، وذلك عند نهاية الإجراء ألتناقضي يرسل التقرير المعد على اثر مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة إلى هذه الأخيرة دون سواها⁽³⁾.

وللتمكن من تنفيذ الإجراء ألتناقضي يجب على مسيري المصالح والهيئات المرسله إليهم أن يجتنبوا لزوما في اجل أقصاه شهرين على المعايينات والملاحظات التي تحتويها هذه

(1) المادة 21 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(2) المادة 356 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(3) المادة 22 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

التقارير، وعليهم أن يعملوا بالتدابير المتخذة والمتروقة المتعلقة بالوقائع المدونة في هذه التقارير، ويمكن تمديد هذا الأجل استثنائيا بشهرين من طرف رئيس المفتشية العام للمالية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية وعند اقتضاء اجل الاستحقاق المحدد تصبح التقارير الأساسية التي لم يرد عليها نهائية⁽¹⁾.

2- **التقرير التلخيصي:** يترتب عن جوانب المسير على التقرير الأساسي، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير التلخيصي المذكورة في الفترة أعلاه، مرفقا بجوانب المسير، السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب دون سواها⁽²⁾.

والملاحظ أن تقارير المفتشية العام للمالية بأنها تتميز على أنها تعتمد على إجراء المواجهة .

3- **التقرير السنوي:** طبقا للمادة 26 "تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنوي يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وملخص معاينتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك، خصوصا بغرض تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم اللذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتهما⁽³⁾."

يقم هذا التقرير إلى وزير المالية خلال الفصل الاول من السنة التي اعد التقرير في شأنها، وعلى خلاف المرسوم رقم 53/80 الملغى فان التقرير السنوي كان يقدم خلال شهر أكتوبر من السنة التي تم فيها التدخل طبقا للمادة 22 منه⁽⁴⁾، علاوة على التقرير السنوي تعد

(1) المادة 23 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

(2) المادة 24 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع نفسه.

(3) المادة 1/26 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع نفسه.

(4) المادة 22 من المرسوم التنفيذي 80-53، المؤرخ في 1980/03/01، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية.

المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال تقريراً يرسل إلى السلطات المؤهلة، يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعاينات والتوصيات⁽¹⁾.

ويمكن القول أن التقارير التي تعد من طرف المفتشين تعتبر مساحة لإبداء الرأي والملاحظات والاقتراحات التي تخص الإصلاح سواء على المستوى القانوني أو التنظيمي أو على مستوى التسيير الاقتصادي، ولا يمكن اعتبار هاته التقارير التي يمضيها رئيس المفتشية العام للمالية، وفي حالة دراسة شاملة خاصة بقطاع معين، فتحمل كل التقارير في تقرير واحد على المستوى المركزي، رغم خضوع إعداد واستغلال التقارير في تقرير واحد على مستوى المركزي رغم خضوع إعداد واستغلال التقارير المنجزة من طرف المفتشين خلال تدخلاتهم الميدانية إلى مبدئين:

- وضع كامل مسؤولية مفتشي المالية على جميع ملاحظاتهم ونتائجهم الموجودة في تقاريرهم.
- إعداد التقارير بإجراءات المواجهة والتي نص عليها المرسوم بهدف ضمان الحياد في أعمال المفتشية العامة للمالية ونوعية الملاحظات الموجودة في التقارير وبكلمة واحدة وديمقراطية الرقابة⁽²⁾.

الفرع الثالث: التقييم الدوري للتقارير.

بعد الانتهاء من الأعمال المفتشية وجمع التقارير القاعدية وتلخيصها في تقرير شامل تقوم لجنة خاصة موجودة على مستوى المفتشية العامة للمالية بتقييم الأعمال التفتيشية المنجزة من طرف مختلف المهمات، تكلف هذه اللجنة بتقدير نوعية هذه التقارير وكل الأعمال المنجزة التي لها نفس الطبيعة وتضمن على هذا المنوال تطابق هذه الأعمال مع القواعد العام التي تحكم وتنظم سير أعمال المفتشية والأحكام التشريعية والتنظيمية السارية

(1) المادة 3/26 من المرسوم التنفيذي 08-272.

(2) ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق الجزائر، 2002، ص 16

المفعول يتألف من لجنة تقييم الأعمال التفتيشية رئيس المفتشية العامة للمالية وتتكون من خمسة أعضاء موزعين كالتالي:

- مدير الرقابة.
- 3 أعضاء يعينهم عند بداية كل اجتماع رئيس المفتشية من بيت الموظفين المرسمين في الأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، وتجتمع اللجنة بطلب من رئيسها مرة كل ثلاث أشهر على الأقل وتخضع إلى معايير كل التقارير التفتيشية أو التحقيقات بمبادرة من رئيس المفتشية أو مدراء الرقابة لنفس الهيئة الرقابية، ويمكن لرؤساء الغرف والبعثات المشاركة في اجتماعات هذه اللجنة وعند الحاجة إلحاق المفتشين اللذين يمولون الغرف أو البعثات التفتيشية للمشاركة فيما يخصهم في أعمال هاته اللجنة، وفي آخر كل اجتماع تعطي اللجنة ملاحظات هامة حول التقييم العام للأعمال المعاينة والتي تبلغ إلى المفتشين الذين قاموا بصياغة التقارير التفتيشية وتسجيل الملاحظات الخاصة بالمهمة الموكلة إليهم كما يمكن لهذه اللجنة إعطاء توصيات قصد تحسين نوعية صياغة التقارير والوصول إلى أفضل تقديم لها، كما يقوم بتشجيع كل مبادرة من شأنها تحسين المهمات وتنظيمها وجعلها ذات فعالية إضافة إلى كل هذا اقتراح كل الطرق أو الوسائل التي تعتقد أنها ضرورية لتطوير أعمال المفتشية.

المطلب الثالث

فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم وكذا الدراسات والتحليل، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية والتعديلات التي تشهدها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها ودورها إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ولهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى الأسس العضوية لعدم فعالية المفتشية العامة للمالية في الفرع الأول أما الفرع الثاني سنتطرق إلى الأسس العملية لعدم فعالية المفتشية العامة للمالية.

الفرع الاول: عدم فعالية الأسس العضوية للمفتشية العامة للمالية.

إن الدور الرئيسي في المفتشية العام للمالية يبقى لوزير المالية يصدر قرارات ويقوم بتنفيذها رئيس المفتشية والذي تبقى له مهمة الاقتراح هذا ما يفسر وضع المفتشية العامة للمالية تحت سلطة مباشرة لوزير المالية وعدم تبعيتها لأية مديرية، ورغم ذلك فهي لم تمنح الاستقلالية التامة وهذا ما يحد من سلطات رئيس المفتشية الذي يعتبر رئيس مصلحة فقط في الجزائر على الرغم من الهياكل الكبيرة الموضوعة على عاتقه⁽¹⁾

الاختصاص الإقليمي الكبير لكل مديرية جهوية مقارنة بعدد الولايات الحالي والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية الموجودة على ترابها إضافة إلى إمكانية استدعاء فرقة التفتيش لمهام خارج دائرة اختصاصها والملاحظ أن عدم التكافؤ بين الإمكانيات الموضوعة على مستوى المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية من جهة والمديريات الجهوية من جهة أخرى مع مراعاة أن أكثر من 80% من الأعمال التفتيشية أو الأعمال المقررة في البرنامج السنوي تنجز على مستوى المديريات.

قلة المفتشين المتواجدين ميدانيا حيث نجد عدم توازن بين عدد المفتشين المكلفين بمهام إدارية على مستوى المديرية العامة أي مصالح المركزية أكثر من 70 مفتش في حين الذين هم في الميدان حوالي 60 مفتش، إن هاته الأسباب تجعل عدم كفاية المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية أساس عضوي في عدم فعاليتها.

رغم تنوع طرق التوظيف ونظام التحفيز الذي تتميز به المفتشية العامة للمالية وما للموظفين من حقوق وواجبات إلا أن الطريقة الوحيدة المعمول بها غالبا هي عن طريق تدخل أو وساطة المدرسة الوطنية للإدارة، وبهذا فان باقي الكيفيات تبقى حبرا على ورق ما دام لا تستعمل في الواقع ويبقى العدد الحالي لمجمل موظفي المفتشية العامة للمالية لا يفي بالغرض في تحقيق أهدافها الخاصة في مجال التفتيش الميداني، أي في عين المكان وبالتالي فان البرنامج السنوي الذي تقرره لا ينفذ بنسبة 100% نظرا لعدد القليل للمفتشين.

(1) زيوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

وبذلك يمكن القول أن نقص التوظيف في مصالح المفتشية لا يمكن من أداء العمل على أكمل وجه ومنه عدم فعالية عمل المفتشية العامة للمالية، وما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجرة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي⁽¹⁾، إن أهم النصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة للمالية عبارة قواعد قانونية مكملة لا تلزم المفتشية أي لا توجيهها في القيام بصلاحياتها أو اختصاصها على أكمل وجه بل بالعكس تجعلها حرة ابتداء من المادة 4 والمادة 12 والمادة 21 بحيث يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية⁽²⁾.

الفرع الثاني: عدم فعالية الأسس العملية للمفتشية العامة للمالية.

مجال تدخل المفتشية العامة للمالية واسع غير انه يؤثر سلبا سواء على المستوى الجزائري أو غيره على فعالية عمل المفتشية العامة للمالية حيث نجد أن القطاع أو الهيئة التي يتم تفتيشها أو مراقبتها لا يتم مرة أخرى إلا بعد مرور عدة سنوات قد تصل إلى 7 أو 8 سنوات.

ولذلك فان توسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية يقلل من فعاليتها في حد ذاته حيث أن المجال المراقب لا يتم تفتيشه إلا بعد مدة طويلة وبالعكس فلو كان المجال محدودا يتم التفتيش دوري وهذا بنص القانون.

إن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية يمس كامل القطاع العام تقريبا ويتعدى ذلك إلى جانب من القطاع الخاص الذي له علاقة بالمال العام، وبهذا يمكن استخلاص أن للنصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة للمالية لم تذكر الصلاحيات الثانوية التي تتميز بها، ربما كي لا تكون هناك إلزامية لها أو لا تتحرف عن دورها الرئيسي المتمثل في الرقابة والتفتيش رغم ما رأينا من أهمية لهاته الصلاحيات⁽³⁾.

(1) شويخي سامية، الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص73.

(2) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية ، مرجع سابق .

(3) ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق، ص19..

وبالإضافة إلى نقص الصلاحيات الممنوحة للمفتشية العامة للمالية مقارنة بمجال تدخلها الواسع الذي يحكم كامل القطاع العام تقريبا وبعض من القطاع الخاص والذي يعتبر أساس عمليا في عدم فعاليتها فان تدخلاتها الميدانية لا تكسب الوسائل القانونية الصارمة من اجل عمل دقيق يعطي أثره في الحين ابتداء من سير عملية التفتيش ورغم الإجراءات الصارمة المنصوص عليها قانونيا فان الملاحظ المفتش لا يستطيع أن يقوم بتنفيذ العقوبة لوحده لكن وتبقى هاته من اختصاص السلطة السلمية أو الوصية على الموظف الذي قام بالمخالفة فالمفتشية لا تكتسب حق العقاب وإنما إثبات ذلك بمحضر وإرساله كما رأينا والملاحظ كذلك انهاء الإجراءات التي تتم في عملية التفتيش تخص فقط صلاحيات الرقابة والتحقيق أما إجراءات القيام بالصلاحيات الأخرى فإنها لم تتخذ شكلا محدد ولم تبين النصوص القانونية كيفية القيام بها وهذا نظرا لحدائتها على الأقل.

عدم وجود أي تصرف قانوني يجبر المسير أو الموظف في حالة عدم الإجابة على فعل ذلك وفي الواقع معظم التقارير تبقى دون إجابة ولا توجد أية وسيلة لإجبار المسير أو الموظف على الإجابة.

إن تقارير المفتشية للمالية لا ترقى إلى قيمة القرار الذي يعطي أوامر وإنما تبقى ملاحظات ونتائج فقط ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئة المعنية أو السلطات الوصية أو السلمية بالأخذ بهذه الاقتراحات وتطبيقها مستقبلا، وأما يبقى حبرا على ورق وحق في حالة اكتشاف أخطاء جسيمة في المحاسبة فان المفتش لا يمكن اتخاذ تدابير استعجالية ردعية إنما تبليغ ذلك فقط إلى السلطات المعنية والوصية وكذلك رئيس المفتشية⁽¹⁾، أي ينحصر دور المفتشية في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات⁽²⁾، فلا تملك سلطة توقيع العقاب ولا سلطة تحريك الدعوى العمومية ضد مرتكبي التجاوزات القانونية، والأمر لا يتعلق فقط باكتشاف الأخطاء لكن يجب كذلك تسليط العقوبات بشدة من هذه العقوبات تستمد الرقابة على الأموال العمومية كل قوتها وفعاليتها.

(1) ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية مرجع سابق، ص73.

(2) شويخي سامية، الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص73.

وتتمثل الصعوبات الخاصة بالتفتيش في انه يمنع المفتش من التدخل في التسيير وهذه الصعوبات تحد من صلاحيته وكذلك يمنع المفتش المالي من مراجعة الحسابات المحقق فيها من طرف مجلس المحاسبة⁽¹⁾، لا تدخل ضمن المجالات المحقق فيها من طرف المفتشية العامة للمالية وبالتالي من النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة بمجلس المحاسبة⁽²⁾.

المفتشية العامة ليست لها سلطة اتخاذ القرارات بخصوص ملاحظات ونتائج التحقيق الذي يقوم به المفتشون الماليون كما أن سلطة اتخاذ القرارات على الملاحظات من سلطة وزير المالية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة وبهذه الصفة عدم اتخاذ أي تدابير بخصوص الملاحظات ونتائج الرقابة على الأموال العمومية وحتى تتمتع المفتشية بكل صلاحياتها ولا تكون مراقبتها شكلية يجب أن تشارك في اتخاذ القرار التي من شأنها تحسين عمل الهيئات والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

⁽¹⁾ بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص188.

⁽²⁾ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر مرجع سابق، ص73.

خلاصة الفصل

حاولنا من خلال هذا الفصل التعرف على المفتشية العامة للمالية، لكونها تمثل هيئة إدارية تابعة لوزارة المالية وهذا ما أقرته المراسيم التنفيذية، ثم عرجنا إلى تنظيم المفتشية من الناحيتين التشكيلية البشرية ثم هياكل المنظمة للمفتشية التي تكتسي خصوصية بارزة، وتعرضنا في هذا الفصل إلى الدور الرقابي الذي تمارسه المفتشية العامة للمالية كآلية لحماية المال العام من خلال الاختصاصات المتنوعة الممنوحة لها، ونخص بالذكر المهمة الرئيسية للمفتشية وهي التدقيق والتفتيش من خلال تتبع القواعد والإجراءات المتبعة في عملية التفتيش والتي تنتهي بالتقارير، ليظهر لنا جليا من خلال النصوص القانونية وعرض رقابة المفتشية العامة للمالية بإصدار حكم نهائي بعدم فعالية عملها على الأسس العضوية والعملية.

خاتمة

نخلص في نهاية مذكرتنا هذه إلى القول أن التحقق من مشروعية ونظامية العمليات المالية هي من المهام الأساسية لأجهزة الرقابة على تسيير المال العام والجزائر ككل بلد سائر في طريق النمو يجب أن تستغل كل الإمكانيات والهيئات الرقابية الموجودة لديها وهذا ما نلمسه من خلال تنوع آليات الرقابة بين رقابة بعدية والمتمثلة في مجلس المحاسبة كآلية رقابية دستورية مستقلة، وبين الهيئة كآلية رقابية وقائية مستحدثة والمفتشية العامة للمالية كآلية رقابية بعدية تابعة لوزارة المالية.

كما يمكننا القول أن صلاحيات هذه الأجهزة واسعة جدا وهذا ما يقتضي ضرورة تدعيمها بإمكانيات معتبرة وأساليب عمل مكيفة بشكل مناسب سواء كانت بشرية أو مادية إذ يجب إعادة النظر في الطبيعة الرقابية لمجلس المحاسبة الذي لم يبلغ بعد المستوى المطلوب من الشفافية والتطور الضروري لتسيير المال العام هذا إذا ما نظرنا على تطبيقاته الواقعية التي يعترضها بعض التناقضات التي تفرغها من محتواها كضعف فاعلية ودور التقارير السنوية التي يعدها مجلس المحاسبة ضف إلى ذلك أن الشفافية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال نشر هذه التقارير للإطلاع عليها وهذا ما لا نجده على أرض الواقع.

أما إذا نظرنا إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد نجد إن دورها يقتصر فقط على الوقاية والعلاج دون القمع وردع الفساد بالإضافة إلى محدودية استقلالها مما يعتبر عائقا أمامها لممارسة مهامها وتحقيق أهدافها.

لنقع في نفس المشاكل بالنسبة لمحدودية سلطات وصلاحيات المفتشية العامة للمالية والتي هي تابعة لوزارة المالية ووحده وزير المالية من يملك سلطة اتخاذ القرار في مختلف التحقيقات.

بالإضافة إلى إنعدام التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية مما يزيد من وجود ثغرات قانونية ووسائل وفرص إختلاس أكبر وتهرب أسهل من العقاب.

كل هذا يؤدي بنا إلى نتيجة حتمية وهي في كون أن مختلف الأجهزة الرقابية على تسيير المال العام تعني من ثغرات ونقائص يحول دون تحقيق الحماية الفعلية للمال العام ودون غلق الباب أما أي احتيال أو استغلال له.

لذا كان لازما على الدولة القيام بمجموعة من التدابير اللازمة لتكريس نجاعة وفعالية أكثر لهذه الأجهزة كمنح الإستقلالية لهذه الأجهزة حتى تتمكن من القيام بدورها وتقوية أساليب رقابتها.

إعادة النظر في ظروف القائمين والفاعلين في هذه الأجهزة ورفع أجورهم وإعادة تأهيلهم حتى يتم تحقيق التوازن بين أعباء حياتهم اليومية وكذا قدراتهم من جهة والمهام الموكلة لهم من جهة أخرى.

مع ضرورة إعادة النظر في العقوبات المفروضة على المخالفين أو المختلسين وتشديدها حتى يكون هنالك تخويف وترهيب وردع وجزاء في نفس الوقت وما يقابلها من ضرورة إعتدال نظام التحفيز والتشجيع للمتميزين وأصحاب الكفاءة والدور الفعال في صيانة وحماية المال العام .

وجوب اعتماد الأنظمة الرقابة التي يسهل فهمها وكذا تطبيقها والكف على الأخذ بالقوانين والنصوص الجاهزة والاكتفاء بمجرد ترجمتها والتي عادة ما تكون غير ملائمة لواقعنا.

إن تحليل مختلف أنواع الرقابة المتبعة في بلادنا يجعلنا نتساءل هل توصلت هذه الآليات الرقابية إلى تحقيق الأهداف التي حددتها؟ فإذا نظرنا الى الواقع المعاش نجد أن الإختلاس وتبديد المال العام لايزال طاغيا على مؤسساتنا المالية ومبدءا قائما في نظام دولتنا وهذا ما يجعلنا نستنتج أن هذه الظاهرة لا يمكن حصرها أسبابها فقط على الأجهزة الرقابية أو النصوص القانونية سواء الردعية أو الجزائية رغم قلة وعدم نجاعة هذه الأخيرة بل يضاف إلى هذا كله إنعدام الضمير الإنساني وقلة الوازع الديني وطغيان حب المال والدنيا

على الآخرة وثوابها وترجيح المصلحة الشخصية وحب الذات على المصلحة العامة و حب الوطن

وأخيرا نوصي سواء المكلفين بتسيير المال العام أو حمايته أو رقابته وكل من له دور أو علاقة بالمال العام لمراقبة الله عز وجل في السر والعلن لأنه في حالة انعدامها لن تتفع ولن تردع أية رقابة أخرى مهما كانت صارمة وفعالة دون أن تكتمل برقابة ذاتية وضمير حي أثناء تسيير المال العام.

قائمة المراجع

1. الكتب و المؤلفات:

- بعلي محمد صغير و يسرى أبو العلا ، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابة سنة 2003.
- بديسي فطيمة، محاضرات في المحاسبة العمومية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2001.
- زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر 2011
- مسعي محمد، المحاسبة العمومية ، دار الهدى للطباعة و النشر عين مليلة، الجزائر ،سنة 2003.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الاول، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2013
- شيهوب مسعود المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 4، الجزائر، 2008
- ضرار العتيبي، نضال الحواري، إبراهيم خريس، العملية الإدارية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2007،

2. المذكرات و الرسائل:

- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية و الإدارية،كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2007.
- بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الاداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو
- بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، سنة 2013،

- زروقي مليكة، أساليب مكافحة في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون الإداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة سنة 2012/2013،
- زيتوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014.
- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013.
- منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2014/2015.
- ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق الجزائر 2002
- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية نقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة
- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011
- سباق سلوى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة شهادة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013

- سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006
- سلوقي هشام ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006/2005
- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، 2011/2010

3. مجلات

- رمزي حوحو، لبنى دنس، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة
- شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية، المداخلة السابعة و الثلاثون، جامعة المدية

4. النصوص القانونية

1. النصوص التشريعية:

- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2008، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14، سنة 2006
- امر رقم 95-20 مؤرخ في 19 صفر 1916 الموافق لـ 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39 سنة 1995.
- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، المعدل و المكمل للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- الأمر 95-23، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 48، لسنة 1995

2 النصوص التنظيمية:

* المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72 سنة 1995.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية العدد 74

* المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 ، يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 رمضان عام 1429 الموافق لـ 06 سبتمبر سنة 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية
- المرسوم تنفيذي رقم: 10-28 مؤرخ في : 13 جانفي 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2010
- المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في: 6 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، عدد 50 لسنة 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم: 09-96 المؤرخ في 22/02/2009، يتضمن شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2009.
- المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية.
- المرسوم رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980 ، المحدد لعدد غرف مجاس المحاسبة و مجال إختصاصها.
- المرسوم 12-64، المؤرخ في 7 فبراير 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية، عدد 08

* القرارات:

- القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، الجريدة الرسمية العدد (06)، سنة 1996،
- قرار مؤرخ في 18 افريل سنة 1996 يعدل القرار المؤرخ في 16 جانفي، 1996 الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، سنة 1996.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
02	المقدمة
07	الفصل الأول: مجلس المحاسبة
09	المبحث الأول: تنظيم مجلس المحاسبة و طبيعته القانونية
09	المطلب الأول: هيكل مجلس المحاسبة
09	الفرع الأول: الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة
10	أولاً: غرفة مجلس المحاسبة
14	ثانياً: النظارة العامة
15	ثالثاً: كتابة الضبط
15	رابعاً: الهياكل الإدارية و التنفيذية
16	الفرع الثاني: التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة
17	أولاً: رئيس مجلس المحاسبة
18	ثانياً: نائب رئيس مجلس المحاسبة
18	ثالثاً: الناظر العام
19	رابعاً: رؤساء الغرف
20	خامساً: رؤساء الفروع
20	سادساً : المستشارون و المحاسبون
21	المطلب الثاني: المظاهر القضائية لمجلس المحاسبة

22	الفرع الأول: من حيث تنظيم و تشكيلة مجلس المحاسبة
22	الفرع الثاني: من حيث وظيفة مجلس المحاسبة
25	المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
26	المطلب الأول: أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة
27	الفرع الأول: إلزامية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة
27	أولاً: إداى حسابات التسيير
28	ثانياً : إلتزامات الأمرين بالصرف
29	الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
29	أولاً: معاينة المحاسبة
30	ثانياً: الحكم على الحسابات
30	الفرع الثالث: الرقابة على تسيير الأمرين بالصرف
30	أولاً : رقابة نوعية التسيير
33	ثانياً: رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية
36	المطلب الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة
36	الفرع الأول: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات مجلس المحاسبة
36	أولاً : إبراء ذمة المحاسب العمومي
37	ثانياً : وضع المحاسب العمومي في حالة مدين
38	الفرع الثاني : النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير

38	أولاً: رسالة رئيس الغرفة
38	ثانياً: المذكرة الإستيعابية
39	ثالثاً: المذكرة المبدئية
39	رابعاً: التقرير المفصل
39	خامساً: التقرير السنوي
40	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية المالية
44	الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
45	المبحث الأول: الإطار التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
45	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
45	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة
47	الفرع الثاني: مظاهر إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
47	أولاً: مظاهر الإستقلالية العضوية
49	ثانياً: مظاهر الإستقلالية الوظيفية
51	الفرع الثالث: نسبية إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
51	أولاً: نسبية إستقلالية الهيئة من الناحية العضوية
52	ثانياً: نسبية إستقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية
53	المطلب الثاني: هيكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
53	الفرع الأول: التشكيلة البشرية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

55	الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
59	المبحث الثاني: رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
59	المطلب الأول: طبيعة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
59	الفرع الأول: الدور التوجيهي و التحسيبي للهيئة:
60	الفرع الثاني : الدور الرقابي للهيئة
62	المطلب الثاني: محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد
62	الفرع الأول: من حيث محدودية سلطة الهيئة في القمع و العقاب
63	الفرع الثاني : من حيث محدودية الهيئة في تلقي التصريحات بالامتلاكات
65	الفصل الثالث: المفتشية العامة للمالية
67	المبحث الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية
67	المطلب الأول: التشكيلة البشرية للمفتشية العامة للمالية
68	الفرع الأول: رئيس المفتشية العامة للمالية
69	الفرع الثاني: نظام التوظيف داخل المفتشية العامة للمالية
70	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية
71	الفرع الأول: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية
71	أولا: هياكل عملية الرقابة و التدقيق
72	ثانيا: وحدات العملية
73	هياكل الدراسات و التقييم و الإدارة و التسيير

74	الفرع الثاني : التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية
77	المبحث الثاني: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية
77	المطلب الأول: وظائف المفتشية العامة للمالية
77	الفرع الأول: الوظائف التقليدية للمفتشية
78	أولاً: الرقابة و التفتيش على التسيير المالي و المحاسبي
80	ثانياً: الدراسة و الخبرة
81	الفرع الثاني: تجديد وظائف المفتشية العامة للمالية
81	أولاً: مهمة التقييم
81	ثانياً: تقييم السياسات العمومية
82	ثالثاً: الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال
82	رابعاً: التدقيق في القروض الدولية
82	الفرع الثالث: وظائف أخرى للمفتشية العامة للمالية
82	أولاً : إعادة الهيكلة
83	ثانياً: محافظو الحسابات
83	ثالثاً: تجميع الموازنات
83	رابعاً: مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة مراقبة عمليات الخوصصة
84	المطلب الثاني: إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية
84	الفرع الأول: أسس عملية التفتيش

84	أولاً: الفصل بين وظائف المسير و المفتش
85	ثانياً: تدعيم المفتش بسلطات قانونية مهمة
87	الفرع الثاني: مراحل عملية التفتيش
87	أولاً : المرحلة التحضيرية لعملية التفتيش
88	ثانياً: تنفيذ المهمة التفتيشية
91	ثالثاً: تحرير التقارير
93	الفرع الثالث: التقييم الدوري للتقارير
94	المطلب الثالث: فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية
95	الفرع الأول: عدم فعالية الأسس العضوية للمفتشية العامة للمالية
96	الفرع الثاني: عدم فعالية الأسس العملية للمفتشية العامة للمالية
101	خاتمة
104	قائمة المراجع
109	الفهرس