

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد

تلمسان

كلية الحقوق



الرقابة على الأموال العمومية

دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا

مذكرة لنيل شهادة الماجستير

في القانون العام

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

تشوار جيلالي

إعداد الطالب:

أحمد ولد عبد الرحمن

أعضاء لجنة المناقشة :

أ. كحلولة محمد، أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان، رئيسا

أ. تشوار جيلالي، أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان، مقرا

أ. بدران مراد، أستاذ محاضر، جامعة تلمسان، مناقشا

أ. تشوار خير الدين، أستاذ محاضر، جامعة تلمسان، مناقشا

السنة الجامعية 2007-2008

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وما كان لنبي أن يغفل ومن يغفل
وما كان لنبي أن يغفل ومن يغفل
يأت بما غفل يوم القيامة ثم
يأت بما غفل يوم القيامة ثم
توفى توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون

سورة آل عمران الآية 161

سورة آل عمران الآية 161

إهداء إهداء

إلى
الوالد العطوف

إلى
الوالدة الحنون

إلى
الأشقاء محمد، عبد الله وفاطمة

إلى
أسرة أهل ديجي المحترمة

إلى الأصدقاء

محمدين ولد أبي بكر، عبد الله ولد سعيد، أحمد ولد محمد الحسن (l'artiste)، عبد الله ولد
الدو، محمد ولد ديجي، أحمد ولد يوسف، محمد ولد ابراهيم (بباه)، بوبكر ولد بوبكر،
يعقوب ولد أحمد يورة، عبد الرحمن ولد أحمد كوري، سيدي محمد ولد أوفى، سيد أحمد
ولد لفضل، أحمدو ولد السيد، اعل الشيخ ولد هاشم، أحمد بدي ولد عبد الرحمن، الداه ولد
إودن، محمد ولد سالم، سيدي ولد اسويلم وإلى كل أعضاء المكتبيين الولاين للطلبة
الموريتانيين بتلمسان وسيدي بلعباس.

إلى
أم خالد

شكر وعرفان

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وأشكره شكرا يوازي نعمه وأصلي وأبارك على من بعث رحمة للعالمين.

كما أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان لأستاذي الفاضل تشوار جيلالي لما كان يقابلني به من صدر رحب وحسن معاملة وتوجيه وإرشاد كان لهم عظيم الأثر في إتمام هذا البحث، والشكر موصول لكل الأساتذة الأكفاء الذين درسوني بجامعة تلمسان.

كما أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل وخصوصا الوالدين العزيزين، الأخت المحترمة أمنة بنت ديحي، الأستاذ عبد الرحمن ولد ديحي، الأستاذ الشيخ ولد باهداه، القاضي أحمد ولد عبد الله، القاضي عبد الله ولد أحمد والمفتش العام للدولة السابق محمد ولد حرمة ولد عدي.

LISTE DES ABREVIATIONS

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية

انتربول : المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

ج : الجزء

ج.ر : الجريدة الرسمية

ط : الطبعة

2- EN FRANÇAIS

A.P.N : Assemblée Populaire National

B.C.M : Banque Centrale de Mauritanie

C.D.M : Commission Départementale des Marchés

C.M.J.D : Comité Militaire pour Justice et la Démocratie

C.M.S.N : Comité Militaire de Salut National

C.M.R.N : Comité Militaire de Redressement National

I.G.E : Inspection Générale de l'Etat

I.G.F : Inspection Générale des Finances

J.O.R.A : Journal Officiel de la République Algérienne

O.I.P.C : Organisation Internationale de Police Criminelle

O.N.S : Office National de Statistiques

p. et s : page ... et suivantes

P.I.B : Produit Intérieur Brut

p.p : deux pages successives

R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques,
Economiques et Politiques

R.F.D : Rassemblement des Forces Démocratiques

S.N.I.M : Société Nationale Industrielle et Minière

مقدمة عامة

تضطلع الدولة في النظام العالمي المعاصر بوظائف اجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية عديدة، لقيادة المجتمع قيادة رشيدة وتنظيمه تنظيمًا فعالًا في ظل حكم رشيد، عادل ومنصف.

ويعتبر المال العام، الوعاء الرئيسي الذي من خلاله تقوم الدولة بمختلف هذه الوظائف، وتطبيقها على أرض الواقع، من خلال سياساتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية.

ورغم كون موضوع المال العام في الأصل من مواضيع القانون الإداري¹، فإن الرقابة عليه تتطلب انصهار مجموعة من فروع القانون في بوتقة واحدة للخروج برقابة فعالة ونزيهة في مواجهة أعداء هذا المال الكثر.

فلا يمكن أن نتصور رقابة على المال العام دون التطرق مثلاً لفروع القانون العام، كالقانون الدستوري الذي ينظم الرقابة البرلمانية بمعية قوانين المالية العامة والمحاسبة العمومية، القانون الإداري الذي ينظم الوظيفة العمومية، وقانون العقوبات الذي يجرم الاعتداء على هذا المال، ويعاقب المختلسين من خلال تحريك مسؤوليتهم أمام الجهات القضائية المختصة.

ولكن ما هو المال العام؟ وما المقصود به؟ وكيف تتم الرقابة عليه؟ وما هي طرق حمايته؟

للإجابة على هذه الأسئلة، نقول أن المال العام هو الدومين، ويقصد به الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة أو إحدى مرافقها أو مؤسساتها العامة ملكية عامة أو خاصة.

¹ - انظر، أمير يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر، 2002، ص. 56.

ففي ما مضى كان دومين الدولة دومينا زراعيًا بصفة أساسية. أما اليوم فإن صوراً أخرى من الدومين هي التي تعتمد عليها الدول من خلال تغذية إيراداتها العامة، كالدومين المالي والصناعي والتجاري. وذلك تبعاً لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الاقتصادي، حتى أصبحت تشكل جانباً مهماً من الإيرادات العامة، وإن بقيت الضرائب تشكل المصدر الأول في تكوين هذه الإيرادات، خصوصاً في الدول ذات الاقتصاد الرأسمالي².

وينقسم المال العام أو الدومين إلى دومين عام (الأموال الوطنية العامة) ودومين خاص (ممتلكات الدولة المالية والعقارية والصناعية والتجارية).

فالدومين العام هو تلك الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية الأخرى والتي تخضع للقانون العام ويتم تخصيصها للنفع العام كالطرق والشواطئ والحدائق العامة. والأصل أن لا تفرض الدولة رسماً أو مقابلًا للانتفاع بالدومين العام، إلا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع. وبذلك تبقى القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام.

أما الدومين الخاص فهو عبارة عن الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، وتخضع لأحكام القانون الخاص، وتنقسم إلى ثلاثة أنواع: الدومين المالي كالأسهم والسندات وفوائد القروض وبصفة عامة كل ما تملكه الدولة من أوراق مالية؛ والدومين العقاري كالأراضي الزراعية والغابات؛ وأخيراً الدومين الصناعي والتجاري الذي يشمل جميع النشاطات ذات الطابع الصناعي والتجاري سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة³.

²- انظر، محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، دار العلوم، عنابة، 2003 ص. 54.

³- انظر، محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص. 56.

ولحماية المال العام من عبث العابثين واختلاس المختلسين، عمدت جل الدول من خلال دساتيرها وتشريعاتها الداخلية – بما فيها الجزائر وموريتانيا، محل الدراسة – إلى إقرار جملة من النظم والآليات الرقابية بغرض حماية هذا المال والسهر على إنفاقه أو تخصيصه وفقا للبرنامج المخصص له.

وتنقسم الرقابة على المال العام باعتبار تنفيذه إلى رقابة سابقة وأخرى لاحقة على هذا التنفيذ. وسواء في الجزائر أو موريتانيا فإن هيئات وميكانيزمات عديدة تمارس من خلالها الرقابتين السابقة (القبلية) واللاحقة (البعدية) على الأموال العامة.

فالرقابة السابقة على المال العام تتجلى من خلال الدور الرقابي للإدارة من جهة، والدور الرقابي للهيئات التشريعية من جهة أخرى.

فالرقابة الإدارية هي التي تمارسها الدولة ومختلف مؤسساتها العامة، وتأخذ صورة عديدة كالرقابة التسلسلية والرقابة الذاتية ورقابة المفتشيات العامة والفرعية. إلا أننا سنركز من خلال هذه المذكرة على نوعين أساسيين من هذه الرقابة لأهميتهما وضرورة إعطائهما النصيب الأوفر من البحث والتحليل، وهما رقابتي المفتشيات العليا (المفتشية العامة للمالية في الجزائر والمفتشية العامة للدولة في موريتانيا) وتلك المطبقة على تمرير الصفقات العمومية من طرف لجان الصفقات المركزية والفرعية.

أما الرقابة البرلمانية فتمارسها الهيئات التشريعية على أعمال الحكومة عموما، سيما منها ما يتعلق بالمجال المالي – الذي يهمننا هنا – سواء من خلال التصويت على الميزانية أو إقرار قانون المالية أو محاسبة الوزراء والتحقيق معهم في المجالات التي تهم المال العام.

أما الرقابة اللاحقة على المال العام فإنها تأخذ طابعا قضائيا في معظم صورها، سواء منها تلك التي تمارسها الهيئات القضائية المتخصصة (مجلس المحاسبة في الجزائر، محكمة

الحسابات في موريتانيا) أو الهيئات القضائية الأخرى، من خلال الحماية القانونية للمال العام التي تكفلها مختلف فروع القانون، كالتشريع الإسلامي، قانون العقوبات، القانون المدني ...

إن للرقابة الإدارية والمالية على المال العام أهدافا سامية تتمثل في:

- هدف سياسي، وهو التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية في ما يتعلق بالميزانية أي استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وجباية الإيرادات حسب الأنظمة واللوائح المعمول بها، ووضع الإستراتيجية والإطار القانوني لاستخدام المال العام، أو صرفه وفقا لبرنامج الحكومة المحدد سلفا.

- هدف مالي، وهو التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية، وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات من جهة، ومراقبة الأداء والترشيد في الإنفاق من جهة ثانية.

- هدف إداري، وهو التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن، بأقل النفقات الممكنة، وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة⁴، ومعرفة أوجه صرف المال العام والتأكد من أنه تم وفقا لما كان مرسوما في البرنامج الحكومي.

- هدف ردعي، يتمثل في توقيع جزاءات مالية وحتى بدنية بالنسبة لمن تتم إدانته بالاختلاس أو التبيد أو الاعتداء على المال العام.

وبالرغم من سمو هذه الأهداف والدور الإيجابي لهيئات الرقابة الإدارية المختلفة على تفاوتها، إلا أنها غالبا ما تصطدم بالواقع الإداري المتمثل في الروتين وتشعب الإجراءات. الشيء الذي يؤدي إلى إفراغ معظم هذه الهيئات الرقابية من محتواها، ويجعل بلوغ الأهداف المرسومة للرقابة الإدارية والمالية على المال العام أمر صعب المنال في أحسن الأحوال. فالعبرة ليست بإنشاء هذا الكم الهائل من الهيئات الرقابية، بقدر ما هي جعل هذه الهيئات في

⁴- انظر، حمدي سليمان سميحات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، 1998 ص. 129 و130.

مستوى من الفاعلية يؤهلها فعلا للخروج من الإطار النظري، وتحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع.

ويثير موضوع المال العام والرقابة عليه إشكالات مهمة وعديدة من حيث توفر الإرادة السياسية الحقيقية لدعم الهيئات الرقابية، ومدى فاعلية هذه الهيئات والوسائل في المجال الرقابي، وحصيلة هذه الهيئات وهل استطاعت فعلا القيام بدور رقابي فعال؟ أم أنها لا زالت تعاني من نقص الأدوات والوسائل والكادر البشري؟ وهل فعلا إن بعض الهيئات الرقابية لا زالت بحاجة إلى رقابة نفسها قبل رقابة غيرها؟ وهل تسير الهيئات الرقابية نحو تعميق رقابة أفضل وأكثر فاعلية أم أنها لا زالت تراوح مطرحها، دون تقديم الكثير؟ وأخيرا هل استطاعت الأجهزة والهيئات الرقابية الوقوف أمام قرصنة ونهب المال العام؟ أم أنها مجرد هيئات صورية ليس إلا؟

إذن فموضوع المال العام موضوع حساس وعلى جانب كبير من الأهمية، ولم يعط في اعتقادنا نصيبا وافرا من البحث والدراسة في العالم العربي عموما، وفي الجزائر وموريتانيا خصوصا. كما أن الحملة الشعواء التي يتعرض لها هذا المال العمومي من النهب والإختلاس والتبديد الخ ... ، تمثل بدون شك أحد أهم العوامل المؤدية إلى تراجع الجانبين التنموي والخدماتي، في دولتين حباهما الله عز وجل بثروات طبيعية هائلة (النفط، الغاز، الفلاحة ... في الجزائر / النفط، المعادن، الأسماك ... في موريتانيا).

وهذا ما حدى بالباحث إلى تسليط الضوء على هذا الموضوع، قصد الإسهام ولو بجزء يسير - من خلال هذه الدراسة - في إنارة الرأي العام حول واحد من أهم المواضيع وأكثرها حساسية في العالم العربي، وخلق جيل جديد يتبنى قضية المال العام والدفاع عنه ضمن أولوياته.

لقد واجهت البحث مجموعة من الصعوبات تتمثل أساسا في ندرة المراجع، وخصوصا في المجال التطبيقي، وتحديدًا في الجزء المتعلق بموريتانيا، التي يبقى فيها الإهتمام بالمال العام والرقابة عليه من الناحية الأكاديمية محدودا جدا إن لم نقل غير موجود.

إن اختلاس المال العام كممارسة سوسولوجية، أكثر تنظيما وتجزرا في الإدارة الموريتانية منه في نظيرتها الجزائرية. ورغم ذلك وخلال سنتين من البحث المتواصل، فإننا لم نعثر على مراجع موريتانية تمس صميم الموضوع، باستثناء بعض الدراسات والبحوث والمقالات التي تفتقد في بعض الأحيان إلى القيمة العلمية والإطار الأكاديمي.

وهذا ما يفسر اعتماد الباحث شبه الكلي على المراجع الجزائرية، فالموضوع وإن لم يحظ بالنصيب الذي يستحق من البحث والدراسة في الجزائر، إلا أنه مع ذلك تم تناوله من عدة أوجه ومن زوايا مختلفة، تكون لدى الباحث أو المهتم بمجال الرقابة على المال العام، رؤية شمولية حول طرق هذه الرقابة، ومدى جدوايتها وإمكانية تفعيلها وتعويض النقائص التي تشوبها.

وستتم دراسة موضوع الرقابة على المال العام في كل من الجزائر وموريتانيا في إطار هذه المذكرة من خلال الخطة البحثية التالية:

الفصل الأول: الرقابة الإدارية والبرلمانية على المال العام.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على المال العام.

الفصل الأول

الرقابة الإدارية والبرلمانية على المال العام

تختص الرقابة السابقة على المال العام بمتابعة هذا الأخير في مختلف المراحل التي يمر بها قبل التنفيذ، تحصيلاً وإعداداً وفي أروقة ودهاليز مختلف القطاعات الوزارية والإدارية.

وتأخذ الرقابة السابقة على المال العام صورتين رئيسيتين هما الرقابة الإدارية (المبحث الأول) والبرلمانية (المبحث الثاني) على هذا المال. وتهدف الرقابة السابقة على تنفيذ المال العام إلى مطابقة تحصيل وإنفاق هذا المال مع الكيفيات القانونية والآليات المرسومة في البرنامج الحكومي المعد سلفاً.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على المال العام

مهمة الإدارة العمومية (الدولة والمؤسسات التابعة لها)، في عملية رقابة المال العام مهمة معقدة وصعبة إلى حد بعيد، باعتبار أن الإدارة مسؤولة عن تسيير هذه الأموال وصرفها في إطار السياسات المرسومة لها.

فهي تقوم إذا برقابة ذاتية على اعتبار أنها هي الخصم والحكم في الآن ذاته، وإن اختلفت مؤسسات الدولة وأجهزتها الرقابية من حيث التنظيم والاختصاص، ومما يضيف عليها طابع التعقيد أكثر هو الجو الإداري العام المعروف بالروتين وتعدد الإجراءات، وحتى عوامل أخرى كالمحسوبية الجهوية، القبلية... وغيرها من المسلكيات الشاذة التي تنتخر في بنية مؤسساتنا الوطنية ومرافقنا العامة.

إن الرقابة الإدارية الفعالة هي التي تقود إلى تحقيق العدالة La Justice وتكافؤ الفرص L'Egalité والحكم الرشيد La Bonne Gouvernance والذي يقوم على أربعة

دعائم أساسية هي المشاركة، المساءلة، الشفافية وحكم القانون¹. الشيء الذي يؤدي إلى انحسار أو تراجع الجرائم الاقتصادية كالرشوة واختلاس المال العام، لما يوفره من إنصاف وتقسيم عادل للثروة². بالإضافة إلى تطبيق الرقابة الدولية الاقتصادية، التي ما فتئت الهيئات الدولية الاقتصادية تدعو إليها من خلال برامج الإصلاح الهيكلي، الرقابة في ظل المساعدات الاقتصادية الدولية والمكافحة الدولية للفساد المالي³.

وتتدرج الرقابة الإدارية التي تقوم بها الدولة على مختلف مؤسساتها، في إطار الرقابة القبلية الخارجية Le Contrôle à Priori Externe، كإجراء استباقي يهدف إلى الحيلولة دون حدوث تجاوزات أو اختلاسات للمال العام.

وفي الواقع، فإن أمثلة عديدة من الرقابة الإدارية تمارسها مختلف المصالح والهيئات الإدارية⁴، غير أنها ليست ذات فاعلية تذكر عموماً كالمفتشيات الداخلية والرقابة التسلسلية ورقابة المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف. وفي دراستنا هذه للرقابة الإدارية على المال العام سنتطرق في المطلب الأول للرقابة على تمرير الصفقات العمومية، وفي المطلب الثاني سنركز على اثنين من أكثر الأجهزة الرقابية الإدارية والمالية فاعلية، وهما المفتشية العامة للمالية في الجزائر IGF والمفتشية العامة للدولة في موريتانيا IGE.

المطلب الأول

الرقابة على تمرير الصفقات العمومية

¹ انظر، قداري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مارس 2005، العدد 08 ص. 80.
² انظر، تقرير اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالحكم الرشيد عقب الأيام التشاورية بين كافة الأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني في موريتانيا، النسخة النهائية نوفمبر 2005، ص. 33، الموقع الرسمي للجمهورية الإسلامية الموريتانية mauritania.mr.
³ انظر، صانف عبد الإله شكري، مبدأ الحكم الراشد بين القانون الدولي العام وواقع العلاقات الدولية المعاصرة، مذكرة ماجستير، 2005-2006، جامعة وهران، ص. 88 وما بعدها.
⁴ راجع بخصوص أنواع الرقابة الإدارية، عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، الطبعة 2، ص. 46 وما بعدها.

تشكل الصفقات العمومية مادة دسمة للتلاعب ونهب المال العام وفق رؤية معظم الاقتصاديين والماليين المعاصرين، وخصوصا في الدول ذات النظام الرقابي الضعيف والتي تتحكم طبقة أرستقراطية في مراكز القرار فيها، مستأثرة بهذه الصفقات. وليست الجزائر ولا موريتانيا بمعزل عن هذه المسألة، رغم التقنين الدقيق والضوابط القانونية الكثيرة التي يصعب تخطيها أو اختراقها في أغلب الأحيان. وسواء في الجزائر أو في موريتانيا فقد صدرت قوانين عديدة تنظم هذا المجال الحيوي لتطوير وفاعلية الإدارة والمرافق العمومية.

وتتطلب دراسة إبرام الصفقات العمومية والرقابة عليها، الوقوف على الأساليب المحددة لإبرام هذه الصفقات والإجراءات المتبعة في هذا الإطار من جهة، والرقابة على التنفيذ بعد إبرام الصفقة والتأكد من أنه جرى وفقا لما كان مرسوما في عقد الصفقة العمومية.

ومن هذا المنطلق، وسبيلا إلى إعطاء صورة واضحة عن الرقابة على هذه الصفقات فإننا سنتعرض بشيء من التفصيل لمختلف أنواع وأساليب هذه الصفقات، حتى يتمكن الباحث من فهم طبيعة الدور الرقابي الممارس على هذه الصفقات، حيث سنتعرض في الفرع الأول لأساليب اختيار المتعاقد مع الإدارة بصفة عامة وبعض الإجراءات والقواعد والأحكام المرتبطة بإبرام الصفقة العمومية، على أن نتعرض في الفرع الثاني لرقابة التنفيذ والإجراءات الجزائية المطبقة في حالة إخلال المتعاقد مع الإدارة بالتزاماته.

الفرع الأول

أساليب الاختيار وإجراءات التعاقد

مقارنة بالعقود الخاصة التي يسودها مبدأ سلطان الإرادة أساسا، فإن حرية الإدارة هنا تتسم بالتقييد، حيث أن الإدارة العامة ملزمة بإبرام صفقاتها وفق كفاءات وطرق رسمها لها القانون مسبقا.

وتتفاوت أساليب اختيار إبرام الصفقات العمومية من المناقصة إلى المزايدة، الممارسة، أو الاتفاق المباشر، وإن كانت الإدارة تتعامل مع كل هذه الأساليب رغم تعقيداتها فإن أسلوب المناقصة والاتفاق المباشر هما أكثر الأساليب انتهاجا من طرف الإدارة اليوم.

ففي الجزائر نصت مختلف المراسيم من 82-145⁵ إلى 91-434⁶ إلى 02-250⁷ على أن صفقات المتعامل العمومي تبرم تبعا لإجرائي التراضي أو الإجراء الخاص بالدعوة للمنافسة، التي تتخذ صورتين هما : الدعوة للمنافسة المفتوحة أو المحدودة. وفي موريتانيا لا يختلف الأمر كثيرا، حيث يتم إبرام الصفقات العمومية بالدعوة إلى مناقصة مفتوحة أو محدودة، أو من خلال إجرائي التراضي والاستشارة الاستثنائيين⁸. وتشرط معظم التشريعات بما فيها التشريعين الجزائري والموريتاني، بلوغ عقد الصفقة العمومية عتبة مالية معينة، إذ لا يعتبر كل عقد إداري بمثابة صفقة عمومية. ففي الجزائر، لا يتطلب العقد الإداري إبرام صفقة عمومية إلا إذا كان مبلغه يفوق 6.000.000 دج (ستة ملايين) بالنسبة لخدمات الأشغال والتوريدات و4.000.000 دج (أربعة ملايين) للخدمات والدراسات⁹.

⁵- المرسوم 82-145 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1402 الموافق 10 ابريل 1982 ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي ، ج.ر 1982 السنة التاسعة عشر، العدد 15، ص.740.

⁶- المرسوم التنفيذي 91-434 المؤرخ في 02 جمادى الأولى 1412 الموافق 09 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر 1991، العدد 57، ص.2211.

⁷- المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر 2002، العدد 52، ص. 03 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 14 رجب 1424 الموافق 11 سبتمبر 2003، ج.ر 2003، العدد 55، ص. 06.

⁸- انظر، المواد 37 - 38 - 43 و 44 من المرسوم 08-2002 الصادر بتاريخ 12 مارس 2002 المتضمن مدونة الصفقات العمومية الموريتانية، ج.ر 2002، السنة 44، العدد 1019، ص.211.

⁹- انظر، المادة 05 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

أما في موريتانيا فقد اتخذ المشرع في تحديده لعتبة الصفقة العمومية منحى أكثر تفصيلا، بحيث حدد لكل نوع من المرافق عتبة معينة بخصوص الصفقات المتعلقة باللوازم والخدمات¹⁰، الأشغال والخدمات الفكرية. والجدول التالي يبين بدقة تحديد هذه العتبات¹¹.

العتبة بالنسبة للخدمات الفكرية	العتبة بالنسبة للأشغال	العتبة بالنسبة للوآزم والخدمات	العتبة القطاع العمومي
5.000.000	8.000.000	6.000.000	الدولة والمرافق العمومية ذات الطابع الإداري
8.000.000	15.000.000	10.000.000	المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والشركات ذات رأس المال العمومي
5.000.000	8.000.000	6.000.000	المجموعتين الحضريتين لمدينتي نواكشوط وانواذيبو
1.200.000	1.200.000	1.200.000	البلديات الأخرى

وقد عرفت المادة الأولى من مدونة الصفقات العمومية الموريتانية الصفقة العمومية بأنها عقود كتابية بين الدولة أو إحدى مرافقها العمومية من جهة وإحدى الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بهدف:

- إيصال لوازم، إسداء خدمات أو إنجاز أشغال مقابل أجر.
- تمويل، تصميم، بناء، استغلال، صيانة أعمال مطلوبة مقابل أجر، قد يكون مبلغا نقديا أو الحصول على مزايا قانونية خاصة¹².

¹⁰- انظر، المادة 02 من المقرر 01176 الصادر عن الوزير الأول الموريتاني المتضمن عتبات، تمرير، رقابة وإقرار الصفقات العمومية وعتبات اختصاص لجان الصفقات. موقع الجريدة الرسمية الموريتانية legimauritanie.net.

¹¹- العتبات بالأوقية الموريتانية، يعادل 1 دج ما قيمته تقريبا 3.76 أوقية، موقع Gocurrency.com لصرف العملات العالمية، بتاريخ 21 مارس 2008.

¹²- انظر، المادة الأولى من المرسوم 08-2002 سابق الذكر.

أما في الجزائر، فقد عرفت المادة 03 من قانون الصفقات العمومية 02-250 هذه الأخيرة، بأنها عقود مكتوبة تهدف إلى إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة. وزادت المادة 11 من نفس القانون الأمر توضيحا حيث قررت أن الصفقات العمومية تشمل اقتناء اللوازم، إنجاز الأشغال والدراسات وتقديم الخدمات¹³. وسنقتصر في دراستنا هذه على الأسلوبين المطبقين في الجزائر وموريتانيا وهما أسلوبيا المناقصة والتراضي.

أولاً: المناقصة (Appel d'Offre) : Adjudication :

تعد المناقصة وسيلة تستخدمها الإدارة لاختيار من تتعاقد معه، وتعني الفصل وفق قواعد إجرائية، في مسألة تنافسية بين شخصيتين أو أكثر. وبهذا المعنى فهي تدل على المناقصات والمزايدات لاشتمال كل منهما على المنافسة، على الرغم من كون إحالة العقد في المناقصة تتم إلى صاحب أقل العروض المقدمة على عكس المزايدة التي تتم فيها إحالة العقد إلى صاحب أعلى العروض المقدمة¹⁴.

وتعد المناقصة في حد ذاتها دعوة إلى المنافسة وتتميز بإلزامية فتح العروض وإبرام الصفقات بصورة علنية. وتقوم الإدارة، صاحبة الصفقة، بتحديد سعر أقصى حيث لا يمكن منح الصفقة للعروض التي تزيد عنه. وعلى خلاف ذلك، يمنع تحديد سعر أدنى لأن ذلك يمس بمبدأ حرية المنافسة، فقوم طريقة المناقصة هو المنافسة بين عدة عارضين La concurrence وتقديم أفضل عرض L'offre la plus favorable.

¹³- انظر، المادتين 03 و 11 من المرسوم 02-250 سابق الذكر .

¹⁴- انظر، أحمد الليل، نظام إبرام الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجليلي اليباس، سيدي بلعباس، السنة الدراسية 2000-2001، ص. 84.

والمناقصة إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة عارضين متنافسين، مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض¹⁵. ومعنى ذلك عدم حصر المناقصة في المفهوم التقليدي، الذي يركز على منح الصفقة لمن يقدم أدنى العروض، بل أفضلها حتى لا يكون تبني مبدأ أدنى العروض سببا في سوء تنفيذ المشاريع المقدمة.

ونتيجة لذلك لا تكون الإحالة في المناقصات آلية دائما، أي أنه ليس بالضرورة أن تحال العملية العقدية إلى صاحب السعر الأدنى، إذ أن هناك جوانب فنية أخرى تنبغي مراعاتها خصوصا في عقود الأشغال العامة وبعض عقود التوريد، فنتم الإحالة إلى أنسب العروض وأفضلها من الناحيتين المالية والفنية¹⁶.

وتأخذ المناقصة عدة صور منها المناقصة المفتوحة، المناقصة المحدودة، الاستشارة الانتقائية، المزايدة أو المسابقة. كما يمكن تقسيمها باعتبار ضخامة الصفقة إلى مناقصة وطنية وأخرى دولية¹⁷.

1- المناقصة المفتوحة Appel d'Offre Ouvert :

المناقصة المفتوحة هي إجراء يمكن لأي مترشح أن يتقدم فيها بعروضه. ولا يتحقق ذلك إلا من خلال نشر واسع لإعلان المناقصة الذي يكون عادة في وسائل الإعلام الرسمية (إذاعة، تلفزيون، صحف) أو في وسائل إعلام أخرى مستقلة¹⁸.

¹⁵- انظر، المادة 21 من المرسوم الرئاسي 250-02 سابق الذكر.

¹⁶- انظر، أحمد الليل، المرجع السابق، ص. 85.

¹⁷- انظر، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص. 31.

¹⁸- انظر، المواد 26 من قانون الصفقات العمومية في الجزائر 250-02 و37-38 من مدونة الصفقات العمومية في موريتانيا 2002-08 السابقين.

وتعتبر المناقصة في معظم التشريعات بما فيها التشريعين الجزائري والموريتاني الأصل العام للتعاقد، وباقي الأساليب الأخرى هو استثناء من هذا الأصل، حيث لا تشترط الإدارة مواصفات خاصة من حيث التأهيل في أصحاب العروض أو الأشخاص الراغبين في التعاقد. وتقوم عادة الإدارة بالتعاقد وفق أسلوب المناقصة المفتوحة في حالة الأشغال التي تتطلب خبرة فنية دقيقة ومعقدة.

2- المناقصة المحدودة Appel d'Offre Restreint :

وهي التي تقتصر فيها الدعوة إلى المنافسة على مؤسسات بعينها، تراها الإدارة قادرة على إنجاز الخدمات أو الأشغال التي تتطلب كفاءة خاصة. ويعني ذلك تمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في اختيار المؤسسات التي يمكنها الاشتراك في المناقصة. فإذا طلبت الإدارة مشاركة مؤسسات متحصلة على درجة تصنيف معين، فإنه لا يمكن للمؤسسات الغير متحصلة على هذا التصنيف أو غير المصنفة أصلا أن تدخل في المناقصة.

بيد أن ما يتيح المناقصة المحدودة للإدارة من سلطة تقديرية في اختيار المتعاقدين، لا يخولها حق التصرف في سير المنافسة بين المترشحين للمناقصة، لأنه في ما يتعلق بتحديد الجهة المتعاقدة لا تختلف المناقصة المحدودة عن المناقصة المفتوحة. وقد أخذت كل من الجزائر وموريتانيا بهذا النظام، حيث تحدد شروط وكيفيات منح شهادة التخصيص والتصنيف المهنيين المعمول بهما في قطاعات البناء، الأشغال العمومية، الزراعة والري.

3- الاستشارة البسيطة أو الانتقائية La Consultation Simple ou Sélective :

يقوم هذا الشكل على أساس دعوة المترشحين والمسجلين في قوائم معدة مسبقا أو منتقاة، إلى منافسة بين مجموع المترشحين، من طرف الإدارة، وتتم دعوتهم بصفة خاصة نظرا لطبيعة وأهمية الخدمات أو الأشغال المطلوبة، أو لاعتبارات الكفاءة والمقدرة الفنية اللتين على أساسهما يتم انتقاء هؤلاء الأشخاص.

ففي الجزائر، تتم هذه الاستشارة مع المؤسسات المؤهلة بعد أن تكون مسجلة في قائمة التأهيل التي تجدد كل ثلاث سنوات من طرف المصلحة المتعاقدة، بعد انتقاء أولي¹⁹. أما في موريتانيا، فقد أحال المشرع الموريتاني هذا الاختصاص إلى اللجنة المركزية للصفقات (Commission Centrale des Marchés) التي اعتبرها وحدها المخولة قانونا السماح باللجوء إلى هذا الإجراء الاستثنائي²⁰.

4- المزيدة L'Adjudication :

المزيدة إجراء يسمح بتخصيص الصفقة للعارض الذي يقترح أحسن العروض²¹. ويطلق اصطلاح المزيدة على الحالات تكون فيها الإدارة بائعة ومن ثم تؤدي إلى إدخال عوائد مالية إلى الخزنة العامة.

وتتشارك المناقصة والمزيدة في الإجراءات المتبعة في كل منهما لاختيار المتعاقد مع الإدارة، إلا أن الفرق بينهما يكمن في الهدف من كل منهما، إذ أن أفضل العروض في المناقصة هو أقل الأسعار دون المساس بشرط الكفاءة الفنية وجودة محل العقد، بينما أفضل العروض في المزيدة هو أعلى الأسعار لما تبيعه أو تؤجره الإدارة²².

5- المسابقة Le Concours :

هذا الإجراء الانتقائي في التعاقد الإداري يخصصه المشرع الجزائري للمنافسات المخصصة لرجال الفن بغرض اختيار أفضلهم، وذلك في العمليات التقنية والاقتصادية والجمالية أو الفنية، خاصة أن الانتقاء في مثل هذه الحالة يحتاج إلى آليات دقيقة لا يتحكم في ضبطها سوى ذوي الاختصاص المراد إجراء المسابقة بشأنه. لذلك يتم اختيار المتعاقد في مثل هذه الحالات وفقا لشكل المسابقة²³.

¹⁹- انظر، المادتين 26 و 32 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

²⁰- انظر، المادة 03 فقرة أخيرة من المقرر 01176-2006 سابق الذكر.

²¹- انظر، المادة 27 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

²²- انظر، أحمد الليل، المرجع السابق، ص. 94.

²³- انظر، المادة 28 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

أما في موريتانيا، فلم يحدد المشرع الموريتاني المسابقة كأسلوب في التعاقد الإداري، بل جرت العادة على أن يتم انتقاء المتعاقدين من رجال الفن وفق أسلوب الاستشارة البسيطة، وفي أغلب الأحيان دون اللجوء حتى إلى كتابة أو تدوين العقد.

ثانياً: أسلوب التراضي Le Gré à Gré :

يعتبر إجراء أو أسلوب التراضي، إحدى طرق إبرام الصفقات العمومية بشكل مباشر بين الإدارة والمتعاقد معها. وتلتزم الإدارة وفق هذا الأسلوب بسلوك إجراءات دقيقة ومعقدة على غرار ما هو مقرر في المناقصة، بل تستأثر بحق اختيار الطرف الآخر المتعاقد بشرط وحيد هو الاستجابة لكافة الشروط الملائمة والمطلوبة.

1- مفهوم وأنواع التراضي

يعرف المشرع الجزائري أسلوب التراضي بأنه إجراء تخصيص صفقة لمتعامل واحد دون الدعوة الشكلية للمنافسة²⁴. في حين سلك المشرع الموريتاني منحى مغايراً في تعريف التراضي مقررًا بأنه لا يمكن منح صفقة التراضي إلا في الحالات التي لا يمكن فيها تنفيذ الخدمات أو الأشغال إلا من طرف مقاول أو متعامل معين²⁵.

ويعد أسلوب التراضي استثناء من الأصل²⁶، حيث تعتبر المناقصة هي القاعدة العامة في إبرام الصفقات العمومية، وهذا ما يفسر لجوء الإدارة المتعاقدة إلى أسلوب التراضي في حالات محددة ووفق قواعد شكلية تختلف عن قواعد التعاقد العادية، كحالات

²⁴- انظر، المادتين 37-38 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

²⁵- انظر، المادة 44 من المرسوم 08-2002 سالف الذكر.

²⁶- انظر، المادتين 25 من المرسوم الرئاسي 02-250 و 44 من المرسوم 08-2002 سابق الذكر.

الاستعجال على سبيل المثال، حيث لا تكون الإدارة ملزمة بإتباع إجراءات المناقصة لدعوة المتنافسين لتقديم عروضهم بعد الإعلان عن المناقصة.

وقد يتطلب اللجوء إلى هذا الأسلوب ترخيصاً من قبل جهات إدارية معينة، كما في حالة موريتانيا حيث تعتبر اللجنة المركزية للصفقات بمثابة هذه الجهة، وذلك حسب ما يراه المشرع مناسباً لانتقاء الأهداف المتوخاة من اعتماد هذا الأسلوب. فضلاً عن ذلك يكون التعاقد عن طريق أسلوب التراضي بعد تقديم قرار مسبب من الإدارة المعنية توضح فيه من توكل إليهم مهمة إبرام العقد بهذا الشكل.

ويمكن للإدارة أن تتعاقد بأسلوب التراضي في عدة حالات عندما يتعلق الأمر بالمسائل التي لا يمكن طرحها للمناقصة بسبب سريتها أو تعلقها بالأمن العام مثلاً، أو كون الحاجيات تتوفر لدى شخص واحد بصفة احتكارية (الاحتكار القانوني) أو تطلب تنفيذ العقد لمهارات وخبرات لا تتوفر إلا في مؤسسة بعينها (الاحتكار الفعلي).

يضاف إلى هذه الحالات حالة الإنتاج المرتبط بشخص يحمل براءة اختراع وكذلك الأمر بالنسبة للمسائل ذات الطابع الاستعجالي وكذا التوريدات أو الأشغال التي لا يمكن ولأسباب تقنية منحها إلا لمؤسسة محددة²⁷. وتختلف هذه الحالات التي يحددها القانون من دولة إلى أخرى حسب ما يراه المشرع من جراء تحديد الحالات التي يسمح فيها للإدارة بالتعاقد وفقاً لأسلوب التراضي.

وبصفة عامة، فالقاعدة التي تلجأ إليها الإدارة إلى التعاقد وفق أسلوب التراضي، هي تلك المتعلقة بمواجهة الحالات المستجدة والاستعجالية والتي يكون عنصر الزمن فيها عنصراً مهماً ومؤثراً، بحيث يترتب على عدم تنفيذ الأعمال أو تأمين الأشياء بصفة عاجلة إعاقة الجهة الإدارية عن أداء واجباتها لظروف طارئة.

²⁷- انظر، المادة 44 من المرسوم 08-2002 سابق الذكر.

وقد يأخذ التراضي عدة أشكال، فقد تلجأ إليه الإدارة من خلال إتباع إجراءات المناقصة، الاتفاق المباشر (مذكرة الحساب) أو التعاقد إثر منافسة.

أ- التراضي بواسطة إجراءات المناقصة:

تلجأ إليه الإدارة من أجل ضمان أكبر قدر ممكن من المنافسة لعملية التعاقد وذلك من أجل سلوك إجراءات المناقصة، فقد توجه الدعوة لجميع المؤسسات أو لعدد معين فقط وذلك قياساً على المناقصة المفتوحة أو المحدودة. غير أن الإدارة في هذه الحالة غير ملزمة باختيار متعاقد معين نتيجة آلية إرساء محددة أو باعتباره صاحب أدنى العروض بل يتم ذلك حسب الاعتبارات التي تراها مناسبة، حيث تستأثر باختيار صاحب العرض الذي تقدر بمحض إرادتها أنه الأصلح للتعاقد.

ب- التراضي عن طريق الاتفاق المباشر أو مذكرة الحساب:

تتصرف الإدارة بحرية مطلقة في هذا النوع من التعاقد بالتراضي، فهي تتمتع بذات الحرية التي يتمتع بها الأفراد في القانون الخاص، إذ لا وجود لأي قواعد إجرائية كتلك التي تحكم الأساليب الأخرى للتعاقد. فالتعاقد بمذكرة الحساب لا يكون فيه عادة شرط شكلي، حيث تقوم الإدارة بالاتفاق مع المتعاقد شفويًا ليقوم بتنفيذ العقد.

بعد ذلك يقوم بتقديم ما قام به ضمن فاتورة حساب ليتم على أساسها تسديد مستحقاته اتجاه الإدارة. في حين يتم التعاقد في صورة التعاقد المباشر بالشكل الكتابي وفقاً للقواعد العامة في إبرام العقود الإدارية. ويتم اللجوء إلى هذه الطريقة في حالات الاستعجال أو لمواجهة حالة عامة طارئة أو بسبب استحالة المنافسة نظراً لما يتطلبه العقد من مهارات فنية وقدرات مالية لا تتوفر لدى جهة معينة، أو حالة احتكار السلطة. ومن أمثلة ذلك حالات

الشراء المرتبطة بالدفاع أو الأمن الوطنيين أو بعض الأعمال التي تتطلب السرية في تنفيذها ولا يجوز الإعلان عنها للمتعاقدين²⁸.

ج- التراضي إثر منافسة:

يتم بعد إجراء منافسة بين عدة عارضين في إطار ما تصفه الإدارة المتعاقدة من شروط للتنافس، دون أن تكون ملزمة باختيار صاحب أدنى عرض كما عليه الأمر في أسلوب المناقصة. فالإدارة حرة في اختيار من يمكنهم الاشتراك في المنافسة.

بيد أنه على الإدارة أن تضع القواعد التي يتم على أساسها اختيار المتعاقد، ويقع على عاتقها احترام هذه القواعد في ترتيب العروض دون التزامها باختيار المتعاقد حسب الترتيب الذي وصلت إليه عملية التنافس. ويكفي أن تحترم الإدارة مجموعة القواعد التي وضعتها للمنافسة، لكي يكون لها مطلق الحرية في إختيار أي عرض من العروض المقدمة، وفقا للقواعد والإجراءات التي سطرته من أجل المنافسة.

2- تقنين المشرعين الجزائري والموريتاني لأسلوب التراضي:

فبخصوص تقنين المشرعين الجزائري والموريتاني لعقود التراضي، والذي يتطابق إلى حد بعيد، فالإدارة هي التي تجري المفاوضات مع المقاولين والمتعاملين مباشرة وتقرر في النهاية من تتوفر فيه الشروط التي تراها مناسبة للقيام بالأعمال المطلوبة.

فقد جاء في قانون الصفقات العمومية في الدولتين، أن أسلوب التراضي يتخذ صورتين، الأولى هي شكل التراضي البسيط الذي يتم عن طريق الاتفاق المباشر للجهة الإدارية مع المتعاقد الذي وقع اختيارها عليه، دون أي إجراءات تنقيد فيها بهذا الاختيار. أما الصورة الثانية فهي أن يتم التراضي بعد الاستشارة.

²⁸- انظر، أحمد الليل، المرجع السابق، ص. 100.

تجدر الإشارة إلى أن قانون الصفقات العمومية في الجزائر ونظيره الموريتاني أعطيا سلطة تقديرية واسعة للإدارة في اختيار كيفية إبرام الصفقات من خلال بحثها عن الشروط الملائمة لتحقيق الأهداف المسطرة للمصلحة المتعاقدة، بغرض القيام بمهامها. ونظرا لأن العمل بأسلوب التراضي تترتب عليه جوانب اقتصادية فقد بين المشرعان أن اللجوء للتعاقد بهذا الأسلوب يكون كلما رأت به الجهة الإدارية نفعا أكثر.

- ففي الجزائر، لا يمكن اللجوء إلى التراضي البسيط إلا في الحالات التالية:
- الاحتكار القانوني، حين لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل وحيد له وضعية احتكارية أو صفة الامتياز وحده في امتلاك الطريقة التكنولوجية التي اختارتها المصلحة المتعاقدة.
 - الخطر الداهم، في حالات الاستعجال الملح والمعلل بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار قد تجسد في الميدان ولا يسعه التكيف مع آجال المناقصة.
 - التموين المستعجل، في حالة تموين مستعجل مخصص لحماية سير الاقتصاد أو توفير احتياجات السكان الأساسية (غذاء أو دواء مثلا).
 - الأهمية الوطنية، عندما يكون الأمر ذا أهمية وطنية كبرى.
- كما يمكن اللجوء إلى التراضي بعد الاستشارة في الحالتين التاليتين:
- عندما يتضح أن الدعوة إلى المنافسة غير مجدية؛
 - في حالة صفقات الدراسات، اللوازم والخدمات التي لا تستلزم طبيعتها اللجوء إلى المناقصة²⁹.

ولا يختلف الأمر عنه في موريتانيا، حيث يتم العمل بأسلوب التراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة. فالمشرع الموريتاني وعلى غرار نظيره الجزائري اعتبر التراضي استثناء من القاعدة وعدد الحالات التي يمكن للإدارة اللجوء فيها إلى هذا الأسلوب وهي³⁰:

²⁹- انظر، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص. 34-36.
³⁰- انظر، المادة 44 من مدونة الصفقات العمومية الموريتانية 08-2002 السابقة.

- إذا كانت الحاجات لا يمكن إشباعها إلا من خلال استخدام براءة اختراع، رخصة أو حقوق خاصة يملكها مقاول أو متعامل أو ممون وحيد (الاحتكار القانوني Le Monopole Légal).

- إذا كانت الحاجات لا يمكن إشباعها، بالنظر للضرورة التقنية للاستثمارات الكبرى، الإنشاءات المتخصصة، أو لمهارات معينة، إلا من خلال مقاول، ممون أو متعامل معين (الاحتكار الفعلي Le Monopole de Fait).

- إذا كانت الظروف تقتضي تنفيذ الخدمات في سرية تامة.

والواقع أن أسلوب التراضي هو الأكثر انتهاجا من طرف المتلاعبين بالمال العام من الإداريين أو المتعاملين معهم، في مجال إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية لاعتبارات عديدة من أهمها:

- غياب أسس ومعايير اختيار المتعاقد، حيث يكون للإدارة الحرية الكاملة في تحديد هذه المعايير. الأمر الذي قد يؤثر على حسن سير الإجراءات القانونية الصحيحة لهذا الأسلوب أو يؤدي إلى إبعاد بعض الراغبين في التعاقد، بسبب غياب معايير واضحة للاختيار الذي يتم في أحيان عديدة مراعاة لعوامل غير قانونية تتعلق بالجهوية، المحسوبية، الرشوة...

- ارتفاع أسعار الصفقات التي تبرم بأسلوب التراضي، وذلك راجع في أغلب الأحيان إلى غياب تفاوض حقيقي من جانب الجهة الإدارية المتعاقدة. وقد يكون مرد ذلك إلى تواطؤ متعمد من جانب بعض الموظفين القائمين على إبرام العقد، وبالتالي عدم التأكد من مدى مطابقة الأسعار المقدمة لأسعار السوق، الشيء الذي يلحق ضررا بالغاً بالمصلحة المالية للإدارة³¹.

وفي هذا السياق، جاء تقييد قانون الصفقات العمومية الجزائري كما قدمنا لحالات التعاقد بأسلوب التراضي، فحدد حصرا الحالات التي يمكن للجهة الإدارية أن تتعاقد فيها

³¹- انظر، أحمد الليل، المرجع السابق، ص. 105.

وفقا لأسلوب التراضي. وذلك تجنباً للاتفاقات المسبقة التي قد تتم بين الجهة الإدارية والشخص المتعاقد معها، نتيجة تواطؤ بعض الموظفين القائمين على إجراءات التعاقد، وما ينتج عن ذلك من آثار سلبية على المصلحة المالية للإدارة. وفي السياق ذاته، جاء تحويل اللجنة المركزية للصفقات في موريتانيا وحدها الحق في ترخيص اللجوء إلى هذا الأسلوب، وهو مطلب طالما نادي به الحقوقيون والمهتمون بالمال العمومي في البلاد، جراء ما كان يتعرض له هذا الأخير من النهب عبر صفقات التراضي المشبوهة.

ورغم اعتراف الحكومة الموريتانية بعدم اختفاء الفساد واختلاس المال العام كممارسة بشكل كبير في الإدارة، فإن هذه الحكومة ترى أنها حققت بعض التقدم، بعد حصر التراضي في الحالة المذكورة وإلغاء النفقات الغير المبرمجة في الميزانية Dépenses Extrabudgétaires³².

وفي موريتانيا تحديداً، فقد اعترف التقرير الذي أعدته اللجنة الوزارية المكلفة بالحكم الرشيد عقب انقلاب الثالث من أغسطس 2005³³، بوجود خلل كبير في مدونة الصفقات العمومية، حيث لم يسمح نظام إبرام هذه الصفقات الذي يرمي إلى إضفاء الشرعية والجودة على تنفيذ الإنفاق العمومي في جو من الشفافية والمنافسة الحرة، ببلوغ الأهداف المرسومة، أو إلى زيادة طاقة استيعاب القطاع العمومي. ويعود هذا الوضع إلى عدد من العوامل ذات الصلة بالمنظومة التشريعية والتنظيمات والإجراءات العملية لتسيير وتنسيق اللجان المتخصصة.

أ- ضعف المنظومة التشريعية والتنظيمية:

يتمثل ضعف هذه المنظومة في النواحي التالية:

³² - Voir, Marianne MEUNIER , Interview avec le Premier Ministre Mauritanien, Sidi Med OULD BOUBAKAR, Jeune Afrique, du 25 février au 03 Mars 2007, www.jeuneAfrique.com
³³ - حطمت موريتانيا رقماً قياسياً في الانقلابات العسكرية في الدول العربية، وكان آخرها انقلاب الثالث أغسطس 2005. إلا أنه كان الأهم، فقد وعد العسكر هذه المرة بتسليم الحكم للمدنيين وانتهاج سياسة أكثر شفافية لتسيير المرافق والأموال العامة. وفعلاً فقد وفوا بالتزاماتهم خصوصاً في المجال السياسي، كما قطعوا شوطاً مهماً في الإصلاح الإداري والمالي.

(* ضعف شفافية الإجراءات، حيث لا يتم دائماً إبراز القواعد التي من شأنها أن تضمن شفافية الإجراءات الخاصة بالصفقات. وإذا تم الإعلان فإنه لا يكون بشكل صريح، ويتعلق الأمر بالقواعد الخاصة بالمتقدمين للصفقات وشروط قبول العروض ومعايير التقسيم، وتفتقر هذه الأخيرة إلى الوضوح مما يؤدي إلى ممارسات تمييزية.

(* تعقيد الإجراءات الناتجة عن عدم المرونة في :

- العلاقات بين الإدارة وشركائها في الصفقات؛

- الإجراءات التي تحكم آجال التسديد والتواريخ التي تجب مراعاتها لتحديد الأسعار. وتعتبر إحالة جميع الصفقات المبرمة من قبل لجان الصفقات الفرعية إلى اللجنة المركزية للصفقات للنظر فيها ومراقبتها من العوامل التي تؤدي إلى إطالة الآجال وتكريس الروتين الإداري.

(* عدم تساوي المترشحين للصفقات ويتجسد ذلك من خلال:

- استبعاد المتقدمين للصفقات من غير المقيمين في موريتانيا من العروض الوطنية

- صعوبة نفاذ المترشحين الوطنيين للصفقات إلى العروض الدولية؛

- غياب جهات الطعن في حالة خرق القواعد والأحكام المتعلقة بشروط منح

الصفقات؛

- ضعف نشر النظم الخاصة بالصفقات العمومية وعدم استيعابها من قبل الفاعلين

المعنيين³⁴.

(ب)- حدود لجان الصفقات:

تقوم اللجنة المركزية للصفقات بوظائف الرقابة والتنظيم، وتكشف هذه الوضعية

المعوقات التالية:

- لا تعد لجان الصفقات مسؤولة بالكامل وتبقى قرارات المنح مؤقتة حتى تنظر فيها وتصادق عليها اللجنة المركزية للصفقات.

³⁴- انظر، تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بالحكم الرشيد، المرجع السابق، ص. 31.

- إلزامية نظر اللجنة في محاضر المنح التي ترسل من قبل مختلف اللجان تجعل النظام ثقيلا وغير فعال.
- تثقل مضاعفة التدخلات، كجزء من الرقابة وعمليات التصديق والترخيص المسبق، النظام وتجعله بطيئا مع ما يترتب على ذلك من عمل إضافي تقوم به اللجان المركزية للصفقات.
- تداخل المسؤوليات بين مختلف لجان الصفقات الفرعية ولجنة الصفقات المركزية³⁵. وفي هذا الإطار ينبغي تحجيم دور اللجنة المركزية للصفقات وإعادة تحديد مهامها، مع مراعاة تعارض وظائف الرقابة من جهة والتنظيم ومنح الصفقات من جهة أخرى، الشيء الذي يؤدي في الاتجاه الآخر إلى تدعيم اللجان الفرعية وتخفيف الضغط عنها³⁶.
- وتتطلب هذه الأساليب والإجراءات رقابة صارمة تؤدي إلى توقيع جزاءات أو غرامات على من يساهم من قريب أو بعيد في خرقها، سيتم تناولها من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني

آليات الرقابة والجزاء

تتمثل آليات الرقابة في هذا المجال في الوسائل الرقابية القانونية التي تمتلكها أجهزة ولجان الصفقات العمومية الوطنية والفرعية، والهادفة إلى تنفيذ الصفقات وفق البرنامج المرسوم لها في العقد. في حين يهدف الجزاء إلى توقيع عقوبة ردعية على المتعامل العمومي في حالة إخلاله بتنفيذ البرنامج المتفق عليه.

أولا: لجان الرقابة

³⁵- انظر، تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بالحكم الرشيد، المرجع السابق، ص. 32.
³⁶- انظر، تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بالحكم الرشيد، المرجع السابق، ص. 55-56.

كمبدأ أساسي، يجب أن تخضع الصفقات العمومية لرقابة صارمة من جانب لجان الصفقات الفرعية أو اللجنة الوطنية للصفقات. وهو بالفعل ما أكد عليه قانون الصفقات العمومية في كل من الجزائر وموريتانيا. وهذه الرقابة شاملة، أي قبل الشروع في تنفيذ الصفقة وخلالها وبعده. وتتخذ هذه الرقابة عدة صور أو أشكال كالرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية، ورقابة الوصاية.

بيد أن ما يهمنا هنا أساسا هو الهيئات التي تقوم بهذه الرقابة وصلاحياتها. وإذا كان المشرع الجزائري قد أفرد الباب الخامس من المرسوم الرئاسي 02-250 لرقابة الصفقات، أنواعها والهيئات التي تضطلع بها، فإن المشرع الموريتاني قد اكتفى بإفراد الباب الرابع للجان الصفقات العمومية مبرزاً صلاحياتها التنظيمية والرقابية وتشكيلاتها والإطار المنظم لها.

1- لجان الرقابة الفرعية واختصاصاتها:

توجد في كل إدارة لجنة للصفقات تضطلع بمهمة الرقابة على الصفقات العمومية في حدود اختصاصها.

في الجزائر تقوم ثلاث لجان صفقات فرعية بمهام الرقابة وهي اللجنة الوزارية للصفقات، اللجنة الولائية للصفقات واللجنة البلدية للصفقات. والجدول التالي يبين بالتفصيل تشكيلة مختلف هذه اللجان واختصاصاتها.

الاختصاص	التشكيلة	اللجنة
- يقوم اختصاص اللجنة الوزارية للصفقات على معيارين موضوعي ومالي. 1-المعيار الموضوعي: تنصب رقابة اللجنة على المؤسسات العمومية التالية: - الإدارة المركزية للوزارة؛ - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري	-الوزير المعني أو ممثله	اللجنة الوزارية للصفقات

<p>تحت الوصاية؛ - مراكز البحث والتنمية؛ - المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي؛ - المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني؛ - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. 2- المعيار المالي: تختص اللجنة بمراقبة الصفقات التي تبرمها الإدارات أو المؤسسات الخاضعة لرقابتها والتي يزيد مبلغها عن: -250.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال؛ -100.000.000 دج بالنسبة لصفقات اللوازم (التوريدات)؛ -60.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات؛ - كما تختص بمراقبة أي صفقة تحتوي على ملحوظ إذا كان موضوعه لا يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة، الضمانات التقنية والمالية وإذا كان مبلغه لا يتجاوز زيادة أو نقصا النسب التالية: * 20 % من الصفقة الأصلية بالنسبة للصفقات التي هي من اختصاص لجنة الصفقات التابعة للمصلحة المتعاقدة * 10 % من الصفقة الأصلية بالنسبة إلى الصفقات التي هي من اختصاص اللجنة الوطنية للصفقات وأي ملحوظ يرفع مبلغ الصفقة الأساسية إلى المستويات المحددة أعلاه أو إلى أكثر منها؛ - يمكن أن يوسع الوزير بمقرر مجال اختصاص هذه اللجنة إلى مشاريع الصفقات التي تبرمها مؤسسة أو عدة مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تحت وصايته.</p>	<p>رئيسا؛ - ممثل للمصلحة المتعاقدة؛ - ممثل للوزير المكلف بالتجارة؛ -ممثلين (02) لوزير المالية من مصالح الميزانية والخزينة³⁷؛ - ويتم تعيين أعضاء اللجنة الوزارية للصفقات لمدة (03) سنوات قابلة للتجديد ما عدا من عين منهم بحكم</p>	
--	--	--

³⁷- انظر، المادة 119 /02، من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

	وظيفته ³⁸ .	
<p>يقوم اختصاص اللجنة الولائية للصفقات هو الآخر على معيارين موضوعي ومالي.</p> <p>1- المعيار الموضوعي: تنصب رقابة اللجنة على الصفقات التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> - الصفقات التي تبرمها الولاية في إطار صلاحياتها وبناء على أحكام القانون الولائي، خاصة أحكام المادة 113 وما بعدها؛ - الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية الولائية، التي تحدثها الولاية بناء على أحكام المادة 126 من القانون الولائي والتي تبقى خاضعة لوصايتها رغم تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من نتائج، ومنها أهلية التعاقد، إعمالا للمادة 50 من القانون المدني. - الصفقات العمومية التي تبرمها المؤسسات العمومية، ذات الطابع الإداري للوزارة ذات الاختصاص المحلي كالجامعات مثلا. - الصفقات العمومية التي تبرمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ذات الاختصاص المحلي كمؤسسة الغاز والكهرباء وديوان الترقية والتسيير العقاري مثلا. - الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية الموضوعية تحت وصايتها والتي يساوي مبلغها أو يفوق 50.000.000 دج بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم و 20.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات⁴⁰. <p>2- المعيار المالي: تختص اللجنة بمراقبة الصفقات التي تبرمها الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابتها والتي يقل مبلغها أو يساوي العتبات المذكورة أعلاه بخصوص اللجنة الوزارية للصفقات⁴¹.</p>	<p>- الوالي أو ممثله رئيسا؛</p> <p>- 03 ممثلين للمجلس الشعبي الولائي؛</p> <p>- مدير السكن والتجهيزات العمومية؛</p> <p>- مدير الأشغال العمومية في الولاية؛</p> <p>- مدير الري في الولاية؛</p> <p>- مدير التخطيط والتهيئة والإقليم؛</p> <p>- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة في الولاية؛</p> <p>- مدير المنافسة والأسعار في الولاية؛</p> <p>- أمين الخزينة الولائية ؛</p> <p>- المراقب المالي³⁹.</p>	<p>اللجنة الولائية للصفقات</p>

³⁸- انظر، المادة 123، من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

<p>يقوم اختصاص اللجنة في مجال الرقابة كذلك على معيارين:</p> <p>1- المعيار الموضوعي: تنصب رقابة اللجنة هنا على:</p> <p>- الصفقات العمومية التي تبرمها البلديات، في إطار صلاحياتها وبناء على أحكام القانون البلدي وخاصة أحكام المادة 117 وما بعدها.</p> <p>- الصفقات العمومية التي تبرمها المؤسسات العمومية التي تحدثها البلدية بناء على أحكام المادة 136 من القانون البلدي والتي تبقى خاضعة لوصايتها، رغم تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من نتائج ومنها أهلية التعاقد، إعمالاً لأحكام المادة 50 من القانون المدني.</p> <p>2- المعيار المالي: تختص اللجنة بمراقبة جميع الصفقات التي تبرمها المؤسسات الخاضعة لرقابتها في حدود العتبات التالية:</p> <p>- 50.000.000 دج بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم.</p> <p>- 20.000.000 دج بالنسبة للصفقات الدراسات والخدمات⁴³.</p>	<p>- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من يمثله رئيساً؛</p> <p>- ممثل للمصلحة المتعاقدة؛</p> <p>- ممثلين اثنين للمجلس الشعبي البلدي؛</p> <p>- قابض للضرائب؛</p> <p>- ممثل للمصلحة التقنية المعنية بالخدمة⁴².</p>	<p>اللجنة البلدية للصفقات</p>
--	--	-------------------------------

وتساهم كل هذه اللجان من خلال عملها الرقابي في التحضير للصفقات العمومية، والترتيب لها ومتابعة تنفيذها. وتتوج هذه اللجان رقابتها بمنح أو رفض منح التأشير.

وفي موريتانيا توجد كذلك ثلاثة أنواع من اللجان الفرعية للصفقات هي: اللجنة الفرعية للصفقات وهي موجودة بكل إدارة مركزية، لجان صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والشركات ذات الرساميل العمومية وأخيراً لجان صفقات

³⁹- انظر، المادة 120 من المرسوم الرئاسي 250-02 السابق.

⁴⁰- انظر، المادة 120 من المرسوم الرئاسي 301-03 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 يعدل ويتمم المرسوم 250-02 السابق. وانظر، محمد الصغير بعللي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص. 56-57.

⁴¹- انظر، الصفحتين 31 و 32 أعلاه.

⁴²- انظر، المادة 122 من المرسوم الرئاسي 250-02 سابق الذكر.

⁴³- انظر، المادة 130 من المرسوم الرئاسي 250-02 سابق الذكر.

البلديات. والواقع أن قانون الصفقات العمومية في موريتانيا لا يزال بحاجة إلى الكثير من الدقة والوضوح حيث يمتاز في أغلبه بالمطاطية المفرطة وخصوصا في المجال المتعلق بلجان الصفقات في الإدارات والمؤسسات العمومية.

فمثلا بالنسبة للجان الفرعية للصفقات، Commissions Départementales des Marchés فإن المشرع الموريتاني الذي حدد أعضائها بستة لم يعين منهم بحكم الوظيفة سوى المدير الإداري والمالي بالإدارة المتعاقدة، أما باقي الأعضاء فيتم تعيينهم بواسطة مرسوم بما فيهم رئيس اللجنة، والجدول التالي يبين تشكيلة واختصاصات هذه اللجان:

الاختصاص	التشكيلة	اللجنة
هي مختصة كلجنة، لفرز وإرساء العروض بالنسبة للنفقات المرسومة في حدود العتبات التالية: - المبالغ الأقل من 100.000.000 أوقية بالنسبة للأشغال؛ - المبالغ الأقل من 50.000.000 أوقية بالنسبة لإسداء الخدمات؛ - المبالغ الأقل من 40.000.000 أوقية بالنسبة للخدمات الفكرية ؛ - تباشر دراسة وإقرار ملفات المناقصة المنجزة من طرف السلطة المتعاقدة أو رب العمل في حدود العتبات التالية: - أقل من 50.000.000 بالنسبة للأشغال وإسداء الخدمات. - أقل من 40.000.000 أوقية بالنسبة للخدمات	- 6 أعضاء يتسم تعيين خمسة منهم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو بقرار من الوزير المفوض، ويتم اختيارهم من بين موظفي كل إدارة معنية؛ - العضو السادس هو المدير الإداري والمالي بالمصلحة المتعاقدة؛ - ممثل للمصلحة المتعاقدة كعضو مؤقت؛ - مدقق مالي كمراقب دائم؛ - أي شخص ترى اللجنة ضرورة استشارته يشارك كمراقب مؤقت.	اللجان الفرعية للصفقات CDM (موجودة بجميع إدارات الدولة والمرافق العمومية ما عدا المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري)

<p>الفكرية.</p> <p>- مختصة كلجنة، لفرز وإرساء العروض بالنسبة للنفقات الأقل من 150.000.000 أوقية؛</p> <p>- تباشر دراسة وإقرار ملفات المناقصة بالنسبة لنفس العتبة (أقل من 150.000.000) أوقية؛</p>	<p>- يتم تعيين جميع أعضائها بمرسوم صادر عن الوزير المكلف بالوصاية⁴⁴.</p>	<p>لجان صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري</p>
<p>* بالنسبة لبلديتي نواكشوط ونواذيبو:</p> <p>- هي مختصة كلجنة لفرز وإرساء العروض في حدود العتبات التالية:</p> <p>- أقل من 75.000.000 أوقية بالنسبة للأشغال؛</p> <p>- أقل من 30.000.000 أوقية بالنسبة لإسداء الخدمات؛</p> <p>- أقل من 25.000.000 أوقية بالنسبة للخدمات الفكرية.</p> <p>هي مختصة كلجنة تباشر إقرار الصفقات المنجزة من طرف السلطة المتعاقدة أو رب العمل في حدود العتبات التالية:</p> <p>- أقل من 50.000.000 أوقية بالنسبة للأشغال؛</p> <p>- أقل من 30.000.000 أوقية بالنسبة لإسداء الخدمات العادية؛</p> <p>- أقل من 25.000.000 أوقية بالنسبة للخدمات الفكرية؛</p>	<p>- العمدة، رئيساً؛</p> <p>- مستشارين (02) يعينهما المجلس البلدي؛</p> <p>- ممثلين (02) عن الدولة تعينهما السلطة الإدارية المحلية؛</p> <p>- مدقق مالي كمراقب دائم.</p>	<p>اللجان البلدية للصفقات</p>

⁴⁴- انظر، المادتين 20 و21 من الأمر القانوني 1990-09 الصادر بتاريخ 04 ابريل 1990، ينظم قانون المؤسسات العمومية والشركات ذات رأس المال العمومي ويحدد علاقاتها بالدولة، ج.ر 1990، السنة 32، العدد 746، ص. 400.

<p>* بالنسبة لباقي البلديات: - مختصة كلجنة لفرز وإرساء العروض بالنسبة للمبالغ الأقل من (10) مليون أوقية.</p>	
--	--

2- لجان الصفقات العليا :

تعد لجان الصفقات العليا هي المسؤولة عن الصفقات الكبرى، أو بمعنى آخر ذات العتبات الكبرى والمحددة في القانون. وتقوم بدور الرقابة على هذه الصفقات قبل إبرامها وخلال التنفيذ وبعده. كما تمارس رقابة سلمية Hiérarchique على الصفقات التي تدخل في اختصاص لجان الصفقات الإدارية الأخرى. وتحوز لجان الصفقات العليا على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة للدولة، لاعتماد مشاريعها الكبرى وصفقاتها المهمة على فاعلية وأداء هذه اللجان. وسيتم تناول هاتين اللجنتين في موريتانيا والجزائر كل على حده، من خلال التعرض لتشكياتيهما واختصاصاتهما .

أ- اللجنة الوطنية للصفقات في الجزائر:

نص على إنشائها المرسوم التنفيذي 02-250 المنظم للصفقات العمومية في مادته 131. وتناط بهذه اللجنة مجموعة من المهام ذات الطابع الإداري والتنظيمي والجدول التالي يبين اختصاصات وتشكيلة هذه اللجنة⁴⁵.

الاختصاص	التشكيلة
الاختصاصات:	
يتحدد اختصاص اللجنة الوطنية للصفقات	- وزير المالية أو ممثله؛

⁴⁵ - انظر، المادة 131 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

<p>بممارسة رقابتها السابقة في نطاق معين، بموجب ما يصدر عنها من تأشيرات.</p> <p>يقوم اختصاص اللجنة الوطنية للصفقات، في مجال الرقابة، على معيار واعتبار وحيد هو المعيار المالي، مهما كانت الجهة التي أبرمت الصفقة، وذلك تبعا لنوع الصفقة ومبلغها الذي يجب أن يفوق:</p> <p>1- بالنسبة لصفقات الأشغال: مائتين وخمسين مليون دينار (250.000.000 دج) بالإضافة إلى كل ملحق بهذه الصفقة؛</p> <p>2- بالنسبة لصفقات اللوازم (التوريدات): مائة مليون دينار (100.000.000 دج) بالإضافة إلى كل ملحق بهذه الصفقة؛</p> <p>3- بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات: ستين مليون دينار (60.000.000 دج) بالإضافة إلى كل ملحق بهذه الصفقة؛</p> <p>4- أية صفقة تحتوي على البند الوارد في المادة 93 من المرسوم 02-250 الذي يمكن أن يرفع تطبيقه المبلغ الأصلي إلى مقدار المبالغ المحددة أعلاه أو أكثر من ذلك⁴⁶.</p> <p>ولا يخضع الملحق، إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية، إذا كان موضوعه لا يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات التقنية والمالية وأجل</p>	<p>- ممثل عن كل وزارة؛</p> <p>- ممثلين اثنين لوزير المالية؛</p> <p>- ثلاث ممثلين لوزير الأشغال العمومية؛</p> <p>- يعين وزير المالية بقرار أعضاء اللجنة الوطنية للصفقات ومستخلفيهم بأسمائهم بناء على اقتراح الوزير أو السلطة التي ينتمون إليها وذلك بناء على كفاءاتهم؛</p> <p>- يتم تجديد ثلث أعضاء اللجنة</p>
--	---

⁴⁶ - انظر، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص. 61-62.

<p>التعاقد وكان مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق، لا يتجاوز زيادة أو نقصانا، النسب التالية: 20% من الصفقة الأصلية، بالنسبة إلى الصفقات التي هي من اختصاص لجنة الصفقات التابعة للمصلحة المتعاقدة. 10% من الصفقة الأصلية، بالنسبة إلى الصفقات التي هي من اختصاص اللجنة الوطنية للصفقات. 5- أي ملحق يرفع مبلغ الصفقة الأساسية إلى المستويات المحددة أعلاه أو أكثر من ذلك⁴⁷.</p>	<p>الوطنية للصفقات كل ثلاث سنوات.</p>
--	---------------------------------------

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري اعتمد طريقا سلميا للحصول على التأشيرة المتعلقة بتقنية تنفيذ الصفقة، من لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة إلى اللجنة الوطنية للصفقات. وينتج عن رفض لجنة الصفقات الفرعية منح التأشيرة إمكانية تجاوز ذلك من طرف الوزير المعني، الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي. في حين أنه إذا كان رفض منح التأشيرة بناء على قرار من اللجنة الوطنية للصفقات، فإن الوزير المعني وحده هو الذي يمكن أن يتجاوز ذلك بمقرر مسبب ويتحمل على عاتقه كامل المسؤولية⁴⁸.

ب- اللجنة المركزية للصفقات في موريتانيا:

لقد تم إنشاؤها بموجب المادة 54 من المرسوم 2002-08 المنظم للصفقات العمومية، وهي لجنة تابعة للأمانة العامة للحكومة، وذات سلطة تقديرية وصلاحيات واسعة وتتمتع بقدر كبير من الاستقلالية. والجدول التالي يبين تشكيلة واختصاصات هذه اللجنة.

⁴⁷- انظر، المادتين 90 و 93 من المرسوم 250-02 سابق الذكر.

⁴⁸- انظر، المواد 125، 134 و من 143 إلى 151 من المرسوم الرئاسي 250-02 السابق.

اللجنة المركزية للصفقات في موريتانيا	
الاختصاص	التشكيلة
<p>*تقوم باعتبارها هيئة تنظيمية ورقابية لتمرير الصفقات العمومية لكافة المشتريين العموميين بـ:</p> <p>1- تمرير الصفقات وفقا للعتبات التالية:</p> <p>- 100.000.000 أوقية أو أكثر بالنسبة للأشغال؛</p> <p>- 50.000.000 أوقية أو أكثر بالنسبة لإسداء الخدمات العادية؛</p> <p>- 40.000.000 أوقية بالنسبة للخدمات الفكرية، اتفاقيات التنازل، التمويل، الاستغلال وتحويل الأشغال أيا كان مبلغ الصفقة.</p> <p>2- بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والشركات ذات الرساميل العمومية فإن اختصاص اللجنة المركزية للصفقات بخصوص فرز وإرساء العروض يتحدد ابتداء من مبلغ 150.000.000 أوقية فما فوق⁴⁹.</p> <p>* تقوم باعتبارها لجنة لفحص ومنح الصفقات، بدراسة وإقرار الصفقات ذات العتبات التالية:</p> <p>- 50.000.000 أوقية فما فوق؛</p> <p>- كما تقوم بفحص وتمرير ملفات المناقصات</p>	<p>* الأعضاء:</p> <p>-رئيس يعين بمرسوم عقب اجتماع مجلس الوزراء؛</p> <p>- مدير الميزانية، نائبا أولا للرئيس؛</p> <p>- مدير التمويلات الخارجية، نائبا ثانيا للرئيس؛</p> <p>- مدير البرمجة والدراسات؛</p> <p>- مدير الشغل؛</p> <p>- ممثل عن البنك المركزي الموريتاني يعينه المحافظ؛</p> <p>- ممثل عن وزير التجارة يعينه الوزير؛</p> <p>- ممثل عن الوزارة المكلفة بالبناء والأشغال العمومية يعينه الوزير؛</p> <p>- المدير العام للجمارك؛</p> <p>- المدير العام للضرائب؛</p> <p>- مدير المختبر الوطني للأشغال العمومية؛</p> <p>- وفي حال حدوث مانع لأحد الأعضاء يعين الوزير المعني من يخلفه.</p> <p>* المراقبين:</p> <p>- المدقق المالي أو من يمثله كمرقب دائم؛</p>

⁴⁹ - انظر، المادة 03 من المقرر الوزاري 01176-2006 سابق الذكر.

<p>والتقارير التقييمية للعروض والمحاضر المؤقتة.</p> <p>* تقوم باعتبارها هيئة تنظيمية ورقابية لمسلسل تقييم العروض والمنح المؤقت لصفقات اللجان الفرعية للصفقات، اللجان البلدية للصفقات، لجان الصفقات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والشركات ذات الرساميل العمومية بـ:</p> <p>- فحص وإقرار ملفات المناقصات المنجزة من طرف السلطات المتعاقدة أو رب العمل.</p> <p>- فحص وإقرار التقارير التقييمية للعروض وحتى في المنح المؤقت.</p> <p>- إقرار ملفات المناقصة واتفاقيات التنازل والإذن باللجوء لإجرائي التراضي والاستشارة البسيطة الاستثنائيين.</p> <p>- الإحصاء السنوي للصفقات العمومية واتفاقيات التنازل.</p> <p>- صياغة واقتراح كل الإجراءات الرامية إلى تحسين نظام الصفقات العمومية.</p> <p>-إرشاد وتكوين المشتريين العموميين وتحسيس الفاعلين الاقتصاديين الوطنيين حول نظام الصفقات العمومية⁵⁰.</p>	<p>- ممثلين اثنين عن الإدارات المعنية كمرقبين مؤقتين؛</p> <p>- أي شخص ترى اللجنة ضرورة استشارته كمرقب مؤقت.</p> <p>-* تحوي اللجنة ثلاثة أقسام تضم: مختصين في تمرير الصفقات (قانونيين تقنيين).</p> <p>- قسم "الضبط، التنظيم والدراسات"؛</p> <p>- قسم "اللوازم والتجهيزات"؛</p> <p>- قسم "الأشغال".</p>
--	---

⁵⁰- انظر، المادتين 03 و 04 من المقرر 01176-2006 سابق الذكر.

ومهما يكن من أمر، فإن اللجنة المركزية للصفقات بوضعها الحالي بحاجة إلى لامركزية حقيقية لمهامها واختصاصاتها، وإعادة النظر في هذه المهام والاختصاصات، التي تتعارض في بعض الأحيان (وظائف الرقابة، التنظيم ومنح الصفقات). وفي هذا الإطار سعياً إلى مزيد من منح المسؤولية لمختلف لجان الصفقات وتخفيف الضغط عن اللجنة المركزية للصفقات، يجب أن تركز مهام هذه الأخيرة على المسائل المتعلقة بالتنظيم والرقابة⁵¹.

وتجدر الإشارة هنا إلى نوع آخر من الصفقات، لكنه أكثر حساسية لتعلقه بالأمن القومي أو الدفاع الوطني، فقد أقر المشرع الجزائري إنشاء لجان خاصة لدى وزارة الدفاع الوطني لتفادي إفشاء أسرار الدولة المتعلقة بالدفاع والأمن الوطنيين⁵². وفي السياق ذاته، أقر المشرع الموريتاني إنشاء لجنة من نفس النوع لا تتقيد بالمبالغ أو المنافسة شريطة أن يكون اللجوء إلى هذا الإجراء بغرض الحفاظ على سرية الدفاع الوطني⁵³.

والواقع أن إنجاز هذا النوع من الصفقات يحتاج في أحيان عديدة إلى أن يتم في سرية تامة، لما تمليه مقتضيات العالم اليوم من محاربة للجريمة المنظمة والإرهاب بمختلف أنواعه.

ولا ينبغي أن نغلق هذا الجزء المتعلق بإبرام الصفقات العمومية دون الإشارة إلى محاولة الاندماج المغربي بخصوص الصفقات العمومية، التي جسدتها اتفاقية تنظيم الصفقات العمومية في ميدان التجهيز والأشغال العمومية، والهادفة إلى وضع إطار استراتيجي مغربي للصفقات العمومية، من خلال إنجاز الأشغال والتزويد بالخدمات والدراسات في مجال التجهيز والأشغال العمومية داخل اتحاد المغرب العربي⁵⁴.

⁵¹- انظر، التقرير الوزاري، المرجع السابق، ص. 56.

⁵²- انظر، المادة 114 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

⁵³- انظر، المادة 60 من مدونة الصفقات العمومية الموريتانية 08-2002 السابقة.

⁵⁴- انظر، اتفاقية تنظيم الصفقات العمومية في مجال التجهيز والأشغال العمومية بين دول اتحاد المغرب العربي الموقعة في 14 نوفمبر 1992 بنواكشوط (الفصل الأول). موقع الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي maghrebarabe.org.

ورغم أن هذه الاتفاقية تمثل إطارا قانونيا هاما للتعاون في مجال الصفقات العمومية بين الدول الأعضاء، فإن الواقع لا يشير إلى تعاون كبير في هذا المجال بين هذه الدول، لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى، الشيء الذي يجعل منها – أي هذه الاتفاقية - كسابقتها حبرا على ورق في أحسن الأحوال.

ثانيا: الجزاءات المترتبة عن إخلال المتعامل العمومي بالتزاماته:

القاعدة هي أن تنفذ الصفقة العمومية وفقا لما هو مرسوم في العقد باتفاق الطرفين، المصلحة المتعاقدة والمتعامل العمومي، وذلك تجسيدا لمبدأ حسن النية والظروف العملية التي ينبغي أن تجعل الإدارة المتعامل العمومي فيها، حتى يتمكن من التنفيذ الأمثل لما اتفق عليه في العقد. غير أن الرياح قد تجري بما لا تشتهي السفن كما يقول المثل.

فقد يقوم المتعامل العمومي بخرق القواعد القانونية المنظمة للصفقات العمومية عن علم أو جهل. كما قد يقوم بذلك بإرادته المنفردة أو بالتواطؤ مع موظفين أو مستخدمين إداريين، بهدف الحصول على مزايا مادية أو معنوية. كما أن ظروفًا طارئة أخرى قد تحول دون تنفيذ العقد من قبيل التغيرات المناخية (الزلازل، الإعصارات،...) وهي حالات محددة في القانون المدني بالقوة القاهرة والحادث الفجائي. وفي هذه الحالة قد يستفيد المتعامل العمومي من الفسخ وإبراء ذمته من تنفيذ الصفقة، إذا رأت الإدارة أن تنفيذها غدا مستحيلا، أو منحه أجلا ثانيا ابتداء من زوال الظروف التي عرقلت سير التنفيذ.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال. ولم يكن بمقدور المشرعين الجزائري والموريتاني إغفال هذه النقطة المتعلقة بعدم تنفيذ العقد في الآجال المقررة وفقا للالتزامات التعاقدية.

فبالنسبة للمشرع الجزائري، فإنه لم يتوسع في هذا المجال واكتفى بالإشارة إلى أن عدم تنفيذ الخدمات المتعاقدة عليها في الآجال المقررة أو تنفيذها غير المطابق للالتزامات

المتعاقد يعرض هذا الأخير لغرامات مالية دون الإخلال بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريعات الأخرى الجنائية وغيرها⁵⁵.

بيد أنه – أي المشرع الجزائري - أحال إلى دفاتر الشروط التي تبين الشروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات العمومية والمشملة على ما يلي:

1- دفاتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على كل صفقات الأشغال والتزويد باللوازم الموافق عليها بمرسوم.

2- دفاتر التعليمات المشتركة، التي تحدد الترتيبات المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال والمعدات والخدمات، الموافق عليها بقرار من الوزير المعني.

3- دفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة.

وما يستفاد في هذا الإطار من موقف المشرع الجزائري هو وفاء الضمني لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" المعروف في القانون المدني⁵⁶. وبمعنى آخر، فإن المشرع اختار ترك تحديد الجزاءات أو الغرامات التي تطبق في حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته، للعقد الذي يربط الطرفين.

وفي حالة حدوث نزاع وجنوح الطرفين إلى الاتفاق، يكون هذا الأخير موضع مقرر يصدره الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب طبيعة النفقات المطلوب الالتزام بها في الصفقة. ويصبح هذا المقرر نافذا بغض النظر عن تأشيرة هيئة الرقابة الخارجية القبلية.

أما في حالة عدم حصول الاتفاق، فإن للمتعاقد أن يرفع طعنا، قبل كل مقاضاة أمام العدالة، أمام اللجنة الوطنية للصفقات التي تصدر موقرا في هذا الشأن خلال ثلاثين يوما. ولئن كانت المادة 103 من المرسوم الرئاسي 02-250 السابق قد سمحت بالطعن أمام

⁵⁵- انظر، المادة 08 من المرسوم الرئاسي 02-250 سابق الذكر.

⁵⁶- انظر، المادة 106 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني في الجزائر، ج.ر. 1975، العدد 78.

العدالة إلا أنها لم تحدد الجهة القضائية المختصة، ولكن بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية، خاصة المادة 07 منه وكذا المادة 02 من المرسوم 02-250 سالف الذكر، يمكن القول أن الاختصاص القضائي الخاص بمنازعات الصفقات العمومية موزع على النحو التالي:

1- الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (حسب الاختصاص الإقليمي):

تختص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بالنظر في جميع المنازعات المتعلقة بالصفقات التي تبرمها كل من: الإدارات المركزية، الهيئات العمومية المستقلة، الولايات، البلديات، وجميع أنواع المؤسسات العمومية، التي أوردتها المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 02-250، والتي أوردناها أعلاه.

2- المحاكم العادية:

يعود الاختصاص القضائي للمحاكم العادية للفصل في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، التي يمكن للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (E.P.I.C) أن تبرمها، طبقاً لمقتضيات وشروط المادة الثانية السالفة الذكر، ذلك أن المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية إنما تنص على اختصاص الغرف الإدارية بفض منازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، دون المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهو ما أكدته قضاء مجلس الدولة من حيث "أن القاضي الإداري غير مختص للبت في النزاع القائم بخصوص صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري". كما تثار هنا - أيضاً - مسألة الطعن الإداري المسبق الذي يبقى طعناً اختيارياً، وغير ملزم، وذلك للاعتبارات التالية:

1- يستخلص من نص المادة 103 السابقة - رغم ما يكتنفها من بعض الغموض-

أن المتعامل المتعاقد مع الإدارة مخير بين اللجوء إلى الطعن أمام اللجنة الوطنية للصفقات وعدمه.

2- أن تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون 90-23 لم يعد يشترط الطعن أو التظلم الإداري المسبق (الرئاسي أو الولائي)، في الدعاوى المرفوعة أمام الغرفة الإدارية (المحلية أو الجهوية) - خلافا لتلك المرفوعة أمام مجلس الدولة - حيث أقر بدلا منه ضرورة القيام بمحاولة الصلح أمام القاضي، طبقا للمادة 169- مكرر 03 منه، وبذلك يكون التعديل قد أخذ بالمصالحة القضائية بدلا من المصالحة الإدارية.

أما في موريتانيا فقد اتبع المشرع منحى مغاير أكثر تحديدا بالنسبة للتأخير في تنفيذ الصفقة، حيث حدد مبلغ الغرامة في هذه الحالة بـ1/1000 من مبلغ الصفقة بالنسبة لصفقات اللوازم و 2/1000 من مبلغ الصفقة بالنسبة لصفقات الأشغال والخدمات عن كل يوم تأخير، بما فيها أيام العطل الأسبوعية والمعوضة. بيد أن المبلغ الإجمالي للغرامة لا يجب أن يتجاوز عتبة 7% من مبلغ الصفقة. وفي إطار الحدود المبينة أعلاه، ترك المشرع الموريتاني الحرية لأطراف العقد، في تحديد العقوبة الجزائية بخصوص التأخير في تنفيذ الأشغال، حيث يجب على كل عقد صفقة عمومية أن يحتوي عقوبة جزائية في حالة التأخير⁵⁷.

ولا تصبح الصفقات الإدارية نافذة (في موريتانيا) إلا بعد إقرارها من طرف الوزير الأول بالنسبة للصفقات العمومية التي تعادل وتفق عتبة 50.000.000 أوقية أو السلطة المتعاقدة أو الوصية بالنسبة للمبالغ الأقل من العتبة المذكورة⁵⁸.

وفي حالة حدوث نزاع، يتعين على السلطة المتعاقدة السعي لحل توافقي يكون محل اتفاق بين الطرفين. وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق، فإن لكل من الطرفين أن يلجأ إلى القضاء العادي أو الإداري حسب الاختصاص⁵⁹.

⁵⁷- انظر، المواد 118 وما بعدها من مدونة الصفقات العمومية الموريتانية 2002-08 السابقة .
⁵⁸- انظر، المواد 03 من المرسوم 92-28 الصادر بتاريخ 18 أبريل 1992 المتعلق باختصاصات الوزير الأول و11 من المرسوم 2007-57 الصادر بتاريخ 06 سبتمبر 2007، يتعلق بمجلس الوزراء وصلاحيات الوزير الأول والوزراء، والملغي لسابقه، ج.ر 2007، السنة 49، العدد 1153، ص. 1084. و05 من المقرر 2006-01176 السابق.

أما في حالة إخلال المتعامل العمومي بالتزاماته، كانقضاء الأجل القانوني المخصص له دون القيام بواجباته، فإن للإدارة أن تمدد له الأجل أو أن تتخذ أو لا تتخذ إزاءه إجراءات جزائية حسب ما تقتضيه المصلحة العامة وحسن تنفيذ الأشغال. وفي حالة التأخير، وتذرع المتعامل العمومي بعامل القوة القاهرة أو الحادث الفجائي فإن الاختصاص التقديري هنا يبقى من اختصاص القضاء - في حالة اللجوء إليه - الذي يقرر ما إذا كانت هذه القوة القاهرة قد أثرت فعلا في تأخير التنفيذ أم لا.

ولا تقل الرقابة التي تقوم بها المفتشيات الإدارية العليا من حيث الأهمية عن تلك التي تمارسها الإدارة على الصفقات العمومية. وسيتم بحث رقابة المفتشيات العليا من خلال المطالب الموالي.

المطلب الثاني

رقابة المفتشيات العليا

تدخل رقابة هاتين الهيئتين في إطار الرقابة الإدارية الإستباقية المبرمجة في إطار برنامج معد سلفا أو المفاجئة، وسنتناول بشيء من التفصيل الإطار القانوني لرقابة الهيئتين (الفرع الأول) قبل أن نتطرق بصورة نقدية لحصيلتهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإطار القانوني لرقابة الهيئتين

⁵⁹- راجع بخصوص منازعات الصفقات العمومية، محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2005، ص.221 وما بعدها.

في الواقع لا تبدو المقارنة بين الهيئتين بسيطة للوهلة من حيث الشكل، ذلك أن المفتشية العامة للمالية في الجزائر تقابلها نظيرتها في موريتانيا، لكن هذه الأخيرة ليست ذات فاعلية تذكر في الميدان الرقابي. فقد ساهم إخفاق المفتشية العامة للمالية في موريتانيا وانتشار نهب المال العام على نطاق واسع، في بلورة هيئة رقابية جديدة هي المفتشية العامة للدولة، والتي استطاعت فعلا أن تؤدي إلى انحسار ملحوظ رغم قلة وسائلها المادية والبشرية لفيضان الفساد الإداري ونهب المال العام.

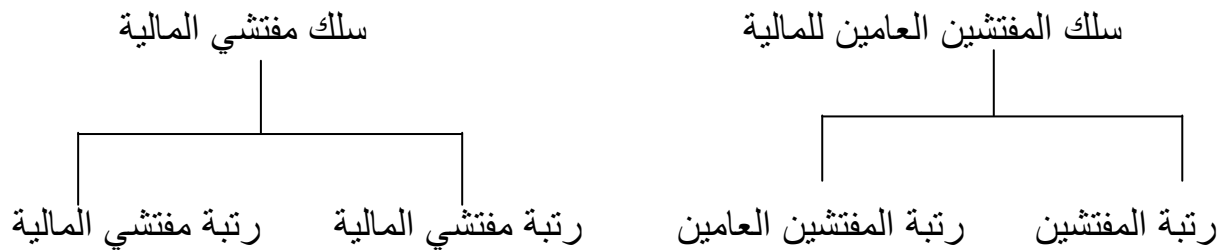
وسيتم التركيز على تنظيم واختصاص هاتين الهيئتين الأكثر فاعلية في مجال الرقابة الإدارية من خلال هذا الفرع.

أولا- تنظيم واختصاص المفتشية العامة للمالية في الجزائر IGF:

وسيتم بحثه من خلال:

1- تنظيم المفتشية العامة للمالية:

أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53⁶⁰، بيد أنه ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-78⁶¹. وتحكمها الآن مجموعة من النصوص من أهمها المرسومين 92-78 و 91-502⁶² وهي هيئة للرقابة والتفتيش المالي والمحاسبي وتخضع الآن لسلطة وزارة المالية وتتكون من سلكين اثنين ينقسم كل منهما إلى رتبتين كما هو مبين في الشكل:



⁶⁰ - Décret N° 80-53 du 1er Mars 1980 portant création de l'Inspection Générale des Finances, R.A.S.J.E.P, N° 02, 1980, pp.341 et s.

⁶¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية ج.ر. 1992، العدد 15، ص. 411.

⁶² - المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية، ج. ر 1991، العدد 67.

العامين للمالية للمالية خارج الصنف من الدرجة الأولى من الدرجة الثانية

وتعد وظيفتا رئيسي الفرقة والبعثة التفتيشيتين من المناصب العليا في المفتشية. ويتم اكتتاب أعضاء المفتشية بغض النظر عن درجتهم وفق القواعد القانونية المعروفة المتعلقة بالنسب المحددة للتوظيف الداخلي والشهادات والخبرة...⁶³.

ويتدرج هؤلاء المفتشون في وظائفهم كما هو مبين في الجدول التالي:

الرتبة	الأسلاك
مفتش المالية من الدرجة الأولى	مفتشو المالية
مفتش المالية من الدرجة الثانية	
المفتش العام للمالية	المفتشون العامون للمالية
المفتش العام للمالية خارج الصنف	
رئيس الفرقة التفتيشية	المناصب العليا
رئيس البعثة التفتيشية	

ويتبادل موظفو المفتشية العامة للمالية الوظائف والأدوار حسب رتبهم وفقا للجدول

التالي:

الرتبة	طبيعة المهام
المفتش العام	- متابعة المراقبة داخل قطاع التدخل الخاص أو الإقليمي؛ - تقويم مصالح الدولة والجماعات والهيئات الخاضعة لمراقبة المفتشية العامة للمالية في حدود فرعه أو مقاطعته؛

⁶³ - انظر، المواد من 7 إلى 9 و18 و19 و26 إلى 28 و38 و34 من المرسوم 91-502 سابق الذكر.

<p>- يعد تقريراً سنوياً عن نشاط قطاعه؛ - يساهم في إعداد دراسات خاصة ويقترح كل ما من شأنه تحسين قطاع نشاطه؛ - يساهم في التكوين الدائم للمفتشين.</p>	
<p>- تصور أي دراسة تتعلق بقطاعات النشاط أو أحدها وتنسيقها ومراقبتها عند الاقتضاء؛ - يقترح كل ما من شأنه تحسين أداء وفاعلية المفتشية؛ - يشارك في وضع برنامج النشاط وإعداد التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية.</p>	<p>المفتش العام خارج الصنف</p>
<p>- القيام بعمليات الفحص والمراجعة تحت إشراف رئيس فريق أو مهمة تفتيش؛ - يقيد ملاحظاته ويتحمل تبعاتها أمام مسؤوليه السلميين.</p>	<p>مفتش المالية من الدرجة الأولى</p>
<p>- يشارك في مهام التفتيش ضمن إطار مهمة التقويم والمراقبة؛ - يمكن تكليفه بإنجاز أعمال خاصة تتعلق بالخبرة أو الدراسة؛ - يجري دراسات خاصة عن أعمال المراقبة؛ - يقترح كل ما من شأنه تحسين أداء الهيئات المراقبة.</p>	<p>مفتش المالية من الدرجة الثانية</p>
<p>* يقوم رئيس الفرقة التفتيشية بـ: - إعداد أعمال التفتيش وتنسيقها وتنظيمها؛ - يقدم مقترحات ويوزع المهام بين المفتشين</p>	

<p>المكونين للفرقة؛</p> <p>- يقرر مدى صحة المعاينات والملاحظات ويسهر على احترام القواعد العامة لتنظيم عمليات المراقبة.</p> <p>* يقوم رئيس بعثة التفتيش بـ:</p> <p>- إعداد أعمال التفتيش الخاصة بالبعثة وتنسيقها وتنظيمها؛</p> <p>- تقديم المقترحات ومعاينة الحقائق وطلب الإجراءات التخطيطية إن اقتضى الأمر ذلك؛</p> <p>- إعداد التقرير الشامل عن عملية الفحص؛</p> <p>- السهر على نوعية الفحص وتصحيح أخطائه؛</p> <p>- التنقيط التقديري للمفتشين؛</p> <p>- متابعة الإجراء الحضورى وتطبيق القواعد العامة لتنفيذ عمليات المراقبة.</p>	<p>المناصب العليا</p>
---	------------------------------

2- اختصاص المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للرقابة المالية والمحاسبية لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. وتمارس كذلك رقابة مالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المستثمرات الفلاحية وهيئات الضمان الاجتماعي، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو القطاع العمومي⁶⁴.

⁶⁴ - انظر، المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 السابق.

ويدخل في إطار اختصاص المفتشية العامة للمالية كذلك إنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني، تعهد بها إليها السلطات المختصة وهو ما يمثل إلى حد ما رأيا استشاريا في المجالات الاقتصادية والمالية والمحاسبية.

وبشكل أدق تتولى المفتشية العامة للمالية في إطار التقييم الاقتصادي والمالي ما

يلي:

- القيام بدراسات مقارنة لأصناف التسيير ودلالاته على الصعيدين الداخلي والخارجي للمؤسسة وتواكب تطور الزمان والمكان؛
- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته؛
- القيام بتحليل هيكلية مقارنة دلالات التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة⁶⁵.

إن تحديد عمليات تفتيش المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي معد سلفا تحت سلطة وزير المالية⁶⁶، يؤدي إلى تقييد أداء هذه الهيئة والحد من فاعليتها نظرا لكثرة انشغالات وزير المالية من جهة، وكذا افتقادها إلى عنصر المفاجأة من جهة أخرى. حيث أنه في الغالب تتسرب المعلومات إلى القطاعات المفتشة، الأمر الذي يؤدي بهذه القطاعات إلى أخذ الحيطة وإخفاء ما يمكن إخفاءه والاستعداد لعملية التفتيش.

هذا عن المفتشية العامة للمالية في الجزائر، فماذا نظيرتها في موريتانيا؟

ثانيا- تنظيم واختصاص المفتشية العامة للدولة في موريتانيا IGE:

وسيتيم بحثه من خلال:

1- تنظيم المفتشية العامة للدولة :

⁶⁵- انظر، المادة 03 من المرسوم 92-78 سابق الذكر.
⁶⁶- انظر، المادة 05 من المرسوم 92-78 سابق الذكر.

أنشأت بواسطة المرسوم رقم 122-2005⁶⁷، وهي هيئة عليا للرقابة المالية والمحاسبية السابقة وتخضع مباشرة لسلطة الوزير الأول⁶⁸، وتتكون المفتشية العامة للدولة من أربعة مفتشين عامين مساعدين ويديرها مفتش عام للدولة⁶⁹، أي من مجموعه خمسة أعضاء فقط، بالإضافة إلى بعض الأعوان والمستخدمين الذين لا يتجاوز عددهم مجتمعين نحو عشرة أعوان، وهو عدد صغير جدا مقارنة بحجم المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتقهم. بيد أن هؤلاء الأعضاء الخمسة يتمتعون بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة والتفتيش كما سنرى لاحقا⁷⁰. ويقوم الوزير الأول بتعيين جميع أعضاء المفتشية بموجب مقرر، بيد أن المشرع الموريتاني هنا أغفل أو تغافل الكيفية التي يتم بها إنهاء مهامهم. وفي هذه الحالة تطبق إحدى القواعد العامة المقررة في القانون الإداري الأكثر شيوعا، وهي أن من يمتلك حق التعيين يمتلك حق الإقالة.

ويكلف المفتش العام للدولة تحت إمرة الوزير الأول، بقيادة ودفع وتنسيق نشاط المفتشية، كما يتمتع المفتشون العامون المساعدون بإنابة شخصية صادرة عن الوزير الأول أو المفتش العام للدولة بتحويل من الوزير الأول⁷¹. إن هذا التحويل الذي يمنحه الوزير الأول للمفتش العام للدولة ينظر إليه على أنه نوع من الثقة ومنح الاستقلالية لهذه الهيئة، حيث جرت العادة على أن تعد المفتشية العامة برنامجها ثم تعرضه على الوزير الأول لإبداء موافقته.

وخوفا من المشرع الموريتاني، على تداخل وظائف الهيئات والأجهزة الرقابية الإدارية المختلفة، فقد منح المفتشية العامة للدولة حق تصدر جميع أجهزة التفتيش والرقابة

⁶⁷ - المرسوم رقم 122-2005 الصادر بتاريخ 19 سبتمبر 2005 المتعلق بإنشاء مفتشية عامة للدولة ج، 2005، العدد 1115 بتاريخ 30 مارس 2006، ص. 261.

⁶⁸ - انظر، المادة الأولى من المرسوم 122-2005 سابق الذكر.

⁶⁹ - انظر، المادة 02 من المرسوم 122-2005 سابق الذكر.

⁷⁰ - انظر، الصفحة 56 من هذه المذكرة وما بعدها.

⁷¹ - انظر، المادتان 03 و04 نفس المرسوم السابق 122-2005 والمادتان 01 و02 من المرسوم 129-2005 الصادر بتاريخ أول نوفمبر 2005، ج. ر. 2005، العدد 1108، السنة 47، ص. 541، يعدل ويكمل المرسوم 122-2005 سابق الذكر.

على مستوى القطاعات الوزارية⁷² بما فيها المفتشية العامة للمالية حيث تبقى هذه الأخيرة مكملة لدور المفتشية العامة للدولة وليست متعارضة معها.

ولكن بقي أن نشير إلى أن أعضاء المفتشية العامة للمالية يستفيدون من مزايا مالية معتبرة هي بمثابة تعويضات ومبالغ تموين أثناء مأمورياتهم بغرض تحفيزهم أكثر على أداء مهامهم وقطع الطريق أمام انحرافهم في مستنقعات الرشوة والفساد المالي. وتتراوح هذه المبالغ من 45000 أوقية يوميا للمفتش العام للدولة إلى 30000 أوقية للمفتشين المساعدين إلى 5000 أوقية للوكيل الذي يتم وضعه تحت تصرف المفتشية⁷³.

للإشارة فإنه لا يمكن هنا الحديث عن سلك للمفتشين العامين للدولة على غرار سلك المفتشين العامين للمالية، فهذا الأخير تحكمه قوانين تحدد طرق الاكتتاب فترة التجريب، التوظيف، والترقية، إلخ. أما أعضاء المفتشية العامة للدولة فيتم تعيينهم من طرف الوزير الأول. ورغم أن المرسوم 122-2005 خول للمفتش العام للدولة رتبة مكلف بمهمة لدى الوزارة الأولى وللمفتشين العامين المساعدين رتبة توازي رتبة الأمين العام على مستوى الوزارات⁷⁴، فإن المرسوم 129-2005 المعدل والمكمل لسابقه ألغى هذه المادة⁷⁵، مقررا تحديد مختلف التعويضات والامتيازات الخاصة بأعضاء المفتشية العامة للدولة بموجب مرسوم يصدر لاحقا، وهو ما لم يحدث إلى الآن.

2- اختصاص المفتشية العامة للدولة:

الهدف الأساسي من إنشاء المفتشية العامة للدولة هو وقف نهب المال العام ووضع آليات جديدة للرقابة والتفتيش الإداري في موريتانيا وذلك من خلال:

⁷² - انظر، المادة 07 من المرسوم 129-2005 سابق الذكر.

⁷³ - انظر، المادة 05 من المرسوم 129-2005 سابق الذكر.

⁷⁴ - انظر، المادة 05 من المرسوم 122-2005 سابق الذكر.

⁷⁵ - انظر، المادة 02 من المرسوم 129-2005 سابق الذكر.

- رقابة التنظيم والتسيير الإداري والمالي والمحاسبي لكافة المصالح العمومية والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية؛
 - القيام بالدراسات ورقابة الحسابات لتحديد الحالة الحقيقية للمصالح والقطاعات الخاضعة للتسيير؛
 - تقدير نوعية وتسيير هذه المصالح وطريقة إدارتها والوقوف على حصيلتها المالية؛
 - التدقيق في استخدام الأرصدة العمومية وصدقية العمليات المتعلقة بالمدخل والمصاريف على مستوى الهيئات الخاضعة للرقابة؛
 - إعطاء رأي استشاري بخصوص القضايا المطروحة عليها من طرف الوزير الأول واقتراح كافة الإجراءات الفردية الكفيلة بتبسيط الإجراءات وتحسين فاعلية الإدارة وتخفيض تكاليف تسييرها.
- ولذلك فهي تضطلع بمهمة عامة ودائمة في مجالات الرقابة والتدقيق والتحقيق من أجل بلوغ الأهداف التالية:
- إشاعة الحكم الرشيد وتحسين أداء الإدارة العمومية وكذا علاقاتها مع المستفيدين؛
 - تحسين تسيير الشؤون العامة ومحاربة الرشوة ومختلف مظاهر التجاوزات ذات الطابع الاقتصادي والمالي؛
 - تقييم السياسات والبرامج العمومية للرفع من مردوديتها وتحقيق الأهداف المنتظرة؛
 - معاينة الحسابات العمومية ومعاينة التجاوزات واتخاذ العقوبات اللازمة⁷⁶. ورغم أن المفتشية العامة للدولة تفتقد لأحد أهم عناصر التفتيش وهو عنصر المفاجأة - الذي يمكن أجهزة التفتيش والرقابة من الإطلاع على وضعية المؤسسة العمومية كما هي- فإنها تقوم بمهام التدقيق والرقابة والتقييم، إما بناء على طلب الوزير الأول أو طبقا لبرنامج عمل محدد سلفا على مستوى المفتشية.

⁷⁶- انظر، المادة 06 من المرسوم 122-2005 سابق الذكر.

ويقوم رئيس كل مهمة تفتيشية بعد استكمال مهمته، بإعداد تقرير في ثلاث نسخ يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية، الوزير الأول والمفتش العام للدولة⁷⁷.

ويتمتع أعضاء المفتشية العامة للدولة بصلاحيات واسعة في حالة حدوث إختلاس خطير أو تحايل في المستندات حيث يحق للمفتش العام للدولة مايلي:

- شل يد المحاسب العمومي أو أي مسؤول للصندوق أو الحساب المصرفي؛
- الإمساك بالمحاسبة ومستندات التبشير مقابل وصل والإغلاق بالشمع الأحمر أو القيام بكل الإجراءات الاحترازية الأخرى؛
- إشعار الهيئات القضائية الأخرى لتحريك الدعوى وكذا السلطات الإدارية للقيام بالإجراءات التأديبية⁷⁸.

كما يتمتع كذلك أعضاء المفتشية العامة للدولة وهم يزاولون مهامهم بضمانات معتبرة وبإستقلالية كبيرة، حيث يحق لهم:

- الحصول على كل الوثائق التي يطلبونها والنفاد إلى كل المعطيات والمعلومات والمقرات والمستودعات والمباني؛
- القيام بكافة عمليات التدقيق اللازمة؛
- الحصول على كشوف الحسابات المصرفية والبريدية وإذا اقتضت الضرورة تأكيدها لدى المؤسسات المعنية؛
- تقديم مذكرات طلب للمعلومات إلى المصالح الخاضعة لرقابة المفتشية؛
- الالتزام بالإبلاغ الفوري للمفتش العام للدولة واللجوء إلى القوة العمومية إذا اقتضت الضرورة.

تجدر الإشارة إلى أن عملية الرقابة والتفتيش التي تقوم بها المفتشية العامة للدولة محمية من طرف المشرع الموريتاني، فهي لا يمكن أن تصطدم بأي حال من الأحوال

⁷⁷- انظر، المادتان 07 و08 من المرسوم 2005-122 سابق الذكر.
⁷⁸- انظر، المادة 11 من المرسوم 2005-122 سابق الذكر.

بالعراقيل ولا حتى بالخضوع لأي سر مهني⁷⁹. الشيء الذي يلزم وكلاء المصالح والهيئات المراقبة بتقديم كافة المعلومات - وإلا تعرضوا للعقاب - ويجعل عمل المفتشية يتم في أحسن الظروف من الناحية النظرية على الأقل.

ولكن ماذا عن حصيلة هاتين الهيئتين؟ وما هي العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام تحقيقهما للنتائج المتوخاة منهما؟

الفرع الثاني

حصيلة الهيئتين

رغم إسهامهما في كبح ظاهرة نهب المال العام فإن الوصول إلى المرحلة التي تكون فيها الهيئتان على مستوى الآمال المعلقة عليهما لا يزال بعيد المنال، لاعتبارات عديدة سنأتي عليها في حينها، غير أننا نرى ضرورة الفصل بين الهيئتين وتقييم كل منهما على حدة.

أولاً: المفتشية العامة للمالية في الجزائر IGF

كان من الأجدر مقارنتها بالمفتشية العامة للمالية في موريتانيا غير أن حصيلة هذه الأخيرة هزيلة جداً، باعتراف التقرير الوزاري المشترك حول الحكم الرشيد، والذي أوصى بضرورة تدعيمها تدعيماً جدياً، أو بعبارة أخرى إحياءها من جديد ووفق أسس جديدة. وعلى العكس من ذلك فإن المفتشية العامة للمالية في الجزائر تمتلك حصيلة إيجابية في مكافحة الفساد ونهب المال العام.

بيد أن هذه الحصيلة وبعد مرور ثمانية وعشرين سنة على إنشائها بالتزامن مع هيئات رقابية أخرى - كمجلس المحاسبة - إلا أن حصيلتها لا تزال دون المستوى المعلق

⁷⁹ - انظر، المادة 10 من المرسوم 2005-122 سابق الذكر.

عليها. بل إن بعض الهيئات الرقابية - على عكس ما هو مرجو منها - شهدت عمليات فساد واختلاس في إدارتها، الشيء الذي أثار جدلا واسعا في الجزائر حول ضرورة إعادة إصلاح هذه المؤسسات الرقابية الحيوية.

وقد مر هذا الجدل بعدة مراحل ولم تكن الحكومة في الجزائر بمعزل عنه.

ففي 29 أكتوبر 2006، صدر بيان رسمي عن الحكومة بخصوص المفتشية العامة للمالية يعترف بأن التكامل بين الرقابتين الداخلية والخارجية وتدعيمهما من طرف المفتشية يقتضي مواكبة النصوص التي تنظمها وتكييف اختصاصاتها وطرق تشغيلها مع المناخ المؤسساتي الجديد في الجزائر من جهة، وتحسين وسائلها العملية في التدخل من جهة أخرى⁸⁰. وأوصى البيان كذلك بأن النصوص الجاري إعدادها يجب أن تأخذ بعين الاعتبار تناسب الوسائل البشرية مع حجم، طبيعة ونوع المخطط المتبع. وهذه إشارة واضحة إلى نقص الوسائل البشرية أو عدم استخدامها على الوجه الذي يحقق الهدف المنشود.

وفي 15 نوفمبر 2006، أعلن وزير المالية الجزائري عن مراجعة النصوص المنظمة للمفتشية العامة للمالية في جلسة عمومية لمجلس الأمة، وبأن الإعداد لهذه المراجعة يجري منذ شهر فبراير 2006. وفي المداخلة ذاتها أعلن الوزير عن تدعيم الرقابة المالية على النفقات العمومية، وتحدث عن تدعيم هذه الهيئة بالوسائل المادية والبشرية بغية الحصول على نتائج أكثر في مجال محاربة الفساد واختلاس المال العام⁸¹.

وفي 16 ديسمبر 2006، أكد وزير المالية أن التعديل الأساسي لنصوص المفتشية العامة للمالية، سينصب أساسا على توسيع صلاحيات هذه الهيئة حتى تشمل المؤسسات العمومية الاقتصادية. وهو في الحقيقة ضرورة قصوى لاعتماد الجزائر الكبير على هذه

⁸⁰- Cf. Djillali HADJADJ, Le gouvernement veut – il réellement réformer l'IGF et lui attribuer les moyens conséquents, le Soir d'Algérie, lundi 5 Mars 2007, p. 10.

⁸¹ Et 83 Cf. Djillali HADJADJ, op cit, p. 10.

المؤسسات في الاقتصاد الوطني (صوناتراك، صونغاز مثلاً)، وتماشياً مع سياسة الانفتاح الاقتصادي والخصوصية التي تنتهجها الجزائر بخطى بطيئة.

وفي الواقع فإن التشريع الجزائري الذي كان ساري المفعول قبل 28 فبراير 2008 لا يسمح للمفتشية العامة للمالية بمراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتفتيشها، وإن كان يؤهلها للقيام بالتقويم الاقتصادي لهذه المؤسسات⁸²،

وفي 18 ديسمبر 2006، تم صدور توصيات عن المجلس الوزاري الملتئم تحت رئاسة رئيس الحكومة، بخصوص توسيع اختصاصات المفتشية، لتشمل المؤسسات العمومية الاقتصادية وإعداد تنظيم يقضي بتوضيح مهام ومسؤوليات مختلف الفاعلين المعنيين بتسيير المالية العمومية (أميرين بالصرف، مراقبين ماليين، محاسبين، خازنين عموميين)⁸³.

في 15 فبراير 2007، اجتمع المجلس الوزاري المخصص لقضيتي الميزانية، والمفتشية العامة للمالية، حيث قام هذا المجلس خلال هذا الاجتماع بفحص تقرير المجلس الوزاري المكلف بتفعيل الرقابة على المال العام، والمتضمن اقتراحات لتنفيذ التوصيات المتمخضة عنه واتخاذ خطة عمل.

في 25 فبراير 2007، إعلان وزير المالية اتخاذ جملة من التدابير لتدعيم سلطة المفتشية العامة للمالية، تضم من بين أمور أخرى إصدار مرسوم يخول المفتشية القيام بعمليات تفتيش داخل أروقة ومكاتب المؤسسات العمومية الاقتصادية.

⁸² - انظر، المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-99 المؤرخ في 22 فبراير 1992 الذي يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر 1992، العدد 15. ص. 414.

وفي 28 فبراير 2008 صدر الأمر 08-01⁸⁴ الذي يخول المفتشية العامة للمالية حق رقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

إن قيام المفتشية العامة للمالية بتفتيش ومراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية سيمثل بدون شك نقلة نوعية في عمل هذه الهيئة، ويضيف المزيد من الإنجازات إلى حصيلتها الإيجابية المتواضعة. ثم إنه من غير المبرر عدم خضوع هذه المؤسسات لرقابة المفتشية العامة للمالية، واقتصار هذه الرقابة على مختلف المصالح العمومية الأخرى لأن المؤسسات العمومية الاقتصادية ملك للدولة هي الأخرى أو تملك معظم أسهمها⁸⁵.

إن النتائج المتوخاة من هذا الجدل الرامي إلى تفعيل المفتشية العامة للمالية وتحسين أدائها وإن كان يسير ببطء شديد إلا أنه مع ذلك يسير نحو الأمام. فقد قامت المفتشية العامة للمالية بإحالة العديد من الملفات إلى القضاء الجزائي، دخل بموجبها العديد من الموظفين والمتعاملين العموميين إلى السجن، كما قامت بإعداد تقارير مهمة عن حالات التلاعب وتبيد المال العام.

وسنأخذ كمثال تطبيقي على رقابة المفتشية العامة للمالية في الجزائر تقريرها عن التلاعب والفساد على مستوى اللجنة الوطنية للحج والعمرة. حيث اعتمدت المفتشية على تقرير أعد وحرر عن نشاط اللجنة مابين عامي 2003 و 2005 فقط⁸⁶.

التقرير المذكور، كشف بالأرقام عن مستوى كبير من التلاعب وسوء التسيير في اللجنة المذكورة، التي تصلها مساهمة ضخمة من الحجاج الجزائريين، تمثل أغلبية

⁸⁴ - الأمر 01-08 مؤرخ في 21 صفر 1429 الموافق 28 فبراير 2008 يتم الأمر 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1422 الموافق 20 أغسطس 2001 و المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر 2008، العدد 11، ص.15.

⁸⁵ - cf, Djillali HADJADJ, op.cit,p. 10.

⁸⁶ - انظر، سليم بن عبد الرحمن، تحقيق بعنوان: ملايين ضائعة وتسيير كارثي لأموال الحجاج الجزائريين بالسعودية، صحيفة الشروق اليومي، 02 ديسمبر 2006، Choroukonline.com

ميزانيتها والتي تجاوزت على سبيل المثال في عام 2004 حدود 410.000.000 دج، كانت كفيلة بتأدية هؤلاء الحاجج لمناسكهم في أحسن الظروف⁸⁷.

تقرير المفتشية العامة للمالية، تناول عدة محاور من أهمها قضية نقل وإيواء الحاجج في السعودية، إشكالية الأمر بالصرف وغموض الطبيعة القانونية للجنة الحج، الطعن في التسيير المالي للجنة وأخيرا أوصى بضرورة جعل اللجنة تحت وصاية رئيس الحكومة وإعادة النظر في دور بنك الجزائر وعلاقته مع اللجنة.

1- مشكل النقل والإيواء:

لقد أشار التقرير إلى خسائر بقيمة 245.000.000 دج بخصوص نقل وإيواء الحاجج في المدينة المنورة ومكة المكرمة، في الوقت الذي تعدت فيه أعباء التكفل بالضيوف 9.380.000 دج في الفترة مابين 2003 و 2006⁸⁸. وتطرق التقرير إلى غياب اتفاقية بين اللجنة والخطوط الجوية الجزائرية، تتعلق باستئجار الطائرات وهو ما يرهق الحاجج الجزائريين ويفرض عليهم الوقوف في طوابير، لعدم الفصل بين الأكشاك المخصصة للحجاج وتلك المخصصة للمسافرين العاديين.

وفي الوقت الذي كشفت فيه المفتشية أن محاضر الإيواء غير مدونة في السجلات التي يوقع عليها الأمر بالصرف، أفادت أن تسيير عمليات الإيواء من سنة 2003 إلى 2006 لم يتم التحكم فيها بالشكل المطلوب، وهو ما يؤكد تجاوز التقديرات التمويلية للعملية بما يقارب 850.000.000 دج، والخسائر الإجمالية المسجلة في الفترة ذاتها المتعلقة بالإيواء في كل من مكة المكرمة والمدينة المنورة فقط قيمة تقارب 149.000.00 دج، وتسجيل عجز في عمليات النقل يقارب 12.000.000 دج⁸⁹.

⁸⁷ - انظر، سليم بن عبد الرحمن، المرجع السابق.

⁸⁸ - انظر، سليم بن عبد الرحمن، المرجع السابق.

⁸⁹ - انظر، سليم بن عبد الرحمن، المرجع السابق.

وانتقدت المفتشية في التقرير طريقة تحديد عدد الحجاج الفعليين، مؤكدة على ضرورة فتح السجلات مبكراً، وتحديد الأجل الأخير لتسديد الحجاج وتعيين لجنة مستقلة لمراقبة عمليات الإيواء وكذا طريقة انتقاء أعضاء البعثة الرسمية الجزائرية.

2- إشكالية الأمر بالصرف وغموض الطبيعة القانونية للجنة:

لقد أشار التقرير إلى أن الأمر بالصرف الرئيسي للجنة هو وزير الشؤون الدينية، في حين أن مدير الحج والأوقاف يجسد الأمر بالصرف الثانوي، وهما المعنيان بالأمر بالصرف والنفقات في السعودية. وفي السعودية تحديداً، لم يتم تكليف أي إطار بالأمر بالصرف هناك، للتحكم في النفقات ومراقبة تنفيذها، ومع ذلك فإن الحسابات الإدارية لا يتم إنجازها من طرف الأمر بالصرف في الجزائر⁹⁰. وفي الجانب الآخر تطرق التقرير إلى تعيين أطر ومسؤولين ضمن بعثة الحج، دون الاعتماد من قبل محاسب اللجنة، مما يفتح المجال مثلاً لاقتناء سيارات موجهة لشخصيات جد مهمة VIP رغم تسجيل عدم الكفاية في الاعتماد المخصص لحظيرة السيارات.

وبخصوص الطبيعة القانونية للجنة المعنية بالتحقيق، فقد أكد تقرير المفتشية أنها غير واضحة على اعتبار أن النصوص التأسيسية للجنة، تشير ضمناً إلى تنفيذ ميزانيتها وفقاً لإجراءات المحاسبة العمومية، في الوقت الذي تؤكد فيه أن الميزانية نفسها واحدة ومتأنية بشكل رئيسي من مساهمات الحجاج وهي مساهمات تحدد بقرار وزاري مشترك سنوياً. كما ذكر التقرير أن تدخل بنك الجزائر في العمليات التي تشرف عليها اللجنة لم يوضح في النصوص التنظيمية للجنة، وتساءلت المفتشية عن الأساس القانوني لهذا التدخل الذي مس عمليات الإنفاق في السعودية. وأضاف أنه خلافاً للقانون⁹¹، لم يتم إقامة أية دراسة بشكل مسبق حول تنظيم حملة الحج وسيرها وأن التقارير التي تقدمها اللجنة بعد كل حملة حج إلى الحكومة تبقى سطحية وغير شاملة.

⁹⁰ - انظر، سليم بن عبد الرحمن، المرجع السابق.

⁹¹ - انظر، المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 01-262 المؤرخ في 18 سبتمبر 2001 المتعلق بتأسيس وتسيير اللجنة الوطنية للحج والعمرة، ج.ر. 2001، السنة الثامنة والثلاثون، العدد 53، ص.04.

3- الطعن في التسيير المالي :

شككت المفتشية حتى في صحة الأرقام التي تم التحقيق بشأنها في الفترة ما بين 2003 و 2004⁹²، وعلى الرغم من ذلك فقد سجلت فارقاً إيجابياً بين الاعتمادات المخصصة في العام 2003، وما تم إنفاقه بنحو 83.000.000 دج، على اعتبار استهلاك 65% من الاعتمادات. في حين تم تسجيل فارق إيجابي أقل، بلغ 51.000.000 دج في العام 2004. بيد أن التقرير أصر على أن كل النفقات التي تمت في السعودية تمت دون سابق أمر بالصرف مثلما ينص عليه قانون المحاسبة العمومية.

وكشف التقرير أن الحسابات الإدارية في مختلف الفترات التي شملتها التحقيقات، لم يعدها الأمر بالصرف خلافاً للقانون⁹³. الشيء الذي أدى إلى حدوث تجاوزات عديدة في مراكز البعثة في مدن مكة المكرمة، المدينة المنورة، وجدة تتعلق باقتناء لوازم غير ضرورية، خروقات قانونية وحصول مدعويين يتزايدون باضطراد على امتيازات أربكت النظام المالي للجنة.

وفي الأخير أوصت المفتشية العامة للمالية باتخاذ إجراءات عملية، للحد من الوضع السيئ الذي تشهده عمليات الحج وبعادة النظر في الطبيعة القانونية للجنة الوطنية للحج والعمرة، بل وجعلها تحت وصاية رئاسة الحكومة بدلاً من وزارة الشؤون الدينية، ووجوب اعتماد نظام تسيير محاسبي ومالي خاص باللجنة، ورصد كل الأرصدة المتبقية من حملات الحج كل سنة في الخزينة العمومية لتجنب تحويلها لغير مقاصدها.

ثانياً: المفتشية العامة للدولة في موريتانيا IGE:

رغم ولادتها الحديثة في 19 سبتمبر 2005، فإن إنشائها في حد ذاته كان اعترافاً بفشل كبير على مستوى أداء معظم الهيئات الرقابية الموجودة في البلد، وخصوصاً تلك

⁹²- انظر، سليم بن عبد الرحمن، المرجع السابق.

⁹³- انظر، المادة 22 من المرسوم التنفيذي 01-262 السابق.

المتعلقة بالرقابة الإدارية كالمفتشية العامة للمالية، التي كانت تعاني من عدة ثغرات منها خاصة:

- تبعية المفتشين مباشرة لوزير المالية الذي يخولهم القيام بمهام تفتيش مما يستبعد قيامهم بها من تلقاء أنفسهم؛
- غياب سلك خاص تحدد ضمنه شروط سير المهنة والتعويض، بغية سعي إلى تحفيز أكثر لأصحاب هذه المهنة، الشيء الذي يفتح كذلك الباب على مصراعيه لقبول الرشاوى والتجاوزات؛
- غياب لامركزية المفتشية العامة للمالية التي يقتصر وجودها الآن على المستوى المركزي (العاصمة)؛
- غياب الوسائل المادية والمالية الخاصة⁹⁴.

المفتشية العامة للدولة ورغم صغر عمرها (ما يربو على السنتين ونصف) إلا أنها كشفت في أول تقرير لها منذ إنشائها، عن استرجاع مليار وواحد وستين مليون أوقية (1.061.000.000) صرفت بطرق غير قانونية. وهذا المبلغ تم دفعه بالفعل إلى الخزينة العامة للدولة، في حين تمت استعادة مبلغ تسعمائة وثلاثين مليون أوقية (930.000.000) مازالت تخضع لإجراءات الدفع إلى الخزينة العمومية. وأشار تقرير المفتشية العامة للدولة إلى أن مصالحها للرقابة على تسيير الأموال العمومية تمكنت من إلغاء نفقات مشبوهة للدولة وخارج الإطار القانوني قبل التسديد النهائي، وبلغت هذه النفقات ثلاثمائة وثمانية وأربعون مليون أوقية (348.000.000). كما استعادت مائة وثلاثة وأربعين سيارة (143) للدولة تم الاستيلاء عليها واستخدامها خارج الإطار القانوني⁹⁵.

وقد ارتفع المبلغ الإجمالي المسدد للخزينة العمومية في آخر تقرير نشرته المفتشية على موقعها على الإنترنت إلى مليار ومائتين وتسعة عشر مليوناً وخمسمائة وعشرين ألف ومائتين وستة أوقية (1.219.206). كما ارتفع المبلغ الإجمالي للسداد الذي لا يزال ينتظر

⁹⁴- انظر، تقرير اللجنة الوزارية المشتركة حول الحكم الرشيد، المرجع السابق، ص.38.

⁹⁵- انظر، صحيفة صحراء ميديا الموريتانية الإلكترونية المستقلة Saharamedia.net ، صفحة الأخبار بتاريخ 15 ابريل 2006.

الدفع إلى الخزينة العمومية إلى تسعمائة وأربعة وأربعين مليون وخمسة مائة وتسعة وثلاثين ألف وثمان مائة وخمسة وثلاثين أوقية (944.539.835). وبلغت كل التجهيزات المسترجعة قيمة كلية قدرت بمليونين وثلاثمائة وواحد وأربعين ألف وتسعمائة وواحد وتسعين أوقية (2.341.991)⁹⁶.

إلا أن استرجاع مائة وثلاثة وأربعين سيارة، لا يمثل في واقع الأمر إلا نسبة قليلة من السيارات التي ينبغي استرجاعها، وفي هذا الإطار وبناء على تقرير المفتشية العامة للدولة، الذي رفعته إلى الوزير الأول عن وضعية سيارات الدولة، جاء التعميم الوزاري الصادر عن الوزير الأول⁹⁷، القاضي بإعادة تنظيم وضعية المرآب العمومي لسيارات الدولة وتطبيق الإجراءات التالية:

- يجب إشعار الأمانة العامة للحكومة بحالة جميع السيارات الإدارية مهما كانت حالتها الفنية قصد تحسين قاعدة البيانات الموجودة لديها بشكل دائم وفعال؛
- يفتح سجل خاص للتكفل بالسيارات الموضوعة تحت تصرف مختلف المصالح الإدارية على أن يشكل هذا السجل المصدر الوحيد لمتابعة تلك السيارات؛
- إلزام كل الموظفين بإعادة سيارات الدولة التي مازالت بحوزتهم بعد التقاعد أو انتهاء الخدمة؛
- إنشاء لجنة لتصفية كل السيارات خارج الخدمة وتلك التي أصبحت تكاليف صيانتها لا تتلاءم مع طبيعة استغلالها؛
- إعداد نص ينظم استغلال السيارات الإدارية وإعادة توزيعها طبقا لترتيبات هذا النص⁹⁸.

غير أن كل هذه الإجراءات وإن كانت معقولة في حدها الأدنى، فإنها على أرض الواقع تصطدم بعدة عراقيل منها الروتين الإداري المعقد، وعجز المفتشية العامة للدولة -

⁹⁶ - موقع المفتشية العامة للدولة في موريتانيا ige.gov.mr الصفحة الرئيسية بتاريخ 15 مارس 2007.
⁹⁷ - التعميم رقم 011 الصادر عن الوزير الأول الموريتاني بتاريخ 07 نوفمبر 2005 المتعلق بوضعية مرآب سيارات الدولة موقع الجريدة الرسمية الموريتانية legimauritanie.net.
⁹⁸ - نفس التعميم 011 السابق.

المكلفة قانونا بتطبيق هذه الإجراءات- عن متابعة سيارات هذا الكم الهائل من الإدارات والمصالح. مما جعل البعض في موريتانيا يطرح بإلحاح النظرية القاضية بإلغاء توفير السيارات في العديد من المصالح والإدارات العمومية، والاستعاضة عنها برفع الراتب الشهري أو توفير سيارات للموظف العمومي يتم استرجاعها منه على سبيل التقسيط⁹⁹.

وفي الواقع فإن هذه المبالغ لا تمثل لحد الساعة رقما مهما، بالنظر إلى المبالغ المختلطة بطرق غير قانونية من المال العمومي في موريتانيا، حيث شهدت موريتانيا مع مطلع التسعينات وهبوب "رياح التغيير الديمقراطي" أو ميلاد الجمهورية الثانية كما يروق للبعض، موجات هائلة من الاختلاس والتلاعب بالمال العام في صفقات مشبوهة بين النظام القائم آنذاك ومؤسساته الحزبية والاستخباراتية من جهة، والوجهاء التقليديين وأصحاب النفوذ الاجتماعي من جهة أخرى.

وتقضي هذه الصفقات بمنح النظام الحاكم لمناصب وزارية وإدارية لصالح هؤلاء الوجهاء بدون رقيب أو حسيب مقابل أغراض انتخابية، تتمثل في حصول الحزب الحاكم على ولائهم اللامشروط لصالح الحزب ومن هم في خندقه. ولم تكن الأموال العمومية تتمثل في المبالغ النقدية فقط، بل شملت جميع وسائل الدولة بما فيها العقارات والسيارات، إلخ. وكان هذا المال العام المختلس يستخدم بالإضافة إلى مختلف وسائل الدولة في الحملات الانتخابية والكرنفالات الدعائية.

غير أنه وللأمانة فإن أكبر مكسب للمفتشية العامة للدولة - وبالتنسيق مع الحكومة الانتقالية¹⁰⁰، كان الحيلولة دون استخدام المال العام ومختلف وسائل الدولة في الاستحقاقات الانتخابية البلدية والبرلمانية في نوفمبر 2006 والرئاسية في مارس 2007.

إن أكبر تحد تواجهه المفتشية العامة للدولة يكمن في:

⁹⁹- هذا الأسلوب مطبق في العديد من الدول كدول الخليج العربي على سبيل المثال .
¹⁰⁰- هي الحكومة التي عينها المجلس العسكري للعدالة والديمقراطية CMJD بعد انقلاب 03 أغسطس 2005 ، وأوعز إليها بمهمة تنظيم انتخابات بلدية تشريعية ورئاسية في البلاد دون أن يكون لأحد أعضائها أو أعضاء المجلس العسكري نفسه، حق الترشح فيها.

- صدور نظام داخلي ذو استقلالية، على غرار ما هو موجود بعض الدول الإفريقية كجمهورية مالي مثلا. وكذلك تحديد ولاية للمفتش العام للدولة يمارس فيها مهامه خارج كل الضغوط؛
- تمكين المفتشية العامة للدولة من إحالة الملفات إلى القضاء (Suite au Contrôle) ومتابعتها، إذ يقتصر دورها في الوقت الراهن على رفع تقرير عن القطاعات المفتشة، إلى الوزير الأول حيث تبدأ من هناك لعبة المصالح والسياسة وشراء الذمم؛
- الشفافية والتكوين المستمر¹⁰¹.

إلا أن المفتشية مع ذلك تمكنت من الحد من إختلاس المال العام الذي يتم عادة في الإدارة الموريتانية وفقا لإحدى الطرق الثلاث:

- La Surfacturation من خلال إعداد قائمة بأسعار المواد Bordereau des Prix وإلزام المتعاملين العموميين بها. وإن كان إعداد هذه القائمة يدخل في إختصاص المكتب الوطني للإحصاء ONS، إلا أن هذا الأخير لا يصدرها بشكل دوري؛
 - Dépenses Fictives حيث قامت بإلغاء الكثير منها؛
 - إستعمال وسائل الدولة لأغراض خاصة كالسيارات والعقارات.
- بيد أن هذه الحصيلة لا تزال ناقصة إلى حد كبير مما يستدعي القيام بجهود حثيثة للقضاء على ظاهرة الفساد الإداري وإختلاس المال العام في موريتانيا، وفي هذا الإطار يجب القيام بجملة من الإجراءات من أهمها:

* على الصعيد النظري:

- تفعيل مختلف أنواع الرقابة الإدارية وتحديثها بما فيها رقابة المفتشية العامة للمالية، مجالس الإدارة والرقابة، الرقابة التلقائية أو الذاتية، الرقابة الإدارية التسلسلية أو

¹⁰¹ - محمد ولد حرمة ولد عبيد، المفتش العام للدولة في موريتانيا، مقابلة خص بها الباحث بمكتبه بالوزارة الأولى بتاريخ 22 أكتوبر 2007.

الرئاسية، رقابة المحاسب العمومي والأمر بالصرف ورقابة الوصاية¹⁰²، مع الأخذ في الاعتبار تجنب تداخل الصلاحيات بين مختلف هذه الهيئات والمؤسسات الرقابية.

- تدعيم الوسائل المادية والبشرية للمفتشية العامة للدولة، التي يقتصر وجودها في الوقت الحالي على العاصمة انواكشوط، وتتنحصر إدارتها الأعضاء في خمسة أعضاء، وهو بالفعل عدد قليل جدا بالنظر لجسامة المهمة وتعقيدها وكثرة المصالح الإدارية، حيث يمكن أن تصل مهمة التفتيش إلى عدة أسابيع أو حتى شهور، الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أقل بالنظر إلى العدد القليل من الهيئات المفتشة سنويا؛

- وضع قسم في المفتشية خاص بمتابعة الهيئات المنتخبة وتكريس مبدأ أن من يبدد أمواله في سبيل الحصول على منصب إنتخابي، لن يتمكن من الحصول على قطع أرضية أو سيارات بسعر زهيد أو تسهيلات بمآت الملايين يسترجع من خلالها أمواله المبددة بل ويزيدها أضعافا مضاعفة¹⁰³؛

- التصريح بالتملكات بالنسبة للوظائف الإدارية والانتخابية المعتبرة قبل وبعد تقلد الوظيفة¹⁰⁴؛

- تطبيق مبدأ من أين لك هذا الذي قام بتطبيقه الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

* على الصعيد التطبيقي:

- إنشاء نظام داخلي يحدد الطبيعة القانونية للمفتشية وأعضائها؛

- زيادة وتحسين أداء الكادر البشري وزيادة المخصصات المالية؛

- إحالة الملفات المشتبه بأصحابها إلى القضاء ومتابعتهم¹⁰⁵.

¹⁰² - انظر، محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 25.

¹⁰³ - انظر، أحمد ولد المحجوب، ماذا ينتظر الموريتانيون ممن انتخبوا، صحيفة الأخبار الموريتانية الالكترونية المستقلة، alakhbar.info، صفحة المقالات، بتاريخ 22 ديسمبر 2006.

¹⁰⁴ - نشير هنا إلى أن الحكومة الأولى التي أعقبت الفترة الانتقالية، وفي اجتماعها الأول أصدرت مرسوما بوجوب تصريح رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء بتملكاتهم قبل وبعد مزاوله مهامهم في خطوة هي الأولى من نوعها في موريتانيا.

وهنا نصل إلى إحدى أهم دعائم الرقابة السابقة على المال العام، وهي الرقابة البرلمانية التي سيتم بحثها من خلال المبحث الموالي.

المبحث الثاني

الرقابة البرلمانية

تستمد الفكرة العامة لرقابة البرلمان، من شرعية رقابة الشعب على أمواله العامة. ولما كان من المستحيل عقلا حصر الشعب في صعيد واحد، لممارسة هذه الرقابة على الإدارة بصفة عامة، خولت معظم دساتير العالم هذه المهمة - أي الرقابة - لهيئات ينتخبها الشعب بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لتمكن الدولة من الاضطلاع بوظائفها، الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية والإدارية بالسرعة والفاعلية المطلوبة.

وعملية الرقابة البرلمانية بمفهومها، أهدافها، طبيعتها الدستورية ووسائلها القانونية المختلفة، هي رقابة سابقة على تنفيذ أموال الدولة، وهي جزء أساسي وأصيل من النظام الرقابي للدولة. ولقد بدأت هذه الحقيقة تتضح وتترسخ حالياً، بفعل انتشار وازدهار التطبيق الديمقراطي في المجتمعات والدول بدرجات مختلفة. الأمر الذي أدى إلى بلورة وتجسيد الإرادة العامة للشعب والأمة، في مجال الرقابة على الأموال العمومية، من خلال جهود ذوي الاختصاص والبحث، في التأصيل والتنظير لعملية الرقابة البرلمانية ودورها في تدعيم النظام الرقابي وسد ثغراته.

ولدراسة الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية بكافة أبعادها، سنتطرق لمفهوم هذه الرقابة (المطلب الأول)، ثم للإطار القانوني لممارسة هذه الرقابة (المطلب الثاني)، وأخيراً تقييم دور هذه الرقابة وآفاقها (المطلب الثالث).

¹⁰⁵ - محمد ولد حرمة ولد عبيد، المرجع السابق.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية

لتحديد مفهوم عملية الرقابة البرلمانية بصورة واضحة ودقيقة، فإن منطق ومنهجية البحث العلمي تقتضي منا توضيح معنى الرقابة البرلمانية، أهدافها وتكييف طبيعتها الدستورية والقانونية.

الفرع الأول

تعريف الرقابة البرلمانية

تتصف الرقابة البرلمانية، باتساع وتنوع مضامينها، وتعدد وتداخل أهدافها وأنواعها ووسائلها، بالإضافة إلى اختلاف المفاهيم والخلفيات والمداخل الفكرية والإيديولوجية لهذه العملية، على النشاط العام الضخم والمعقد للدولة. ورغم ذلك، فإنه يمكن تعريف عملية الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية بأنها، تلك العملية التي تتضمن فحص وتدقيق وتمحيص كافة الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية الصادرة عن الدولة، وكذا كافة الإجراءات والأساليب والوسائل التي يضطلع بها البرلمان، لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفاعلية، بغية حماية المصلحة والمال العامين وحقوق وحرريات الأفراد والجماعات.

ويضطلع البرلمان بدور رقابي متخصص وأصيل، يكمل أنواع الرقابة الأخرى الإدارية والقضائية، باعتباره نوع أساسي وحيوي من أنواع النظام الرقابي في الدولة. ويعرفها الأستاذ عوابدي عمار بأنها "الرقابة الخارجية المختلطة، التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا، على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنظمة بموجب قوانين أساسية، عضوية، وفي

حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن، من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري¹⁰⁶.

ففي الجزائر تناولت المواد 80-84-99-133-134-135-159-162 من دستور 1996¹⁰⁷ وكذا المواد 44، ومن 46 إلى غاية 86 من القانون العضوي 99-02¹⁰⁸، عناصر تجسيد وبلورة معنى الرقابة البرلمانية في الجزائر، أما في موريتانيا فقد تناولت هذا المعنى المادة 68 والمواد من 73 إلى 77 من الدستور¹⁰⁹.

الفرع الثاني:

تكييف الطبيعة الدستورية-القانونية للرقابة البرلمانية

يكيف مفكرو وفقهاء القانون العام والعلوم السياسية، طبيعة عملية الرقابة البرلمانية في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات - الذي يحكم وينظم سيادة وسلطة الدولة في النظم السياسية الليبرالية - بأنها رقابة برلمانية سياسية عضوية، شكليا، موضوعيا ووظيفيا. أي أنها رقابة تمارسها مؤسسة أو هيئة دستورية سيادية وسياسية هي البرلمان، على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة، باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف على أعمال الإدارة العامة في الدولة، وتتحمل المسؤولية المطلقة عنها. كما يسند هذه الطبيعة الدستورية السياسية للرقابة البرلمانية، أنها تنطلق من السياسات العامة والبرامج الحكومية، التي يصوت عليها البرلمان كمعيار للرقابة.

¹⁰⁶ - انظر، عوابدي عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 يونيو 2006، ص. 108.

¹⁰⁷ - المرسوم الرئاسي 96-438 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي في 28 نوفمبر 1996، ج.ر. 1996، العدد 76.

¹⁰⁸ - القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. 1999 العدد 15.

¹⁰⁹ - انظر، القانون الدستوري رقم 014-2006 الصادر بتاريخ 12 يوليو 2006 يقضي بإعادة العمل بدستور 20 يوليو 1991 بصفته دستورا للدولة ويعدل بعض ترتيباته، ج.ر. 1122، السنة 48، ص. 382.

وتحرص هذه الرقابة على مدى مطابقة الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الحكومة أو الإدارة العامة مع هذه السياسات والبرامج، وعلى حسن تطبيق النصوص التشريعية المصادق عليها، ولاسيما منها تلك المتعلقة بالميزانية ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية بالدرجة الأولى، ويتجلى ذلك من خلال أهداف ووسائل هذه الرقابة، في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، الذي ترفعه كل من الجزائر وموريتانيا شعارا.

ويترتب على ذلك أن هذه الرقابة تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية والسياسية بين مؤسسات دستورية سيادية، قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المضبوط دستوريا. فهي إذا رقابة شرعية من الناحية الدستورية، بل إن وسائل هذه الرقابة أيضا لها أساس دستوري والتي من بينها على سبيل المثال، دراسة ومناقشة برامج الحكومة والسياسة العامة، الاستماع إلى أعضاء الحكومة، مناقشة قوانين المالية والمصادقة عليها...

وتتجسد الأهمية الكبرى للرقابة البرلمانية في كونها، هي الرقابة السياسية الرسمية الوحيدة على أعمال الحكومة والإدارة، بالنظر إلى كونها هي الوحيدة التي يمكن أن تحرك ميكانيزمات انعقاد المسؤولية الدستورية للحكومة¹¹⁰. وفي هذا الإطار لا تعتبر ضغوط وانتقادات الأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني، بمثابة رقابة على أعمال الحكومة، بل إن ذلك يعد نوعا من المغالطة الجسيمة والتلاعب بالمفاهيم، إذ أن الرقابة على أعمال الحكومة وأنشطتها لا تكون إلا من خلال هيئات دستورية معدة لهذا الغرض. فرقابة الأحزاب والرأي العام هي رقابة معنوية في أبعد تكييف لها، لافتقارها للأسس والضوابط الدستورية لرقابة أعمال الحكومة.

فبالنسبة للجزائر، فإن التكييف الموضوعي لعملية الرقابة البرلمانية يجب أن يراعي بين مرحلتين أساسيتين هما:

¹¹⁰ - انظر، عوايدي عمار، المرجع السابق، ص. 116.

(* مرحلة قيام النظام السياسي الاشتراكي ذو الحزب الواحد، في الفترة الممتدة ما بين 1962 و 1989: حيث كان الحزب يوجه وينشط عملية الرقابة بما في ذلك رقابة المجلس الشعبي الوطني. ومن ثم فإن رقابة هذا الأخير في تلك المرحلة كانت رقابة شعبية عليا بعد رقابة كل من المجالس الشعبية البلدية والولائية، إلا أنها كانت - في واقع الأمر - تفتقد إلى كافة مقومات وأهداف عملية الرقابة السياسية على أعمال الحكومة والإدارة العامة.

(* المرحلة الثانية وهي التي أعقبت صدور الدستور الجزائري لسنة 1989: والذي تبنى مبدأ التعددية السياسية Pluralisme Politique والفصل بين السلطات Séparation des pouvoirs مما أدى بالطابع الشعبي للرقابة، إلى طابع سياسي لم يكن دستور 1996 إلا ليزيده تأكيدا.

ولا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة لموريتانيا، حيث يمكن أن نميز بين ثلاث مراحل أساسية هي:

(* المرحلة الأولى: فقد بدأ البرلمان الأول بغرفة وحيدة هي الجمعية الوطنية. ولم تكن ذات تأثير كبير في مواجهة المؤسسة التنفيذية في البلاد لاعتبارات عديدة من بينها نشوء الدولة وافتقار الجمعية الوطنية آنذاك إلى الكادر البشري والمؤهلات المادية الضرورية.

(* المرحلة الثانية: وهي التي أعقبت الإطاحة بأول نظام مدني في انقلاب عسكري عشية العاشر من يوليو 1978¹¹¹، وتتميز هذه المرحلة التي امتدت إلى غاية 1992 بحكم العسكر وحل الجمعية الوطنية التي خولت صلاحياتها التشريعية إلى اللجنة العسكرية للإنقاذ الوطني C.M.R.N وخليفتها اللجنة العسكرية للخلاص الوطني C.M.S.N.

(* المرحلة الثالثة: وهي الممتدة من 1992 إلى غاية اليوم، وقد تميزت بتنظيم أول تعددية سياسية، وانتخاب أول برلمان موريتاني بغرفتين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. إلا أن هذا الانفتاح لم يكن في حقيقته إلا تكريسا للمرحلة العسكرية في ثوب مدني. فعقب

¹¹¹ - Voir, Mokhtar OULD DADDAH, La Mauritanie contre vents et marées, Edition Karthala, Paris 2003, p. 18 et s.

انتخابات رئاسية شابها الكثير من التزوير، برأي المراقبين، وأفرزت نجاح رئيس اللجنة العسكرية للخلاص الوطني، رئيساً للدولة، عمدت القوى المعارضة في البلاد إلى مقاطعة الانتخابات التشريعية التي أعقبتها. الشيء الذي أفرز برلماناً سورياً¹¹² من المصنفين والمطبلين للنظام الحاكم.

هذه الصورة لم تتغير كثيراً بعد الانتخابات التشريعية الثانية في البلاد التي أدخلت معها بضع نواب وشيوخ من الطيف السياسي المعارض إلى قبة البرلمان للمرة الأولى في تاريخ البلاد. فقد ادعت المعارضة أن هذه الانتخابات هي الأخرى، لم تكن بمنأى عن التزوير، الشيء الذي أدى إلى احتقان وسجال سياسي كبير بين المعارضة والموالاة، أدى بالإضافة إلى عوامل أخرى، اقتصادية وسياسية وأمنية، إلى انقلاب أبيض فجر الثالث من أغسطس 2005. ليتم تأسيس مجلس عسكري احتفظ لنفسه بالصلاحيات التشريعية بعد حل البرلمان ولكن إلى غاية تنظيم انتخابات تشريعية جديدة.

هذه الانتخابات كانت مقبولة¹¹³ - رغم بعض النواقص - وأفرزت لأول مرة برلماناً مثلت فيه المعارضة نسبة معتبرة، كما مثلت فيه كافة الأطياف السياسية والإثنية في البلاد.

ولكن ما هي الأهداف المتوخاة من الرقابة البرلمانية وكيف يمكن الوصول إليها؟ هذا ما سنبحثه من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثالث

أهداف الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

¹¹² - وصفته بعض الصحف الموريتانية بأنه "ما قال لاقط إلا في تشهده" كصحف البيان، القلم وموريتانيا الغد.
¹¹³ - انظر، أحمد ولد داداه، زعيم المعارضة الديمقراطية في موريتانيا (رئيس حزب تكتل القوى الديمقراطية (RFD)، مقابلة تلفزيونية مباشرة، برنامج "ضيف الساعة" التلفزة الموريتانية، القناة الأولى، بتاريخ 19 يناير 2008.

تهدف الرقابة البرلمانية عموماً إلى تحقيق النظام الرقابي في الدولة، والمتمثل في المحافظة على المصلحة العامة في مفهومها العام والشامل من كافة أسباب البيروقراطية، الفساد الإداري والسياسي، استغلال النفوذ، اختلاس المال العام والاستخفاف بقيم وأخلاقيات دولة القانون.

ويسهر البرلمان بصورة أصيلة ومتخصصة، على ضمان حسن تطبيق السياسات العامة وبرامج الحكومات المصادق عليها من طرفه، وكذا الحرص على حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسات والبرامج. والأهم في عملية الرقابة البرلمانية، هو حرصها على التطبيق السليم والشرعي لقوانين المالية المصادق عليها من طرف الهيئات البرلمانية، من خلال وسائلها الدستورية المختلفة كما سنرى لاحقاً¹¹⁴.

ويفترض في هذا الإطار، التنسيق الكامل بين البرلمان ومحكمة الحسابات، التي تمده بالحسابات والمستندات المتعلقة بإيرادات ونفقات ميزانية الدولة، والقطاع العمومي بصفة عامة.

إلا أن دور المجالس النيابية عموماً قد تراجع وخصوصاً في ما يتعلق بإقرار قوانين المالية، بل إن الاتجاه العالمي يسير نحو تقييد دور البرلمانات في مواجهة السلطة التنفيذية. ويمكن التماس هذا التراجع من خلال المراحل العديدة لإقرار قانون ما، سواء على مستوى الاقتراح أو على مستوى المناقشة أو التصويت، دون أن ننسى دور العائلات السياسية في ترجيح كفة قانون معين¹¹⁵.

وعلى الرغم من أنه توجد في العالم نزعة متزايدة، ترمي إلى تقوية نفوذ الحكومة على حساب دور البرلمان - ولها من المنطق ما يبررها برأي البعض - باعتبارها مدفوعة

¹¹⁴ - راجع بهذا الخصوص، الصفحة 80 وما بعدها من هذه المذكرة.

¹¹⁵ - انظر، فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2004، ص. 85.

برغبة معلنة في أن تتمكن من القيام بمهامها المتزايدة، والتي هي أكثر علما واحتكاكا بها. إلا أن ذلك لم ينل - على الأقل من الناحية النظرية - من الدور الرقابي للبرلمان، إلا بقدر ما ينال الاستثناء من القاعدة. ولعل هذا ما عكسه الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي غير معالم العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة، فانتقص من الاختصاص التشريعي للبرلمان لصالح السلطة اللائحية¹¹⁶.

ولا يقدح في هذا الرأي القول بأن ذات الدستور قد تبني الفكر الديكولي، الذي كان ينزع إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية وإضعاف الرقابة البرلمانية والتقليل من فاعليتها. ويكفي دليلا على ذلك أن ذات الدستور ألغى الاستجواب الذي يعد أمضى وسائل الرقابة، لما يؤدي إليه من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة¹¹⁷.

ورغم كون الاختصاص المالي للبرلمان من أقدم اختصاصاته وأهمها، وكونه السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي، فإن الدساتير المعاصرة تتجه في الوقت الراهن إلى وضع قيود أشد، نتيجة الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية، لمجرد إرضاء الناخبين من جهة، ودقة وصعوبة إعداد الميزانية وموازنتها من جهة أخرى.

ففي الجزائر، وبالرغم من أن للمجلس الشعبي الوطني الولاية العامة على الأموال العامة والحق في التدخل في نظام البنوك والقروض والتأمينات في مجال المادة 115/14، 16 من الدستور، فإن المشاريع المالية من الميزانية العامة أصبحت مبادرتها من حق الحكومة، ويقتصر دور البرلمان فيها على عملية التصويت فقط. وهذا ما نصت عليه المادة 115/13 من نفس الدستور، حيث يظهر تأثر المؤسس الجزائري بنظيره الفرنسي من خلال أحكام المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

¹¹⁶ - انظر، محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2002، ص.9.

¹¹⁷ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 10.

إن عملية الرقابة البرلمانية على المال العام عملية معقدة، وتتم من خلال ميكانزمات دستورية عديدة تهدف إلى حفظ هذا المال وإنفاقه وفق ما هو مخصص له. وسيتم بحث هذه الآليات من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني

آليات الرقابة البرلمانية على المال العمومي

آليات عملية الرقابة البرلمانية هي مجموعة السلطات والميكانزمات الدستورية والإجراءات المقررة على سبيل الحصر، لممارسة وتطبيق هذه الرقابة على أعمال الحكومة والإدارة العامة.

ولتنفيذ أداء البرلمان في مجال الرقابة على الأموال العمومية، فإن عليه واجب القيام بجمع المعلومات والحقائق، سواء من خلال الحكومة أو هيئات أخرى عامة أو خاصة.

ففي النظام البرلماني الجزائري، يتم تقديم برنامج الحكومة إلى الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني APN" لمناقشته مناقشة عامة والموافقة عليه وفقا لأحكام المواد 80، 81 و 82 من دستور 1996. وتعقب ذلك مناقشة عامة عن عمل الحكومة، قد تفضي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة بواسطة لائحة أو ملتصق رقابة. والأساس الدستوري لهذه الآلية يستنبط من أحكام المواد 04، ومن 135 إلى 137 من نفس الدستور.

وتتعدد آليات الرقابة البرلمانية بتعدد موضوعها، من المصادقة على قانون المالية، إلى مناقشة السياسة الخارجية، إلى إمكانية استجواب الحكومة في إحدى القضايا المتعلقة بالمال العام، إلى إمكانية توجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة إلى أعضاء الحكومة ...

ولدراسة آليات الرقابة البرلمانية بصورة أكثر تفصيلا ومنهجية، سنتطرق لهذه الآليات من خلال المحورين التاليين: آليات جمع المعلومات والحقائق (الفرع الأول) وآليات تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رقابة جمع المعلومات والحقائق

يدخل في إطار وسائل رقابة جمع المعلومات والحقائق المتعلقة بالمال العام، التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، تقديم الحكومة لبرنامجها ولمشروع قانون المالية، بيان السياسة العامة، استجواب الحكومة، مناقشة السياسة الخارجية للدولة، استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة، توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية وتقديم الحكومة لعرض عن استخدام الإعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية. وسنتعرض لكل من هذه المحاور في شكل نقاط موجزة.

أولاً: تقديم رئيس الحكومة / الوزير الأول لبرنامجها أمام الغرفة الأولى

يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول، بعد تعيينه أو إعادة تعيينه أو بعد تنصيب المجلس الشعبي الوطني أو الجمعية الوطنية المنتخبين، برنامجها أمام هذه الهيئة البرلمانية لمناقشته، والموافقة عليه أو رفضه، بعد إجراء التكييفات الضرورية لهذا البرنامج، على ضوء هذه المناقشات. وتجد هذه الآلية الدستورية أساسها في الجزائر من خلال أحكام المادة 130 من دستور 1996¹¹⁸، وفي موريتانيا من خلال أحكام المادة 73 من دستور 1991.

ويتضمن هذا البرنامج عادة، مبادئ وأهداف ومحاور النشاط الحكومي والإداري في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في غضون السنتين المنصرمة والمقبلة.

¹¹⁸ - يتم ضبط إجراءات هذه الآلية من خلال أحكام المواد من 46 إلى 48 من القانون العضوي 99-02 السابق.

وتعد عملية تقديم الحكومة لبرنامجها، ومناقشته من طرف البرلمان بمثابة رصد وتجميع المعلومات والحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة ومرافقها العامة. الشيء الذي يشكل لدى أعضاء البرلمان في نهاية المطاف، رؤية محددة وواضحة عن ما تعهدت الحكومة بإنجازه في الآجال المقررة. وهذا هو المعيار الرقابي البرلماني الأصيل والأساسي للرقابة على المال العام وأعمال الحكومة المختلفة وبالتالي التأكد من صرف هذا المال وفقا لما هو مرسوم له¹¹⁹.

كما تجدر الإشارة إلى أن الحكومة تقدم برنامجها المفصل للإطلاع عليه وتحديد موقفهم منه في حين يقوم رئيس الحكومة بعرض ملخص لهذا البرنامج خلال الجلسة المخصصة لذلك. إن تدخلات النواب سواء كانت شفوية أو كتابية غالبا ما تكون إما تأييدا لتوجهات الحكومة أو اقتراحا بتضمين البرنامج بعض الجوانب التي تم إغفالها. وإما انتقادات لما يراه النواب سلبيا، أو ينعكس على الحياة العامة دون أن يحقق النتائج التي ترغب الحكومة في بلوغها¹²⁰.

ويطرح تكييف برنامج الحكومة على ضوء مناقشات النواب، إشكالا كبيرا إذا ما أعيد النظر في الخطوط العريضة التي رسمها رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة بعد تعيينه. فهل تنصاع الحكومة إلى رغبات النواب لكسب تأييدهم أم يبقى رئيسها وفيما لتوجهات رئيس الجمهورية؟

إن وضعية الحكومة في الحالتين تبقى محرجة لأن سبيل نهايتها تمسك به الجهتان من الناحية الدستورية (الرئيس - الغرفة الأولى). وعلى الرغم من حدة الانتقادات التي قد

¹¹⁹ - انظر، عوايدي عمار، المرجع السابق، ص. 122.

¹²⁰ - انظر، عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة وهران، السنة الدراسية 2004-2005، ص. 311.

توجه لبرنامج الحكومة من طرف النواب فإنها تحاول أن تستوعبها وتأخذها بعين الاعتبار، محاولة منها للحصول على أكبر داعم لبرنامجها¹²¹.

ففي حالة إقرار برنامج الحكومة، يجب أن تحرص الرقابة البرلمانية على مطابقة الأداء لما هو مقرر في هذا البرنامج والنصوص التشريعية الصادرة في إطاره. أما في حالة رفضه، فإن ذلك سيحرك تلقائياً وبقوة الدستور مسؤولية رئيس وأعضاء الحكومة.

ففي الجزائر، يلاحظ أنه في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، يحال فوراً إلى مجلس الأمة لمناقشته مع إمكانية إصدار لائحة بشأنه بعد تقديم رئيس الحكومة عرضاً عنه أمام هذا الأخير، كما تنص على ذلك أحكام الفقرة الثالثة من المادة 80 من الدستور الحالي لسنة 1996.

وفي الواقع فإن القيمة القانونية – الدستورية لعملية عرض برنامج الحكومة على الغرفة الثانية، لا تعدو تكوين رؤية ومعيار رقابي محدد، لا يمكنه في نهاية المطاف أن يؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة. بيد أن إصدار لائحة من طرف الغرفة الثانية حول برنامج الحكومة بالإقرار أو الرفض ينبغي أن يكون له ثقله السياسي، وتأثيره المعنوي على السلطات العامة في الدولة والرأي العام الوطني، بالنظر إلى المكانة الدستورية والسياسية التي تحظى بها هذه الغرفة في الدولة والمجتمع.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الأمة في الجزائر يمتلك خاصية إضافية، حيث يمكن لربع أعضائه +1 أن يعترض على مشاريع القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، مادام الدستور يشترط تصويت مجلس الأمة على القوانين بأغلبية ثلاثة أرباعه¹²². فاللائحة التي يصوت عليها مجلس الأمة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة

¹²¹- انظر، عمار عباس، المرجع السابق، ص. 313.

¹²²- انظر، عمار عباس، المرجع السابق، ص. 320.

ولكنها مع ذلك ذات أثر سياسي جوهري، حيث يمكن الحكومة في حالة الموافقة من العمل بثقة كبيرة بحكم هذا التأييد.

ثانياً: مناقشة مشروع قانون المالية

يعد قانون المالية أو قانون الميزانية، مرآة عاكسة وترجمة مالية للنشاط العام للأعمال الحكومية والإدارية في الدولة، خلال السنة المالية المقبلة. ويتجسد ذلك من خلال قيم وأرقام اقتصادية، تتناول تحديد الإيرادات والنفقات العامة، التي تتكون منها ميزانية الدولة.

ويقوم البرلمان بمناقشة هذه الميزانية في إطار غرفتيه إما بصورة علنية، بهدف إطلاع الجمهور والرأي العام على ما يجري بخصوص قانون المالية، أو من خلال تدخلات أعضاء الحكومة أمام اللجان المختصة الدائمة. وفي كل ذلك يرصد البرلمان المعلومات ويتقصى الحقائق ويطلع على مجموعة الأعمال التي تعهدت الحكومة بإنجازها في الآجال المحددة.

كما يقوم البرلمان كذلك بالتعرف على مجموع الإيرادات العامة بكل أنواعها، والتي سيتم الحصول عليها، وأوجه الإنفاق العام بالتحديد والتفصيل المطلوبين قانوناً. ويكون كل ذلك في نهاية الأمر، رؤية واضحة ودقيقة ومحددة، لدى البرلمان عن ما سيتم إنجازه من أعمال وما ستنتم جبايته من موارد مالية، وما سيتم إنفاقه خلال السنة المالية المقبلة من طرف الحكومة. الأمر الذي يشكل معياراً رقابياً لدى البرلمانين للرقابة الدقيقة والموضوعية على صرف المال العام بشكل أكثر عدلاً وحياداً.

وتتدخل كل من أحكام النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، في تحديد الشكليات والإجراءات الداخلية لتطبيق هذه الإجراءات.

أما في موريتانيا، فإن نقاشات البرلمان، وخصوصا الجمعية الوطنية لميزانيتي 2007 و2008، عرفت سخونة لم يسبق لها مثيل في تاريخ الهيئة التشريعية في البلاد. فقد أقدم نواب المعارضة على الامتناع عن التصويت على قانون الميزانية لسنة 2008 لاعتبارات منها حسب رأيهم:

- أن الهيكلية التي تم على أساسها إعداد الميزانية، لا تسمح بالتحليل الموضوعي للنقشات، وأن بنودا مثل "مخصصات وتحويلات أخرى جارية، نفقات متنوعة، مصاريف مختلفة، خدمات متنوعة"، تشكل كشكولا غامضا وفضافضا يشتمل على أمور مبهمة وغير محددة، مما يجعل الأمر مقلقا وعائقا في شفافيتها ومراقبتها. بل إن هنالك من يجنح إلى اعتبار أن هذه العناوين لا تشكل في واقع الأمر سوى مبالغ مالية يتم تسليمها على طبق من فساد، لمسيرين الغالب فيهم التعيين على أسس قبلية تجعل كل واحد منهم يعتبر مؤسسته نصيب القبيلة من المال العام¹²³. ورغم أن المعارضة لم تعط نسب تقريبية لهذه البنود التي تراها فيها طعما - لا غير - للمسؤولين لاختلاس وتبديد المال العام، فإنها اعتبرتها تشكل نسبة هامة من الميزانية¹²⁴.

- أن مصداقية المعطيات التي تم على أساسها تحضير الميزانية، تدعوا للشك بالنظر إلى الناتج الداخلي الخام PIB، نسبة النمو، التضخم... إلخ.

- أن الميزانية لم تخصص اهتماما كبيرا لقطاع التنمية الريفية والقطاع الغير مصنف، على الرغم مما يشكلانه من أهمية بالغة في الاقتصاد الوطني ومساهمتهما المعتبرة في حياة أغلبية السكان¹²⁵.

ثالثا: تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة

¹²³ - انظر بهذا الخصوص، أحمد ولد الوديعه، الفساد مع سبق إصرار، صحيفة الأخبار الموريتانية الإلكترونية المستقلة alakhbar.info، صفحة المقالات، بتاريخ 24 ديسمبر 2007.

¹²⁴ - انظر، بيان الفريق البرلماني لحزب تكتل القوى الديمقراطية RFD المعارض في موريتانيا، في أعقاب دورة نوفمبر 2007، بتاريخ 19 يناير 2008، موقع الحزب www.rfd-mauritania.org.

¹²⁵ - انظر، بيان الفريق البرلماني لحزب تكتل القوى الديمقراطية RFD المعارض في موريتانيا، المرجع السابق.

يؤدي تقديم الحكومة السنوي لبيان السياسة العامة أمام الغرفة الأولى، إلى تزويد أعضاء هذه الغرفة بالمعلومات والحقائق، عن واقع وأداء الحكومة والإدارات التابعة لها. وبالتالي تسهل عليها عملية المقاربة والمطابقة لتحريك أو عقد مسؤولية الحكومة في حالة حدوث تجاوزات مالية أو اختلاسات أو الاقتناع بأدائها وإقراره.

والأساس الدستوري لهذه الوسيلة أو الآلية الرقابية في الجزائر، هو أحكام المادة 84 من الدستور، التي تبين إجراءات تطبيقها أحكام المواد 50-56 من القانون العضوي 99-02.

رابعاً: استجواب الحكومة

الاستجواب هو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية، وأشدّها على الحكومة ضراوة. ومرجع ذلك إلى أمرين: أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى أنه يحمل في ثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها، بقصور في تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها. والأمر الثاني أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة أو طرح الثقة بأحد أو كل الوزراء. وفي ضوء هذين الأمرين ينبغي تصحيح النظرة إلى الاستجواب، لا على أنه كما يرى البعض حكم صادر بالإدانة، وإنما باعتباره وسيلة قد ينتهي إليها وقد لا ينتهي¹²⁶.

وتمنح أحكام المادة 133 من الدستور الجزائري مكنة استجواب الحكومة للنواب في إحدى قضايا الساعة، بما في ذلك القضايا المرتبطة بالفساد الحكومي والإداري أو اختلاس ونهب المال العام. ويعتبر الاستجواب البرلماني للحكومة أشد تأثيراً وأكثر فاعلية من الأسئلة الكتابية والشفوية، لكونه يتضمن سؤالاً مصحوباً باتهام ونقد وحساب للحكومة على

¹²⁶ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 10.

تصرفاتها، في إحدى القضايا الوطنية المهمة الداخلة في برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان.

وتجب مراعاة شروط وإجراءات عند اللجوء إلى الاستجواب، نجملها في ما يلي:

1- أن يكون الاستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة. ولكن المشرع الجزائري لم يحدد مفهوم قضايا الساعة أو المقصود بها، فهذا اللفظ عام ويحتمل أن يدخل تحته أي موضوع.

2- أن يتم التوقيع على نص الاستجواب من طرف ثلاثين عضوا (30) من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.

والواقع أن هذا النصاب القانوني مبالغ فيه نوعا ما، بالنظر إلى الحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون وإنشاء لجان التحقيق، وهو عشرون عضوا (20)، فلماذا ينفرد الاستجواب بنصاب أكبر مما هو مقرر في الآليات الرقابية الأخرى؟

ومن جهة أخرى، يبدو من المفارقة أن يتساوى النصاب القانوني المطلوب بالنسبة للغرفتين، إذا ما أخذنا في الاعتبار أن عدد أعضاء الغرفة الأولى يساوي ضعف عدد الثانية. لذا كان من الأجدر أخذ هذا الفارق بعين الاعتبار، لكون هذا النصاب يشكل عائقا أمام الفئة المنتخبة في الغرفة الثانية، التي تجد صعوبة في تحصيل هذا النصاب من بين أعضائها، على اعتبار أن انضمام الأعضاء المعيّنين لها يعد أمرا صعبا جدا.

3- يجب إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.

4- يوزع نص الاستجواب على أعضاء الغرفة المعنية.

5- يلتزم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة (48) الموالية لإيداع نص الاستجواب.

أما المؤسس الموريتاني فلم يشر صراحة إلى هذه المكنة الدستورية الهامة، واكتفت المادة 72 من الدستور بالإشارة إلى أن الحكومة ملزمة بتقديم كل إيضاحات تطلب منها بشأن تسييرها ونشاطها، وهو ما يمكن أن يتحقق من خلال الأسئلة الشفوية أو الكتابية أو أية ميوكانزمات أخرى.

خامسا: استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة

إن مكنة استماع اللجان البرلمانية الدائمة إلى أعضاء الحكومة، هو تطبيق لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 133 من الدستور الجزائري لسنة 1996، والمادة 64 من الدستور الموريتاني والمادة 43 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وذلك لدراسة نص مشروع أو اقتراح قانون. وتقوم هذه اللجان بإمداد البرلمان بالمعلومات والحقائق بصورة مدروسة ومنظمة، بواسطة التقارير التشريعية الرسمية، بهدف تعميق الرؤية حول موضوع النص المعروض للدراسة والمناقشة والتصويت والمصادقة. الأمر الذي يساعد في تكوين وبلورة الآراء والقناعات والمواقف لدى أعضاء البرلمان لاتخاذ المواقف المسؤولة حول النص المقترح، بما يتلاءم مع ترشيد الإنفاق وحفظ المال العام من التبييد.

سادسا: آلية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية

يمكن للبرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية للدولة الجزائرية، وذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين كما تنص على ذلك صراحة أحكام المادة 130 من الدستور. كما يمكن أن تتوج هذه المناقشة بإصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية المسؤول عن السياسة الخارجية للأمة.

وتعد هذه الآلية إحدى حلقات العلاقة الوظيفية بين مؤسستي البرلمان ورئاسة الجمهورية في النظام الدستوري والسياسي الجزائري. ولا ترتبط بالرقابة على المال العام بقدر ما ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية للدولة.

أما المؤسس الدستوري الموريتاني فلم يتناول هذه الآلية. ربما لعدم إحراج الحكومة خصوصا في ظل سياسة خارجية كانت متأرجحة وغير متوازنة، خصوصا العلاقات المرفوضة شعبيا مع إسرائيل.

سابعا: توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية

يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة مكتوبة أو شفوية إلى أعضاء الحكومة، على أساس أحكام المادة 134 من الدستور الجزائري¹²⁷. كما تجد هذه الآلية أساسها الدستوري في الدستور الموريتاني، من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 69. وإن كانت هذه المادة اكتفت بإلزام البرلمان بتخصيص جلسة أسبوعية لطرح أسئلة أعضاء البرلمان، فإن النظام الداخلي للجمعية الوطنية مثلا افرد الفصلين الثالث والرابع للأسئلة الشفوية والكتابية.

وتعتبر هذه الآلية من أكثر الوسائل الرقابية البرلمانية ممارسة في النظام البرلماني الجزائري، وذلك لأسباب ومبررات موضوعية وسياسية، حيث تخصص مثلا في البرلمان الجزائري جلسة خاصة بالأسئلة الشفوية كل خمسة عشر يوما خلال الدورات العادية، بينما يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية إلى الحكومة في أي وقت خلال الدورات العادية¹²⁸.

والسؤال وسيلة رقابية، قد يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات تتعلق بجباية المال العام وصرفه، أو التحقق من حصول عملية اختلاس أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة ما تتعلق بالمال العام. أما ما يراه بعض الفقهاء من أنه يقصد به لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصاتها، فهو

¹²⁷ - في حدود الضوابط والإجراءات المقررة في أحكام المواد 86-75 من القانون العضوي 99-02 السابق.
¹²⁸ - انظر، المادة 70 من القانون العضوي 99-02 السابق.

محل نظر لأنه من ناحية يتعارض مع حقيقة السؤال. فالسائل يفترض فيه عدم العلم بما يسأل عنه، فكيف يتأتى له لفت نظر الحكومة إلى أمر يجهله، وحتى على افتراض أنه يعلم بما يسأل عنه، فإن علمه لا يصل غالبا إلى درجة اليقين وإنما هو علم يتردد بين الشك واليقين. ومن جهة ثانية، فإن لفت نظر الحكومة إلى مخالفة، ليس طريقة السؤال وإنما طلب الإحاطة، فإذا كان يفترض في السؤال عدم علم السائل وعلم الوزير المساءل، فإن طلب الإحاطة يجري فيه الأمر على العكس تماما¹²⁹.

وتزود آليات الأسئلة الشفوية والكتابية، البرلمان بالحقائق والمعلومات الضرورية حول أي موضوع من مواضيع هذه الأسئلة بما فيها القضايا المرتبطة بالمال العام. وتصبح هذه الأسئلة والأجوبة عنها، رسمية بعد نشرها في جريدة المحاضر الرسمية، لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر ومجلسي النواب والشيوخ في موريتانيا.

ويوجه السؤال ويوقع من نائب واحد، كما يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا ويحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه، ويجب أن يكون السؤال خاليا من العبارات النابية وغير متعلق بمصلحة شخصية أو بقضية مطروحة على الجهات القضائية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات¹³⁰.

وتتحرر الأسئلة المكتوبة من قيد البرمجة، الذي تتدخل فيه الحكومة لأنها لا تتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنها، إذ يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال، الجواب لدى مكتب إحدى الغرفتين. في حين أن مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة، تبقى بحاجة إلى موافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكثبي الغرفتين، وبالاتفاق مع الحكومة التي يتعين على أعضائها الإجابة عنها.

¹²⁹ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 54.

¹³⁰ - انظر، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص. 139.

ولا يمكن لعضو من البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة، وإن كانت إمكانية تلافي هذه الوضعية، بيد الحكومة ومكتبي الغرفتين عند ضبط جدول الأعمال، ليجيب عضو الحكومة عن السؤال، مع احتفاظ كل من السائل وعضو الحكومة بحق التعقيب.

وتنقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها على نظرائهم في الحكومة، إلى أسئلة شفوية و أخرى مكتوبة. فبالنسبة للنوع الأول، يتم طرحه على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصاتهم، وتتم الإجابة عليه شفويا في جلسات تخصص لذلك. أما النوع الثاني فيقوم من خلاله العضو البرلماني بتوجيه سؤال مكتوب إلى نظيره في الحكومة.

في الجزائر يتم الرد على الأسئلة المكتوبة في أجل أقصاه ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب إلى عضو الحكومة¹³¹. أما في موريتانيا فيجب أن لا يتعدى هذا الأجل ثمانية أيام، قابلة للتجديد مرة واحدة. بيد أنه يمكن لأعضاء الحكومة التذرع بالصالح العام للتهرب من الإجابة، وفي هذه الحالة وبعد انقضاء الآجال المذكورة، يحق لصاحب السؤال تحويله إلى سؤال شفوي جديد¹³².

لقد مكنت المادة 134 من الدستور الجزائري، نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، من توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي من أعضاء الحكومة. إلا أن المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي 99-02 اشترطت ضوابط قيدت استعمال هذا الحق، حيث يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، شرط احترام أجل عشرة أيام عمل على الأقل، قبل يوم الجلسة المقررة لمناقشة السؤال إذا كان شفويا¹³³.

¹³¹ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 138.

¹³² - انظر، النصوص التأسيسية للجمعية الوطنية الموريتانية، الجمعية الوطنية، النظام الداخلي للجمعية، المادة 65، ص.

30.

¹³³ - انظر، المادة 70 من القانون العضوي 99-02 السابق.

ويقوم رئيس الغرفة المعنية بإرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة، ومعنى ذلك أن السؤال قد حاز على قبول مكتب الغرفة من الناحيتين الشكلية والموضوعية. وعادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة¹³⁴.

أما المادة 69 من الدستور الموريتاني، فأقرت بأنه تخصص جلسة أسبوعية وبالأسبوعية، لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة نظرائهم في الحكومة.

ثامناً: تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية

يأتي تقديم الحكومة لعرض عن استخدام الإعتمادات المالية لكل سنة مالية، أمام غرفتي البرلمان، تطبيقاً لأحكام المادة 160 من الدستور الجزائري والمادة 68 من الدستور الموريتاني. ويعتبر تصويت غرفتي البرلمان على قانون تسوية الميزانية المالية، إحدى أهم وسائل الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية. فهو الذي يتيح للبرلمان معرفة أوجه الإنفاق العمومي، ومدى مطابقتها لبرامج الإصلاح والتأهيل المتبعة من طرف الحكومة، ومدى الإختلالات التي تعاني منها هذه الإعتمادات والحلول المقترحة، وهو ما يشكل معياراً مهماً للرقابة على المال العام.

وللبرلمان أن يطلع على كل الوثائق والمعلومات المتعلقة برقابة ميزانية القطاعات الوزارية، والتدقيق في حسابات المؤسسات العمومية والشركات ذات رأس المال العمومي¹³⁵.

تاسعاً: إنشاء لجان التحقيق

¹³⁴ - انظر، المواد من 01 إلى 08 من التعليمات العامة 08 المؤرخة في 12 يوليو 2000، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
¹³⁵ - انظر، النصوص التأسيسية للجمعية الوطنية الموريتانية، النظام الداخلي، المرجع السابق، المادة 58، ص. 28.

هي وسيلة رقابية تتحرى عما وقع في نطاق الجهاز الحكومي، من مخالفات أو تجاوزات مالية ترتبط باختلاس أو تبديد المال العام. وهي بذلك تعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق، يستقي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء، في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي. ولعل هذا الدور ألقى بظلاله على أساس إقرار هذه الوسيلة، فهي دون غيرها ليست بحاجة إلى نص يقرها، إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، أو إن شئت قل إنها وسيلة لأداء مهامه الدستورية¹³⁶.

ويعكس التحقيق رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه، إلى المعلومات اللازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء أو إصلاح الضرر، وحتى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

ويقوم التحقيق البرلماني على أربعة أمور: جهاز يتولاه، موضوع ينصب عليه وسلطات لازمة لحسن تمامه وعلانية تهيمن على جلساته. وتتجلى هذه المنظومة فعلياً، من خلال لجنة التحقيق، موضوع التحقيق، سلطات التحقيق وعلانية التحقيق¹³⁷.

والتحقيق من الوسائل الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، وعادة ما تحرك هذه الآلية عند عدم التأكد من أمر أو قضية ما، أو الشك في صحة ومصداقية المعلومات المقدمة من طرف الحكومة.

ونظراً لشدة حساسية ممارسة هذه الآلية على منطوق ومقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة، فإن الدستور والقوانين العضوية والنظامية قد حددت بالتفصيل وبكل دقة إجراءات وخطوات هذه الوسيلة. وهذا ما فعله المؤسس الجزائري في المادة 161 من دستور 1996 والمشرع في أحكام المواد 76 و86

¹³⁶ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 108.

¹³⁷ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 109.

من القانون العضوي 99-02 السابق، والمادتين 11 و 20 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والأمر القانوني 92-03 المتعلق بسير الجمعيتين البرلمانتين في موريتانيا¹³⁸.

ومما يؤخذ على أحكام المادة 161 السابقة، أنها أتت بمعيار مطاط بخصوص أهداف وتشكيل اللجان البرلمانية، حيث تنص على أنه "يمكن لكل غرفة من غرف البرلمان، في إطار اختصاصها، أن تنشأ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" فمن ذا الذي يحدد أن قضية معينة ذات مصلحة عامة دون غيرها، وما هو المعيار السليم والحاسم لتحديد ذلك¹³⁹.

ولم يكن المشرع الموريتاني بالبعيد هو الآخر عن المطاطية، حيث أكد أنه يتم إنشاء هذه اللجان "لجان المناسبة" للنظر في قضايا الحصانة البرلمانية، الرقابة، التحقيق، نظام الجمعية أو أي مسألة أخرى لا تدخل في اختصاص إحدى اللجان الدائمة.

ولكن هل تتميز كل هذه الهيئات بالفعالية الرقابية في مواجهة الحكومة وكيف تؤدي إلى انعقاد مسؤوليتها.

الفرع الثاني

وسائل تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة

لا تنعقد مسؤولية الحكومة إلا أمام الغرفة الأولى، وتتمثل وسائل الرقابة التي تؤدي إلى انعقادها، في عدم الموافقة على برنامج الحكومة ابتداءً، في المصادقة على ملتمس الرقابة وفي عدم التصويت على لائحة الثقة بعد أن يطلب رئيس الحكومة أو الوزير الأول من الغرفة الأولى تصويتاً بالثقة.

¹³⁸ - الأمر القانوني 92-03 الصادر بتاريخ 18 فبراير 1992 يتعلق بسير الجمعيتين البرلمانتين، ج.ر. 777، السنة 34 ص 176.

¹³⁹ - انظر، عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ص. 66.

أولاً: رفض برنامج الحكومة

في حالة ما إذا لم توافق الغرفة الأولى بالبرلمان، على مشروع رئيس الحكومة في الجزائر أو الوزير الأول في موريتانيا، بعد المناقشة، يقدم كل منهما استقالته إلى رئيس الجمهورية، طبقاً لأحكام المادتين 80 من الدستور الجزائري و 75 من نظيره الموريتاني. ويتعين على رئيس الجمهورية تعيين رئيس حكومة أو وزير أول جديد، طبقاً للكيفيات الواردة في الدستور¹⁴⁰.

وتعتبر هذه الوسيلة من الوسائل الخطيرة والحاسمة في الرقابة على أعمال الحكومة عموماً، وخصوصاً في مجال الأموال العمومية، ولذلك فإن اللجوء إلى هذه الوسيلة نادر الحدوث. وقد تطرقت أحكام المادتين 82 من الدستور الجزائري و 77 من الدستور الموريتاني، لفرضية عدم قبول الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني، مجلس النواب) لبرنامج رئيس الحكومة أو الوزير الأول الجديد. فرأى المؤسس الجزائري أن عدم قبول هذا البرنامج، يؤدي فوراً وتلقائياً إلى حل المجلس الشعبي الوطني بقوة الدستور، على أن تجري انتخابات تشريعية لانتخاب أعضاء هذا المجلس المنحل خلال ثلاثة شهور. أما المؤسس الموريتاني فاكتفي بمنح رئيس الجمهورية الحق في حل الجمعية الوطنية، بعد استشارة رئيسها، في حالة حدوث تغييرين حكوميين في أقل من ثلاث سنوات، بسبب عدم الموافقة على برنامج الحكومة.

إلا أن إجراء من هذا النوع، يصعب أن يحدث في واقع الأمر، إلا في ظل الحكومات الائتلافية، التي تتشكل فيها الحكومة من أغلبية حزبية تتمتع بقدر كبير من الانضباط الحزبي¹⁴¹. وهو الشيء الذي مازلنا نفتقده في الجزائر وبدرجة أكبر في

¹⁴⁰- انظر المواد، 81 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و 74 و 75 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 السابقين.
¹⁴¹- انظر، فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص. 150.

موريتانيا، التي تشهد فيها الساحة الحزبية هجرات موسمية وكرنفالية للأطر والمتقنين، بحثاً عن النفوذ والشهرة والمال.

ثانياً: المصادقة على ملتصم الرقابة

يمكن تحريك هذه الوسيلة لدى عرض بيان السياسة العامة، الذي تقدمه الحكومة سنوياً إلى الغرفة الأولى. ففي الجزائر، إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة، بعد مناقشة السياسة العامة بأغلبية الثلثين، وبعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصم الرقابة الموقع من طرف سبع أعضاء المجلس (7/1) على الأقل، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية¹⁴². إلا أن تحريك هكذا إجراء بخصوص قضايا الفساد والتلاعب بالمال العام يبقى صعب المنال، حيث يتعين أن يمضي سبع النواب (7/1) على الملتصم، وهو ما يبدو شبه مستحيل بالنظر للخريطة الحزبية التي أفرزتها معظم الانتخابات التشريعية في الجزائر¹⁴³.

وبنفس الطريقة، يمكن للجمعية الوطنية في موريتانيا أن تطعن في مسؤولية الحكومة بالتصويت على ملتصم رقابة. ويؤدي هذا الملتصم المصوت عليه بأغلبية نواب الجمعية الوطنية والموقع عليه أصلاً من طرف ثلثها (3/1) على الأقل إلى الاستقالة الفورية للحكومة. ولا يقع التصويت إلا بعد مرور ثمانية وأربعين ساعة (48) من إيداع الملتصم¹⁴⁴.

¹⁴²- راجع بهذا الخصوص، المواد 84 و من 135 إلى 137 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السابق، والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 99-02 السابق.

¹⁴³- انظر، فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص. 150.

¹⁴⁴- راجع بهذا الخصوص، المادة 74 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 السابق والمادة 59 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية، النصوص التأسيسية، المرجع السابق، ص. 28.

ويعد ملتمس الرقابة أداة دستورية لتحريك مسؤولية الحكومة إذا ما عجزت عن حماية المال العام والذود عن حماه ويمكن أن يؤدي إلى إسقاطها، بفعل هذا السلاح الدستوري الخطير والفعال في نفس الوقت¹⁴⁵.

وتختلف الحالة في موريتانيا بهذا الخصوص عنها في الجزائر، حيث أفرزت الانتخابات التشريعية الأخيرة برلمانا منسجما إلى حد ما، للمرة الأولى في تاريخ البلاد. وتسيطر عليه ثنائية قطبية تتمثل في أغلبية رئاسية، تتألف من مجموعة من الأحزاب والمستقلين، وتسيطر على نحو 60% من أعضاء الغرفة الأولى، في مواجهة معارضة ديمقراطية تتكون من ائتلاف القوى والأحزاب المعارضة وتحوز على النسبة الباقية.

ونصل من خلال هذا العرض الموجز عن التشكيلة البرلمانية في موريتانيا إلى إمكانية تحريك هذه المكنة ضد الحكومة في مجال المال العمومي والرقابة على تحصيله وانفاقه، من خلال توقيع أحد نواب المعارضة لهذا الملتمس، وتوقيعه من طرف الثلث من بين الفريق النيابي لهذه المعارضة. إلا أن هذا المشروع قد سيصطدم بأغلبية برلمانية مريحة يتمتع بها الفريق الرئاسي.

وفيما قضت المادة 58 من القانون العضوي 99-02 بعدم إمكانية تقديم العضو الواحد إلا لملتمس رقابة وحيد، اكتفت الفقرة الأولى من المادة 75 من الدستور الموريتاني بمنع تقديم ملتمس جديد للرقابة، على النواب الموقعين على ملتمس مرفوض في نفس الدورة.

وتعتبر هذه الوسيلة من الوسائل الرادعة والناجعة والحاسمة في الرقابة على أعمال الحكومة عموما والمال العام خصوصا.

¹⁴⁵- انظر، أحمد وافي وبوكرا أدارس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول 1992، ص. 315.

ثالثا: عدم موافقة الغرفة الأولى على لائحة الثقة

تحرك هذه الآلية وترتب مسؤولية الحكومة، عندما يطلب رئيس الحكومة من المجلس الشعبي الوطني/ الوزير الأول من الجمعية الوطنية التصويت على لائحة بالثقة ويرفضها هذا الأخير. وتلقائيا يقدم رئيس الحكومة / الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 84 من دستور 1996 والمواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي 99-02 في الجزائر، وأحكام المواد 74 و 75 من الدستور الموريتاني لسنة 1991.

وقد يستخدم البرلمان هذه الآلية ويحجب الثقة عن الحكومة في الحالات التي لا يقتنع فيها بأدائها، في مجال تحصيل و صرف المال العام وتسيير مرافق الدولة. وما يمكن استنتاجه في هذا الإطار أن وسائل عملية الرقابة البرلمانية التي تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة هي وسائل محجوزة فقط للغرفة الأولى إن في الجزائر أو في موريتانيا. وهذا ما جرى به العرف في التجارب والتقاليد البرلمانية العالمية لأسس وحجج منطقية وموضوعية منها:

- 1- أن نواب الغرفة الأولى يتم انتخابهم بواسطة الاقتراع العام المباشر، وبالتالي فهم يمثلون الإرادة العامة للشعب مباشرة وأكثر من غيرهم.
- 2- أنه في المقابل وبالتوازي مع هذه المكاتب والوسائل الخطيرة والحاسمة في رقابة الغرفة الأولى على أعمال الحكومة، عن طريق تحريك انعقاد مسؤوليتها المباشرة، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية حل هذه الغرفة.

وهنا نصل إلى الحصيلة التي تمتلكها الهيئتان في المجال الرقابي، حيث سيتم بحثها من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثالث

الحصيلة الرقابية البرلمانية

لا تخلو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة – رغم أهميتها – من العيوب حتى في الدول الديمقراطية، بل إنها ليست بالفعالية التي يتوقعها الناخب أو المواطن العادي. فتزكية برنامج الحكومة وتدعيمه بالترخيص المالي لا ينبغي أن تكون المرحلة الأخيرة في العمل البرلماني، بل إن هذا الأخير مطالب بالمتابعة الدائمة لحالات التنفيذ، والتأكد من عدم وجود انحرافات أو تجاوزات في التطبيق.

وإذا كان الأمل كبيرا جدا غداة انتخاب أول برلمان تعددي ديمقراطي، في إحقاق رقابة فعالة غايتها تطابق التنفيذ مع الآليات القانونية، تكريسا لمبدأ سلطة وسيادة القانون، وتثبيتا لأركان الديمقراطية، إلا أن الواقع سرعان ما يكشف أن الدور الرقابي للبرلمان لا يتعدى الجانب الاستعلامي رغم تعدد وسائل الرقابة.

ويشارك كل من البرلمانين الجزائري والموريتاني مع نظيرهم الفرنسي في هامشية دوره في المجال الرقابي، إذ لا تمثل حصة الرقابة في هذا الأخير أكثر من 15 % في مقابل نسبة مرتفعة تصل إلى 60 % بالنسبة لمجلس العموم البريطاني¹⁴⁶.

والواقع أن فعالية الوسائل الرقابية تبقى نسبية بفعل ربط تقنيات الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي، الذي تحد من فاعليته التغييرات الحكومية المستمرة وقصور هذه التقنيات ذاتها. وبالنسبة لملتزم الرقابة، فإن الأغلبية المطلوبة لإقراره تبقى قيّدا من فولاذ، بفعل وجود أغلبية برلمانية عادة ما تكون الظهر الواقي للحكومة أمام البرلمان.

وهناك حتى من يرى أنه لا توجد رقابة برلمانية في الجزائر ولا حتى برلمان¹⁴⁷، إلا أن وجهة النظر هذه – رغم احترامنا الكبير لها – تبقى قابلة للنقاش. فالصورة ليست

¹⁴⁶ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 135.

¹⁴⁷ - انظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ط4، ص. 495.

بهذه القتامة، فهناك نواقص عديدة بالطبع، بل إن الطابع الرقابي لهذا البرلمان لا يزال بعيداً عن مستوى تطلعات وآمال الشعب الجزائري، شأنه في ذلك شأن نظيره الموريتاني ومعظم البرلمانات العربية الأخرى.

ولكن، في المقابل توجد تقنيات أخرى استخدمها أوفر مجالاً، إلا أنها تفتقر للطابع الردعي، وليس بإمكان البرلمان الاتكال عليها لإشغال المسؤولية السياسية للحكومة. فلا تزال تقنية السؤال تفتقد للجزاء الذي يضفي عليها الطابع الفعال. في حين يبقى عمل لجان التحقيق البرلماني مجرداً من القوة القانونية، مما يجعل الرقابة التي تقوم بها نظرية بشكل عميق جداً، إذا ما تجاهلنا القيود الواردة على إنشائها أصلاً¹⁴⁸.

ولعل تحديد مواقع ضعف الوسائل التي يستخدمها البرلمان في الرقابة على المال العام، يساهم في إظهار مسار الإصلاحات العميقة التي ينبغي القيام بها، في أقرب الآجال لإضفاء المزيد من المصداقية على العمل البرلماني في الميدان الرقابي.

ولا تتحمل الحكومة وحدها مسؤولية هذا التراجع، في أداء البرلمان الرقابي – رغم تحملها القسط الأكبر منها – فحتى البرلمان نفسه، ساهم وبقسط كبير في هذا الوضع. إضافة طبعاً إلى الإطار الضيق الذي أسسته النصوص القانونية لممارسة الرقابة البرلمانية.

ولتوضيح عدم فاعلية الرقابة البرلمانية بصورة أكثر تفصيلاً، فإننا سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى غياب الطابع الردعي لبعض الوسائل الرقابية البرلمانية كالسؤال، الاستجواب، التحقيق... (الفرع الأول) على أن نتطرق لتهميش دور البرلمان في المجال المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

¹⁴⁸ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 136.

افتقار الوسائل الرقابية للطابع الردعي

إن متابعة المال العمومي في كافة أوضاعه والرقابة عليه، تستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة وحقيقية. وفي سبيل ذلك يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة أو استجوابه¹⁴⁹، أو حتى تشكيل لجان تحقيق حسب الحالة. وإن لم تصدر معظم الدول صراحة، حق أعضاء البرلمان في اللجوء إلى معظم هذه الآليات الرقابية، فإن افتقارها للجانب الردعي حال دون قيام رقابة فعالة.

فالجوء إلى السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي يعاني من عدم الجدوائية، نتيجة لتواجد الحكومة في كل إجراءاته، وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه.

أما آلية الاستجواب التي كفلها المؤسس الدستوري الجزائري، وأغفلها أو تغافلها نظيره الموريتاني، فهي تقريبا مهملة، وأعضاء البرلمان يعزفون عن استخدامها، بفعل الشروط المضنية اللازم توافرها، وكذا الآثار المحدودة الناتجة عنها.

أما بالنسبة لحق أعضاء البرلمان في تشكيل لجان تحقيق، فهو يفتقر لضمانات نجاحه، حيث تشكل القيود الواردة على إنشاء هذه اللجان، سواء من حيث إنشائها أو مدى إلزامية أعمالها معوقات كبرى لكبح عملها الرقابي. ناهيك عن أن مسألة استبعاد اللجان الدائمة من القيام بمهمة التحقيق ساعدت على تعميق هذا الخلل، خصوصا أن اللجان الدائمة أكثر اطلاعا على المسائل التي تهم البرلمان وعلاقاته بغيره من المؤسسات الدستورية، وهو ما كان سيضفي على الرقابة تخصصا ودقة أكثر.

أولا: دور السؤال في تحقيق الرقابة البرلمانية

¹⁴⁹ - لم يعتمد المؤسس الموريتاني آلية الاستجواب كأسلوب للرقابة على أعمال الحكومة.

يمثل السؤال آلية رقابية واسعة الانتشار، ويتضمن طلبا يتقدم به عضو من أعضاء البرلمان، إلى نظيره في الحكومة للاستفسار حول حقيقة نقطة معينة عموماً. ويدخل في هذا الإطار الاستفسار عن تجاوزات أعضاء الحكومة أو الإدارة في القضايا التي تهم المال العام.

وتعد مدة تدخل أعضاء البرلمان في الجزائر لطرح أسئلتهم، عائقاً أمام فتح فرصة تبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع الوزير المعني¹⁵⁰، ونقل انشغالات المنتخبين والوفاء بكل التزامات العهدة البرلمانية. هذه العهدة التي تقتضي أن يعبر عضو البرلمان، باسم الشعب ولحساب الإرادة العامة عن تطلعات هذا الأخير بكل استقلالية وسيادة وتجرد وحرية، في مجال العمل البرلماني التشريعي والرقابي وأن يؤدي ذلك بكل أمانة وإخلاص وتقاني.

ويتمتع السؤال من الناحية النظرية بقدر كبير من الأهمية، على اعتبار أن الغاية المرجوة من اعتماده، تتمحور حول تمكين عضو البرلمان، من نقل انشغالات المواطنين، خصوصاً في مجال المال العمومي الذي يتم تحصيل جزء كبير منه من خلال الوعاء الضريبي الذي يدفعونه، إلى الجهات الرسمية. كما أنه يفتح المجال أمام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الأوضاع التابعة لقطاعه. ويتيح كذلك فرصة مواتية، لتوضيح وجهات نظر المسؤولين في الحكومة حول المواضيع المطروحة، وهذا من شأنه تبيان وتوضيح وشرح التوجهات العامة للحكومة ككل، وبالتالي إعطاء المؤسسات الدستورية مصداقية أكثر.

¹⁵⁰ - تشير التعليمات العامة رقم 08 السابقة إلى أن طرح السؤال الشفوي في المجلس الشعبي الوطني، يتم في 03 دقائق وجواب عضو الحكومة في 07 دقائق ويكون التعقيب في دقيقتين لكل من السائل وعضو الحكومة. أما في موريتانيا، فلم تحدد المادة 63 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية، مدة لطرح السؤال أو جوابه، وإن حددت 15 دقيقة لتعقيب النائب على الوزير، فإنها لم تحدد مدة لرد هذا الأخير، إلا أنها منحت الرئيس فرصة إعطاء الكلام لنواب آخرين، لمدة يجب أن لا تتجاوز 05 دقائق، كما يمكنه إنهاء الموضوع من تلقاء نفسه.

أما من الناحية التطبيقية، فإن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية آلية السؤال، إذ لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترق بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية للأسباب التالية:

- لا يوجد ما يلزم الحكومة، بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة إلى أعضائها، إذ كشفت الأرقام أن الحكومة الجزائرية لم تجب على حوالي 130 سؤالاً، وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني، منها 73 سؤالاً شفويًا و57 كتابيًا، خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 حتى 2002¹⁵¹.

- عدم دقة النصوص القانونية، الأمر الذي أدى لتملص الحكومة في كثير من المرات من الإجابة على الأسئلة، وأقرب مثال على ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية وتاريخ مناقشته. وهذا من شأنه التأثير سلباً على قيمة الأسئلة، خصوصاً تلك المتعلقة بقضايا اختلاس مال عام، إذ أن مرور الوقت يبدد لا محالة من أهمية السؤال ويعزز عدم ثقة النائب وحتى الشعب في مسؤوليه.

- تتميز بعض الجلسات المخصصة لمناقشة الأسئلة الشفوية، بغياب بعض الوزراء المعنيين - وخصوصاً أولئك الذين تتميز وزاراتهم بمواضيع ذات طابع حساس بالنسبة للحكومة- وتوكيل البعض الآخر، الذي يقدم عادة إجابات عامة لا تحمل الجديد، بل تؤثر سلباً على مستوى ومردود الأسئلة. ولا أدل على من اختزال الأسئلة من تسعة (9) إلى خمسة (5) وتقليص عدد الوزراء إلى ثلاثة (3) في جلسة 18 ديسمبر 2002¹⁵².

أضف إلى ذلك، معاناة أعضاء البرلمان من عدم اكتراث بعض الوزراء لطلبات الاستقبال، التي يقدمها لهم البرلمانيون من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة والأكيدة، والتي على ضوءها يمكن توجيه الاستفسارات.

¹⁵¹ - انظر، التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة، 1997-2002، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ابريل 2002، نقلاً عن عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 141.

¹⁵² - انظر م. شوقي، وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية، صحيفة الخبر اليومي، 19 ديسمبر 2002، ص. 3، نقلاً عن عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 142.

وكحل لظاهرة تغيب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للإجابة على التساؤلات الموجهة لهم، نشير إلى ما لجأت إليه فرنسا، إذ أدخلت بداية من أكتوبر 1969 نوعا جديدا من السؤال الشفوي هو "السؤال الحال" أمام الجمعية الوطنية، أو السؤال المستعجل كما عرف في إنجلترا، أو قصير المدة كما عرف في مصر¹⁵³.

وميزة هذا النوع أنه يقدم دون إتباع إجراءات مسبقة، أي أنه يقوم على العفوية، إذ تفتح كل يوم أربعاء جلسة للحوار والنقاش على شاشة التلفزيون، يكون للنواب فيها حق طرح كل استفساراتهم على أعضاء الحكومة الحاضرين، الذين يفترض فيهم الإحاطة بكل المسائل المتعلقة بقطاعاتهم، ولا مناص لهم خلال هذه الجلسات من الإجابة بصفة آنية. ويبقى نجاح هذه الآلية مرتبطا بدرجة الوعي ومستوى تحمل المسؤولية، في حضور هذه الجلسات تلقائيا لدى أعضاء الحكومة، في غياب أي نص يجبرهم على ذلك.

إن آلية السؤال تبقى من أوسع الآليات الرقابية استخداما، ويتجسد ذلك من خلال تنامي عددها، إن في موريتانيا أو في الجزائر. إلا أن آثارها تبقى محدودة ولا تتعدى إحراج عضو الحكومة، وتحسيسه بشكل علني وصريح بمستوى المسؤوليات الملقاة على عاتقه، أمام البرلمان وأمام الشعب في الجلسات المنقولة على شاشة التلفزيون.

ورغم أن السؤال لا ينطوي على عنصر الجزاء، إلا أنه يشكل وسيلة إعلامية يستفيد منها أعضاء البرلمان، ويؤدي بالحكومة أن تضع دائما في الحسبان أن البرلمان بالمرصاد لها، ويمكنه أن يستفسرها في أي وقت حول موضوع ما، يتعلق بالمجال المالي وخصوصا قضايا الفساد والتلاعب بالمال العام إذا اكتتفه غموض أو شك.

ثانيا: الحصيلة الهزيلة لوسيلة الاستجواب

¹⁵³ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 142.

لم ينص الدستور الموريتاني ولا حتى النظام الداخلي للبرلمان، على حق أعضاء البرلمان في استجواب نظرائهم في الحكومة، على عكس الدستور الجزائري الذي أقر هذا الحق لأعضاء البرلمان¹⁵⁴.

وخلال الجلسة المخصصة لاستجواب عضو الحكومة في إحدى قضايا المال العام، يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يشرح فيه الاستجواب، مبينا فيه الوقائع وأدلة إسنادها، وكذا الانتقادات أو التهم الموجهة إلى الحكومة. ويجب أن تكون الأدلة حاضرة، لا أن يتم تصيدها من خلال ما تكشف عنه المداخلات. وتلتزم بعدها الحكومة بالإجابة على الاستجواب الموجه إليها.

ويمكن أن يوجه الاستجواب لرئيس وأعضاء الحكومة على حد سواء، ونظرا لخصوصية الاستجواب الذي قد يتضمن تهما، فإنه أولى أن يتم الرد ممن وجهت لهم التهم. ولكن سؤالا يتبادر إلى الأذهان عن المسؤول عن الإجابة حينما لا يحدد نص الاستجواب، العضو الموجه إليه. وفي هذا الإطار يمكن النظر في طبيعة الموضوع، حيث يوكل إلى صاحب القطاع المتعلق به، أما إذا كانت المسألة تهم الأمة، فمن المفروض أن يتولى رئيس الحكومة الإجابة على الاستجواب.

وقد أثارت هذه المسألة خلافا حادا في المجلس الشعبي الوطني، في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 09 يناير 2003، حيث أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم أن الاستجواب الذي وجهته كتلته إلى الحكومة، والمتعلق بالخروقات الحاصلة في قانون تعميم اللغة العربية، هو بمثابة مسألة تهم الأمة، وأنه من المفروض أن يتولى رئيس الحكومة الإجابة وليس الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الذي أثار تقدمه للإجابة حفيظة النواب وخروجهم من قاعة الجلسات¹⁵⁵.

¹⁵⁴ - انظر، المادة 01/133 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السابق.

¹⁵⁵ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 148.

أما من ناحية الآثار التي يحدثها الاستجواب عموما وفي مجال المال العام الذي نحن بصدده، فإن النصوص القانونية لم تشر إلى أي أثر يترتب على حالة تقديم الحكومة، لإجابة غير مقنعة على الاستجواب الموجه إليها. بل يقتصر دور الحكومة على الرد على تدخلات بعض النواب دون الأخرى المنصبة على الاستجواب، بالإضافة إلى ما قد يشوب الإجابة من الاقتضاب وقلة الدقة، فتأتي عامة وسطحية.

وفي المقابل نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، في مادته 2/125¹⁵⁶، على أنه يمكن أن ينتهي الاستجواب، في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة، إلى إنشاء لجنة تحقيق. إلا أن هذا الحل لا يفيد في شيء غالبا، لأن لجان البرلمان ستكون مقيدة ولن تستطيع تحقيق نتيجة ملزمة، تؤدي لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

وعليه، فإن الاستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري، يبقى مجرد استفسار أو طلب معرفة معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل. في حين تمثل المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب في بعض التشريعات الأخرى، كالتشريعات المصري والكويتي. وبالتالي لا يعتبر الاستجواب مجرد حوار بين مقدمه والموجه إليه، بل تعقبه مناقشة واسعة، تنتهي إما بالشكر والإطراء في حالة قيام الحكومة بواجبها، أو تجاوز الأخطاء اليسيرة المرتكبة من قبلها، مع لفت انتباهها إليها، أو إدانتها وتحريك مسؤوليتها السياسية، التي قد تكون فردية تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير المستجوب، أو جماعية تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها¹⁵⁷.

أما بالنسبة للجزائر، فلا يؤدي الاستجواب لإثارة، لا المسؤولية الفردية ولا الجماعية للحكومة، كما يبقى غير ذي فاعلية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية، تحول دون ظهور أية معارضة لها إلا برضاها. وبالتالي وحتى وإن تم ربط إثارة المسؤولية السياسية

¹⁵⁶ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر 53 بتاريخ 11 أغسطس 1997، وهو أول نظام داخلي لمجلس شعبي وطني تعددي في الجزائر.
¹⁵⁷ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 149.

للحكومة بالاستجواب، فإن الأغلبية المساندة لهذه الحكومة يصعب أن تسمح باتخاذ قرار بعكس إرادة هذه الأخيرة.

ويواجه الاستجواب المتعلق بالمال العام معوقا آخر يتعلق بإمكانية إرجاءه، بحيث إذا ما حل ميعاد نظره تكون الظروف والأحداث قد تغيرت، وتجد حينها الحكومة مسلكا مناسباً للإفلات من الانتقادات الموجهة إليها. كما أن عامل الوقت هو الآخر قد يؤدي بصاحب الاستجواب إلى إلغائه ليأسه من تحقيق أثر يذكر¹⁵⁸.

ونتيجة لجملة الأسباب السابقة وغيرها ظل استخدام الاستجواب في الجزائر محتشما، فخلال العهدة التشريعية الرابعة وصل مجموع الاستجوابات إلى ستة، وفي الدورة الخريفية لعام 2002 تعرضت الحكومة لاستجوابين، قدمهم جميعا نواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة¹⁵⁹.

أما بالنسبة لموريتانيا، فإننا نهيب بالجميع، وخصوصا أعضاء البرلمان والحكومة، لتدرك هذه الهفوة الدستورية، بإغفال هذه الوسيلة الرقابية، ومنحها الإطار الذي يجعل منها أداة رقابية حقيقية، تستطيع أن تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

ثالثا: عدم فاعلية التحقيق البرلماني

يمكن للبرلمان، في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على المال العام، وبالإضافة إلى أليتي السؤال والاستجواب، القيام بالتحقيق. وهو يعد وسيلة رقابية متعددة الأطراف، ويتميز عن السؤال والاستجواب في كونه يمثل سلسلة من الأسئلة والمناقشات. وليس مجرد سؤال وإجابة عليه. وتمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان، للكشف عن ما وقع في نطاق الجهاز الحكومي من مخالفات أو تجاوزات على المال العام.

¹⁵⁸ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 150.

¹⁵⁹ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 150.

إلا أن الشرط الذي فرضه المؤسس الدستوري الجزائري والمشرع الموريتاني، بضرورة تشكيل لجان تحقيق خاصة، بهدف ضمان تفرغ هذه اللجان للمهمة الموكلة إليها، شكل معوقا أمام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع خاصة من طرف لجانته الدائمة، التي تم إبعادها عن ممارسة التحقيق. وحتى وإن تم اللجوء إلى لجان التحقيق الخاصة، فإن القيود المفروضة عليها تبقى حجر عثرة أمام نجاح الرقابة البرلمانية على المال العام عن طريق التحقيق.

وتتلخص عدم فاعلية التحقيق البرلماني في نقطتين مهمتين هما:

1- إبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق:

إن ممارسة التحقيق لا تقتضي البتة، تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان الخيار بأن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانته، أو أن يكلف به لجنة خاصة. وإسناد التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان يعد من الناحية المنطقية، وسيلة أكثر فاعلية لتخصص هذه اللجان وخصوصا لجنة المالية ومعرفتها عن قرب، وإطلاعها بصفة دائمة على الأمور الإدارية والمالية سيما ما يتعلق منها بالمال العام، وبالتالي جمع معلومات أكثر دقة ومصداقية.

ففي بريطانيا مثلا، تكتسي هذه اللجان أهمية بالغة في رقابة الجهاز الحكومي عن قرب، وتمثل لجنة المالية أهم لجان البرلمان، التي تسهر على رقابة النشاط الحكومي في مجال تحصيل الإيرادات وصرفها. أما في فرنسا فإننا نجد أن القانون الداخلي للجمعية الوطنية، وفي المادة 145 منه خول للجان الدائمة، صلاحية تحرير تقارير استعلامية على مدار السنة حول العمل الحكومي، وهذه المهمة الاستعلامية للجان الدائمة تقترب كثيرا من عمل لجان التحقيق¹⁶⁰.

¹⁶⁰ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 109.

وفي فرنسا دائما - ووفقا لمرسوم 17 نوفمبر 1958 معدلا بقانون 20 يوليو 1991 - يتم تشكيل لجان التحقيق الخاصة بقرار من المجلس النيابي (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ). على أن يتم اختيار أعضائها بالتمثيل النسبي لمختلف المجموعات أو الكتل البرلمانية في المجلس النيابي، وذلك بأن ترشح كل مجموعة برلمانية من يمثلها في عضوية هذه اللجان، ثم ترسل قائمة بأسماء المرشحين إلى رئيس المجلس الذي يتولى نشر الأسماء المختارة بعد الاتفاق عليها¹⁶¹.

بيد أن دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان وخصوصا لجان المالية، في كل من الجزائر وموريتانيا لم يرتق بعد إلى درجة التحقيق، بل لا يتجاوز مناقشة القانون محل الدراسة، حيث يقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني، يراد من خلالها الاستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون، وعلى الوزير المختص الإجابة على الانشغالات المطروحة عليه، والغاية من ذلك معرفة ما يجري في القطاع.

لكن مهمة اللجان الدائمة في متابعة النشاطات المالية والإدارية للحكومة بصفة دائمة، ولعدة سنوات تصطدم بتأثير الحكومة الكبير، خاصة وأن أعضاء هذه اللجان ينتمون إلى المجموعات البرلمانية، التي تتقاسم المقاعد بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية، مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة. وعلى اعتبار أن أساس قيام المجموعات البرلمانية هو حزبي لا غير، فإن حزب الأغلبية ومجموعته البرلمانية سيقيمان قاعدة قوية لرد كل محاولات التشكيك في النشاط المالي والإداري للحكومة، وبالتالي تجد اللجان الدائمة نفسها، تدور حول نفس المركز المتمثل في دعم الحكومة ظالمة كانت أم مظلومة.

وعلى هذا الأساس فإن الدور الرقابي للجان الدائمة لغرفتي البرلمان، في موريتانيا والجزائر، لا يتعدى إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة مدروسة ومنظمة، بواسطة

¹⁶¹ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 111.

التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيديّة والتكميلية عن النصوص محل الدراسة.

2- القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية

يمكن للبرلمان في إطار اختصاصاته، وفي حالة ما إذا ساوره شك في مسألة مرتبطة بالمال العام أو لم يقتنع بالبيانات والتوضيحات المقدمة من طرف الحكومة، أن ينشأ لجان تحقيق للكشف عن الانحرافات في القطاعات والإدارات العمومية، ولكن وفقا لمجموعة من الشروط يحددها القانون.

في الجزائر يستلزم إنشاء لجنة تحقيق، التصويت على لائحة يوقعها عشرون عضوا (20) حسب الحالة. وترى المعارضة في هذا الشرط عائقا أمامها، يحول دون ممارستها لحقها في الرقابة، لسبب بسيط هو عدم تصور قيام نواب الأغلبية باتخاذ مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول قضايا فساد في ظل الحكومة المساندين لها. خاصة وأنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة الإنشاء وحبذا لو تكون الأغلبية البسيطة¹⁶².

وعموما لا يحول إنشاء لجنة تحقيق بإحدى الغرفتين، حول إحدى القضايا المرتبطة بتجاوزات تقع على المال العام دون إنشاء لجنة تحقيق أخرى بالغرفة الثانية، حول نفس الموضوع، شريطة أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق أولا الغرفة الأخرى بذلك.

ولا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف. ومعنى هذا الكلام أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي¹⁶³، للحؤول دون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، والتأثير على استقلالية القضاء¹⁶⁴. إلا أن هناك

¹⁶² - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 153.

¹⁶³ - انظر، المادة 56 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية، النصوص التأسيسية، المرجع السابق ص. 27.

¹⁶⁴ - انظر، محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 115.

من يرى - في المقابل - في ذلك مساسا بسلطات البرلمان خاصة أن الفرق بين التحقيقين البرلماني والقضائي كبير جدا، من زاوية أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية ولا تعاقب أحدا، على عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على النتائج السياسية فقط، لاحتوائه على عنصر العقوبة في حالة الإدانة. ناهيك عن حالة الشك التي تثور غالبا حول إمكانية تأثير الحكومة، من خلال وزير العدل، على الجهات القضائية المأمورة بتحريك الدعوى العمومية¹⁶⁵.

ويحق للجنة التحقيق البرلماني أن تطلع على الوثائق والمعلومات التي تراها ضرورية وأن تستمع إلى أي شخص أو تعين أي مكان. ولم يرد من استثناء على حريتها من جانب المشرع الموريتاني¹⁶⁶، في حين منع عليها نظيره الجزائري تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطنيين، وأمن الدولة الداخلي والخارجي¹⁶⁷.

وتثير هنا مسألة البعد الاستراتيجي إشكالا كبيرا، فإذا تم قبول استبعاد الدفاع الوطني لحساسية ملفاته، فإن استبعاد المصالح الحيوية للاقتصاد وأمن الدولة الداخلي والخارجي من مجال تدخل لجان التحقيق، يعد تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة المال العام المخصص لهذه القطاعات.

وتنتهي مهمة لجان التحقيق بإيداع تقريرها لدى رئيس الغرفة المعنية، كما يبلغ إلى رئيسي الجمهورية والحكومة وأعضاء الغرفتين، حسب ما يقتضيه الوضع. وينشر التقرير كليا أو جزئيا من قبل إحدى الغرفتين بعد أخذ رأي الحكومة.

¹⁶⁵ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 154.

¹⁶⁶ - انظر، المادتين 20 و 58 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية، النصوص التأسيسية المرجع السابق، ص 28-12.

¹⁶⁷ - انظر، المادة 83 من القانون العضوي 99-02 السابق.

وهذا ما قد يجعل البرلمان مقيدا في بعض الأحيان، وخصوصا إذا كان التقرير لا ينال رضى الحكومة، التي لن تألو جهدا بالتأكيد للتأثير على مجريات التحقيق.

والواقع أن نشر تقرير لجنة التحقيق، يبدو صعبا إن لم يكن مستحيلا. وهذه الحقيقة ربما تؤكد حساسية الحكومة للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، وشعورها أن البرلمان يتدخل في أداؤها. وهذا سيؤدي في معظم الأحيان إلى إفشال لجان التحقيق وإرغام البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة، تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق. وهذه التصرفات تشكل - إن حدثت - مساسا باستقلالية البرلمان وتأكيدا على هيمنة الحكومة على السلطة في الدولة، وتجاوزا خطيرا لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني

دور البرلمان في المجال المالي

يحتاج تنفيذ برنامج الحكومة إلى مصادقة البرلمان على قانون المالية، الذي يأخذ بهذا الوصف الأداة الرئيسية لتجسيد هذا البرنامج على أرض الواقع. وإن كانت الدساتير الحديثة منحت نظريا الاختصاص المالي للبرلمان بتحويله صلاحية التشريع في المجال المالي¹⁶⁸. إلا أن صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري.

ولا يشذ الوضع في الجزائر أو موريتانيا عن هذه القاعدة، فالحكومة تحتكر المجال المالي، ويظهر ذلك من خلال تحضير مشروع قانون المالية والمناقشة المحدودة للبرلمان.

¹⁶⁸ - انظر، المادتين 12/122 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و 68 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 السابقين.

ويبقى دور البرلمان في المجال المالي في انحسار نتيجة تهرب الحكومة من قانون المالية المصادق عليه، في الحالات التي تستخدم فيها هذه الأخيرة تقنيتي قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات، بالإضافة إلى انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة أو ما يعرف بتسوية الميزانية.

أولاً: احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي

تضطلع الحكومة بمهمة التسيير والتنفيذ، وهي بذلك تحتكر مجال قانون المالية، فتقوم بمفردها بإعداد مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية، دون مساهمة البرلمان في ذلك. ولها حينها وضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها، كما يمكنها إدراج أي نفقات ترغب فيها، وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها.

ولا يتعدى دور البرلمان في المجال المالي، المناقشة المحدودة زمنياً لضرورة التصويت على قانون المالية¹⁶⁹، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدره بأمر له قوة القانون. ويتجلى احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي من خلال انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية والمناقشة البرلمانية المحدودة لهذا القانون.

1- انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية

قانون المالية تقليدياً هو قانون ميزانية الدولة، وهذا المصطلح الأخير عرف منذ أمر 19 يونيو 1956 في فرنسا، ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 02 يناير 1959¹⁷⁰.

وتعرف الميزانية بأنها وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق، ومصادر الحصول عليها، والميزانية تحدد بوضوح

¹⁶⁹- انظر، المادتين 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و 68 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 السابقين.
¹⁷⁰- انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 158.

السياسة المالية للدولة ومشروعاتها، وهي تعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة.

والقاعدة العامة أن الميزانية تحدد لمدة سنة مقبلة، وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة، خلال السنة المنصرمة وتقوم الميزانية على المبادئ التالية:

- مبدأ السنوية: أي أن مدة سريان الميزانية اثني عشر شهرا.
- مبدأ العمومية: أي إظهار كافة عناصر الإيرادات والنفقات العامة في بيان واحد، دون تشتتها في بيانات مختلفة يمثل كل بيان منها ميزانية مستقلة. وذلك لسهولة عرض الميزانية وتوضيح المركز المالي ككل وتجنب الباحث أو الفاحص إجراءات التسويات الحسابية.
- مبدأ عدم التخصيص: أي عدم تخصيص نوع معين من الإيراد لإنفاق معين، كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة فقط.
- مبدأ التوازن: معناه التساوي بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة، لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ، نظرا لاختلاف الحالة الاقتصادية للدولة من سنة إلى أخرى.

وإعداد قانون المالية معناه تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات. ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير، فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد، حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة فينتج عن ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.

ويتم تحضير قانون المالية في العالم وفق نظامين¹⁷¹ رئيسيين هما:

- **النظام الأمريكي**: وهو الذي يحصر التحضير بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية وهو جهاز تابع للرئاسة.

¹⁷¹ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 159.

- **النظام الأوربي:** ويأخذ فيه تحضير قانون المالية وصف لعبة إدارية، يقوم فيها وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية، وتتم بعد نقاش بين الوزراء ووزير المالية تحت وصاية رئاسة الحكومة، وتحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دورا مهما في التحكيم المالي.

وتميل الجزائر وموريتانيا إلى تكريس النظام الأوربي، فأعداد الميزانية أو تغييرها يعتبر من صميم عمل الإدارة العامة. لهذا فالحكومة هي التي يقع عليها عبء الإعداد بمالها من علم بالمشاكل العميقة والقضايا المطروحة في البلاد، وهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع.

وتبدأ عملية التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل إلى أعلى، إذ تبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات، التي ترفعها إلى الوزارة المكلفة بالمالية، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات، وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة، ليتم عرضها في مجلس الوزراء.

وباستقراء المادتين 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و 61 من الدستور الموريتاني لسنة 1991، نجد أنهما يسمحان ظاهريا للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي. إلا أن ذلك يبقى نظريا لأن النائب مجبر على البحث عن تدابير ترفع مداخل الدولة أو توفر مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

2- المناقشة البرلمانية المحدودة لقانون المالية

تكتسي الميزانية العامة للدولة طابع قانون المالية من الناحية الشكلية بعد مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها من طرف البرلمان. ويتم تقديم مشروع قانون المالية إلى البرلمان في النظامين الجزائري والموريتاني في الدورة الخريفية للبرلمان.

ورغم الأهمية الكبيرة التي يكتسيها قانون المالية إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا- حتى بعد مرحلة الإعداد- للأسباب التالية:

(* دراسة مشروع قانون المالية تتم برعاية الحكومة، التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان، والتي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب الغرفة الأولى الذي يحيله إلى اللجنة المكلفة بالمالية والميزانية.

وتعقد هذه اللجنة عدة جلسات لدراسة مشروع قانون المالية، عادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية، كما يمكن للجنة الاستماع لأي عضو من الحكومة وكذا الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها.

وتتوج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى الغرفة الأولى، من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه لتبدأ بعد ذلك جلسات الغرفة. وتنطلق الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة (وزير المالية) لمشروع قانون المالية ثم تتدخل اللجنة لتقديم تقريرها لتبدأ تدخلات النواب حول مشروع القانون وحول التعديلات المقترحة عليه - إن وجدت - ليتأتي بعد ذلك رد ممثل الحكومة عنها¹⁷².

(* البرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه 75 يوما بالنسبة للبرلمان الجزائري و68 يوما بالنسبة لنظيره الموريتاني¹⁷³.

وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان، في الأجل المحدد، فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية.

(* تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، وبالتالي فإن مناقشة هذا المشروع تظهر خالية من كل أهمية، فهي مناقشة من أجل المناقشة حيث أن

¹⁷² - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 162.

¹⁷³ - انظر، المادتين 7/120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و 68 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 السابقين.

أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبذونه من آراء وملاحظات أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات. ويؤدي ذلك إلى الحد من دور البرلمان ذاته، بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة.

(* عدم كفاية النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الوظيفة المالية، إذ لا بد من تبين كيفية ممارسة هذه الوظيفة حتى يبتعد كل من النواب والحكومة عن التأويلات المتناقضة، ويساهمان في وضع الترتيبات اللازمة لتجسيد البرنامج المصادق عليه من الناحية الفعلية.

ثانياً: الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية

إن التصويت على مشروع قانون المالية، هو ترخيص من البرلمان للحكومة بتطبيق أحكام هذا القانون. ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان بخصوص المالية العامة بالترخيص المالي (L'Autorisation Budgétaire).

وإذا كان عبء تنفيذ قانون المالية يقع على الحكومة من الناحية العملية، فإن على البرلمان أن يراقب هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقته للشكل الذي ارتضاه ممثلو الشعب، خاصة وأن الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله. فالغاية من تنفيذ الرقابة على الميزانية، هي التأكد من احترام الرخصة التي منحها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات. وواقع الأمر يشهد بالدور المحدود للبرلمان في تنفيذ قانون المالية، وتملص الحكومة من تنفيذه خاصة باعتماد تقنيتي قانون المالية التكميلي وسياسة تحويل الإعتمادات، ونظراً لانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة نتيجة تجاهل قانون تسوية الميزانية.

1- تقنيتا قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات

القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيوداً على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه. غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية الداخلية منها والدولية قد تمكن من إحداث تعديل على قانون المالية ويكون هذا التعديل غالباً من خلال تقنياتي قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتماد.

فبالنسبة لقانون المالية التكميلي، فإن الحكومة تلجأ إليه لتغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي، بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا والتي لا يتعرض لها مشروع قانون المالية غالباً.

ومن أمثلة قوانين المالية التكميلية في الجزائر، قانون المالية التكميلي لعام 2000، الذي سعى إلى ترقية الاستثمار عن طريق تخصيص أفضل للموارد، وتجنب تفاقم المديونية بفعل تطور النفقات العمومية بصورة آلية، وكذا قانون المالية التكميلي لعام 2003 والذي شكل زلزال 21 مايو 2002 الركيزة الأساسية لإقراره¹⁷⁴.

ورغم أن الإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية، تنطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، إلا أن هذه المناقشة لا تفضي دائماً إلى رقابة فعالة، لاكتفاء نواب الأغلبية بمناقشة ذات طابع عام، واقتصار نواب المعارضة على رقابة شكلية، نتيجة تركيز السلطتين المالية والتنظيمية بيد الحكومة. وبالتالي ليس في وسعهم سوى التنديد بالسياسة المالية المنتهجة، والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في قانون المالية التكميلي، ومنه فإن مناقشة النواب لن يكون لها أثر على الحكومة.

أما بخصوص تحويل الاعتمادات، فإن الحكومة تقوم بنقل مبلغ من موضع إلى آخر، ولا تتقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان. وهذا تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وإخضاع الحكومة للمسائلة عن تحقيق

¹⁷⁴ - انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 165-166.

الأهداف المحددة في قانون المالية، الوثيقة الإستراتيجية للدولة خلال سنة مدنية، وكذا الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة بصورة عامة وعلى الميزانية بصورة خاصة، والكشف عن مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة فعالة وبطريقة مسؤولة.

ويكشف الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات، عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية، بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو نقص الاعتماد المخصص لوزارة معينة عن المصروف الفعلي لها. وفي هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية والتي قد تؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جدا.

2- انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (تسوية الميزانية)

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة، هي التأكد من احترام الرخصة التي أعطاها البرلمان للحكومة، لأجل جباية الإيرادات وصرف النفقات. وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة، بعد إقفال السنة المالية وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات)، بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما قد تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل ذلك مع ما ورد في الميزانية العامة.

وعلى الرغم من وجوب تقديم عرض، عن استخدام الاعتمادات المالية للسنة المالية المنصرمة¹⁷⁵، إلا أن تطبيقات هذا الأسلوب لا تزال ناقصة إلى حد بعيد. والشق الأكبر من المسؤولية تتحمله الحكومة، التي يتوجب عليها عدم التأخر في ضبط الميزانية أكثر مما عليه الوضع، لاعتبارين مهمين هما:

¹⁷⁵ - انظر، المادتين 160 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و 6/68 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 السابقين.

- قانون ضبط الميزانية، يكتسي طابع قانون المالية الرئيسي وقوانين المالية التكميلية والمعدلة، وهو يشكل قانون الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.
- قانون ضبط الميزانية يعد الأساس الواقعي الذي يستند عليه النائب في التصويت على رفع نفقة أو تخفيض إيراد.

إن كل هذه الضوابط، الآليات والوسائل الرقابية الإدارية والبرلمانية يفترض أن تؤدي إلى تحقيق نتائج إيجابية في المجال الرقابي. وفي حالة ما إذا لم تكفي هذه الضوابط يأتي الدور على الجهات القضائية والقانونية لتكملة هذا النقص. وهذا هو موضوع الفصل الموالي.



الفصل الثاني

الرقابة القضائية على المال العام

تعتبر الرقابة القضائية على المال العام في معظم صورها رقابة لاحقة على تنفيذ هذا المال. وإن كانت قد تأخذ في بعض الأحيان صوراً سابقة على تنفيذ هذا المال من خلال تدخل القضاء الإداري في بعض الحالات لمراقبة القرارات والإجراءات التي قامت بها الجهات الإدارية قبل التنفيذ¹. إلا أن الرقابة القضائية تبقى في مفهومها الحقيقي وإطارها التطبيقي رقابة لاحقة على تنفيذ المال العام. وبمعنى آخر فإن الرقابة هنا تنصب على المال العام الذي تم تحصيله وإنفاقه سلفاً، ومطابقة عملية التحصيل والإنفاق مع الكيفيات الواردة في القانون. وبالتالي التأكيد من عدم حصول خروقات أو تجاوزات سواء بصورة عمدية أو عن طريق الخطأ، وتوقيع الجزاءات المناسبة في حالة ثبوت تجاوزات أو اختلاسات على من تتم إدانتهم بهذا الخصوص.

ولمناقشة مختلف الإشكالات المتعلقة بالرقابة القضائية على المال العام، سيتم تناول الهيئتين القضائيتين المختصتين بالرقابة البعدية على الأموال العامة في كل من الجزائر وموريتانيا وهما مجلس المحاسبة ومحكمة الحسابات، بشيء من التفصيل من خلال التنظيم، طرق الرقابة والآليات التي تعتمدها الهيئتان في مجال الرقابة والعراقيل التي تعترض عملها الرقابي (المبحث الأول).

وستتم دراسة الحماية القانونية للمال العام في الجزء الثاني من هذا الفصل (المبحث الثاني) في إطار التشريع الإسلامي، القانون الجنائي، القانون المدني ونختم هذا المبحث بأحد أهم المبادئ الأساسية في القضاء وهو ضرورة استقلاله عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحماية القاضي من كافة أنواع الضغوط التي قد تمس نزاهة حكمه.

¹ انظر، مانع عبد الحفيظ، طرق إبرام الصفقات العمومية وكيفية الرقابة عليها في ظل القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص. 121.

المبحث الأول

الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في الجزائر/

ولمحكمة الحسابات في موريتانيا

لقد كانت الجزائر سباقة نظير جارتها موريتانيا، في ما يتعلق بإنشاء هيئات الرقابة على الأموال العمومية. ومجلس المحاسبة إلى وزارة المالية، ويهدف إلى الرقابة القضائية اللاحقة على المال العام².

وقد مر هذا المجلس بعدة مراحل كان آخرها إقرار دستور 1996 بإنشاء مجلس محاسبة مكلف بالرقابة البعدية على الأموال العمومية. أما في موريتانيا وبعد طول انتظار فقد أعلن عن إنشاء محكمة للحسابات بموجب نص المادة 68 من الدستور الموريتاني لسنة 1991، كردة فعل على التلاعب والاختلاسات التي كان القطاع العمومي مسرحا لها في البلاد.

لقد كان حريا بنا إعطاء الجانب التطبيقي من عمل هاتين الهيئتين النصيب الذي يستحق من الدراسة والبحث، بيد أننا لم نتمكن من الحصول على ما يمكن تقديمه في هذا المجال، حيث تذرعت الهيئتان بضرورة المحافظة على سرية المعلومات والوثائق. وهذا ما حدا بنا إلى التركيز على الجانب النظري مع ما تيسر من التحليل والنقد.

ومن أجل تنوير الباحثين من بعد وتوضيح صورة هاتين الهيئتين بدرجة أدق سيتم تناول هذا المبحث من خلال طبيعة وأهداف الهيئتين (المطلب الأول) والإطار القانوني لرقابتهما (المطلب الثاني).

²- انظر، خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية، الجزائر 2005، ص. 232.

المطلب الأول

طبيعة وأهداف الهيئتين

لقد أفرد الدستور الجزائري لسنة 1976³ مكانة خاصة لمبدأ الرقابة بتخصيصه الفصل الخامس لوظيفة المراقبة⁴. كما تناولتها المواد من 184 إلى 189 من نفس الدستور وأقرت المادة 190 على وجه الخصوص أقرت تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة على جميع النفقات العمومية.

إلا أن صياغة هذه المادة لم تسلم من النقد، لاقتصار رقابة المجلس حسب نصها الصريح على الرقابة والتدقيق في مجال النفقات العمومية فقط. ويرى الدكتور رملي مولود بأن هذا الخطأ كان سيتم تصحيحه لو غيرنا المادة على هذا النحو "إنشاء مجلس للمحاسبة مكلف برقابة مالية الدولة..."⁵. وهو بالفعل ما تداركته المادة 03 من القانون 90-32⁶ التي قضت بأن المهمة العامة لمجلس المحاسبة تنحصر في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. كما أكدت على ذلك المادتان 2 و 6 من الأمر 95-20⁷، حيث قضت المادة 02 في فقرتها الثانية، بأن مجلس المحاسبة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة. في حين كملت المادة 06 من نفس الأمر هذا المعنى بنصها على أن مجلس المحاسبة مكلف برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابة الموارد، الأموال والقيم المادية العمومية وتقييم نوعية تسييرها.

³ - الأمر 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج، 1976، عدد خاص، 1292.

⁴ - فقد عرفت المادة 183 من ذات الدستور بأنها "عامل رئيسي في مسيرة الثورة وتندرج في إطار التنظيم المنسجم الذي تتميز به الدولة الاشتراكية وتمارس في إطار منظم يترتب عنه الجزاء"

⁵ -C.f. REMLI Mouloud, Approche comparative des Cours des Comptes française et algérienne, Office de Publication Universitaire, Alger, 1987, p. 25.

⁶ - القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1414 هـ الموافق 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج.ر. 1990. العدد 53. ص. 1690.

⁷ - الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 هـ الموافق 17 يوليو 1995م يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر. 1995. العدد 39. ص. 03.

بيد أن التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة كان عليه أن ينتظر العام 1980 ليأتي تجسيدها للقانون رقم 80-05⁸ الذي منح دورا هاما لمجلس المحاسبة بحيث أعطى صلاحيات إدارية وقضائية واسعة لأعضاء المجلس كما اعترف لهم هذا القانون بصفة القاضي، وسمح بتمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء. غير أن القانون رقم 90-32 أعاد النظر بشكل عميق في مكانة مجلس المحاسبة ومجال رقابته بحيث تراجع أدائه وأصبح عبارة عن مجرد هيئة إدارية تقوم بالرقابة الإدارية دون أي أثر قانوني، كما فقد أعضاؤه صفة القاضي⁹.

وكان على مجلس المحاسبة أن ينتظر صدور القانون 95-20 لإعادة الأمور إلى ما كانت عليه بالنسبة للمجلس وأعضائه، حيث رفع دوره إلى مستوى جعل منه جهة قضائية إدارية. وأصبحت بعض القرارات الصادرة عنه تخضع لرقابة مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض، كما أعاد هذا القانون صفة القاضي لأعضائه. غير أن القانون المذكور حدد حقوق مجلس المحاسبة وواجباتهم بموجب قانون أساسي غير القانون الأساسي للقضاء، الشيء الذي يقلل إلى حد ما من هذه الصفة¹⁰.

ومهما يكن من أمر فإن مجلس المحاسبة يهدف بصفة عامة من خلال عمله التدقيقي وتحرياته إلى:

- 1- الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية....
- 2 - التأكد من الامتثال لقوانين وقواعد الميزانية خصوصا شرعية العمليات، تبرير الإيرادات والنفقات والالتزامات المتعلقة بتسيير الأملاك العمومية.

8 - C.f.. Loi N° 80-05 du 1er Mars relative à l'exercice de la fonction de contrôle par la Cour des Comptes, J.O.R.A, p.235.

⁹- انظر، خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 233.
¹⁰- انظر، المادة 39 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

- 3- مطابقة المبالغ المسجلة في حساب تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العامة مع المبالغ المبينة في سجلات المحاسبة العمومية.
- 4- دراسة أي ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة¹¹.

أما في موريتانيا فقد تأخر إنشاء هكذا هيئة إلى غاية بداية التسعينات وتحديدًا مع ثاني دستور للجمهورية وأول دستور في مرحلة الانفتاح والتعددية السياسية¹². فقد أقرت المادة 68 من دستور 1991 في فقرتها الأخيرة إنشاء محكمة للحسابات تساعد البرلمان والحكومة في رقابة وتنفيذ قوانين المالية¹³. وجاء في نفس السياق، إصدار القانون 93-19¹⁴ ليكون أول نص قانوني ينظم محكمة الحسابات في البلاد. وتعد المحكمة وهي هيئة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، السلطة القضائية المالية العليا في البلاد وقد أدى أداء هاتين الوظيفتين في آن واحد، إلى تعرض هذه الهيئة لانتقادات عديدة باعتبارها حكما وطرفا في الآن نفسه. غير أنه من الإنصاف التقليل من أهمية هذه الانتقادات بالنظر إلى الظروف التاريخية التي أفرزتها من جهة، والتحليل العميق لطريقة عمل هذه الهيئة من جهة أخرى.

فعلى الصعيد التاريخي يجدر بنا التذكير إلى أن الوظيفة القضائية للمحكمة موروثه عن الغرفة المالية بالمحكمة العليا والتي لم يكن نشاطها ذا فاعلية تذكر لأسباب عديدة ومختلفة. وفي مثل هذه الظروف فإن جعل هذه الغرفة (الغرفة المالية بالمحكمة العليا)

¹¹ - انظر، المواد 03، 06، 07، 08، 10 من القانون 90-32 والمواد 02، 06 من الأمر 95-20 سألني الذكر.

¹² - عرفت موريتانيا منذ استقلالها حكم الحزب الواحد لفترة 18 سنة ثم حكم العسكر رغم الانفتاح النسبي مع مطلع التسعينات، وأخيرا عودة العسكر ولكن هذه المرة بصورة انتقالية شهدت فيها البلاد انتخابات بلدية وبرلمانية ذات مصداقية لأول مرة في تاريخ البلاد بشهادة الجميع.

¹³ - انظر، المادة 68 من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة 1991 السابق.

¹⁴ - القانون 93-19 الصادر بتاريخ 26 يناير 1993 المتعلق بمحكمة الحسابات، مجموعة النصوص التأسيسية والتشريعية والتنظيمية، محكمة الحسابات 2007، ص.21.

بشكلها الحالي هيئة استئناف لقرارات المحكمة كان سيعيد الأمور إلى نقطة الصفر كما يرى سيد أحمد ولد الرايس¹⁵.

أما على صعيد تنظيم وعمل المحكمة فإن التشكيلات التي تفصل في الطعن بالنقض ليست عادة هي التشكيلات التي أصدرت الحكم. وتتلخص مهمة محكمة الحسابات الأساسية، من خلال عمليات التدقيق الدائم والتحريات والتوجيهات التي تقوم بها، في تحقيق الأهداف التالية:

1- المحافظة على المال العام؛

2- تحسين مناهج وتقنيات التسيير؛

3- عقلنة العمل الإداري¹⁶.

تجدر الإشارة إلى أن كل من مجلس المحاسبة الجزائري ومحكمة الحسابات الموريتانية هي ترجمة حرفية للمصطلح الفرنسي Cour des Comptes. كما أن هاتين الهيئتين استفادتتا من نظيرتهما الفرنسية، خصوصا في المجال التنظيمي مع مراعاة خصوصية كل دولة.

محكمة الحسابات/ مجلس المحاسبة كما سبقت الإشارة، هيئة عليا قضائية وإدارية مكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العمومية وتجرىم الأخطاء في التسيير. وهي بذلك تقوم برقابة مزدوجة قضائية – إدارية ولدراسة الطبيعة القانونية لهاتين الهيئتين بصفة أدق فإننا

¹⁵-C.f, Sid'Ahmed OULD RAISS, premier auditeur à la Cour des Comptes, Exposé Intitulé : Le Cadre Juridique du Contrôle Juridictionnel en Mauritanie, p.13. Avril 2003 « ... Au plan historique, il faut rappeler que la fonction juridictionnelle de la Cour des Comptes est héritée de la Chambre Financière de la Cour Suprême dont l'activité n'a pas connu de grands développements pour des raisons diverses. Dans ces conditions, faire de cette juridiction dans sa forme actuelle une institution d'appel des arrêts de la cour, aurait ramené à la case départ ... »

¹⁶- انظر، المادتين 02 و 03 من القانون 93-19 الصادر بتاريخ 26 يناير 1993 المتعلق بمحكمة الحسابات، مجموعة النصوص التأسيسية ...، المرجع السابق، ص.21.

سنتوقف أولا عند تنظيمها وطرق عملها (الفرع الأول)، على أن ندرس بعد ذلك تشغيلها واختصاصاتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول تنظيم الهيئتين

نتناول في هذا الفرع الرقابة القضائية، آلياتها، إجراءاتها وطرق الطعن فيها كما نتناول تجريم الأخطاء في التسيير.

تتكون محكمة الحسابات في موريتانيا من الأعضاء التاليين والحائزين على درجة

القاضي:

- رئيس المحكمة ويتم تعيينه بواسطة مرسوم سواء من داخل المحكمة أو من خارجها؛

- رؤساء الغرفتين (غرفة المالية العامة وغرفة المؤسسات العمومية)؛

- رؤساء الأقسام؛

-المستشارين؛

-المدققين.

ولم يكن الأمر يختلف كثيرا بالنسبة للمجلس عنه في المحكمة قبل صدور الأمر 20-95 الذي فرق بين جهتين من أعضاء المجلس يحوزون على درجة القاضي¹⁷، وهم من جهة؛ رئيس مجلس المحاسبة ونائبه، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، والمستشارون والمحتسبون. ومن جهة ثانية الناظر العام، الناظر المساعدون¹⁸. ففي حين يقوم مفوض الحكومة ونائبه بوظائف النائب العام في محكمة الحسابات دون أن يكونا عضوين فيها، فإن الناظر العام والناظر المساعدين يقومون بهذا الدور مع حيازتهم للعضوية في مجلس المحاسبة في الجزائر.

¹⁷ - انظر بهذا الخصوص، الصفحة 131 وما بعدها من هذه المذكرة.

¹⁸ - انظر، المادة 38 من الأمر 20-95 سابق الذكر.

وتتفاوت درجات أعضاء محكمة الحسابات حسب التصنيف السلمي باستثناء الرئيس الذي يعتبر خارج هذا التصنيف إلى:

- الدرجة الأولى: المستشارون الأولون Les Premiers Conseillers ؛
- الدرجة الثانية: المستشارون Les Conseillers ؛
- الدرجة الثالثة: المدققون الأولون Les Premiers Auditeurs ؛
- الدرجة الرابعة: المدققون Les Auditeurs .

ويمكن للأعضاء الاجتياز إلى الرتبة الأعلى وفقا للشروط التي يحددها القانون¹⁹. وتتألف الهيئتان من التشكيلات المداولة التالية:

- الجلسة الرسمية العامة Audience Plénière Solennelle ؛
- الغرف مجتمعة Chambres réunies ؛
- غرفة المجلس Chambre du Conseil ؛
- الغرف Les Chambres .

وللهيئتين أن تقوما بإنشاء أقسام أو فروع أخرى داخل الغرف إذا ارتأت ضرورة ذلك. كما تضم الهيئتان التشكيلات الاستشارية التالية:

- لجنة التقرير العام والبرامج Comité du Rapport Général et des Programmes
- والتي يمكن أن تتفرع عنها قطاعات أخرى متخصصة إذ اقتضى الأمر ذلك؛
- إجتماع رؤساء الغرف ومفوض الحكومة/ الناظر العام
- La Conférence des Présidents et du Commissaire du Gouvernement
- أو Conférence de Coordination .

1- مفهوم العضوية:

وهنا يجب أن نفرق بين عضوية رئيس المحكمة وعضوية باقي الأعضاء.

¹⁹- راجع بهذا الخصوص، القانون 20-93 الصادر بتاريخ 26 يناير 1993 يتضمن النظام الأساسي لأعضاء محكمة الحسابات، مجموعة النصوص...، المرجع السابق، ص. 35.

أ- عضوية الرئيس:

لم تتناول مختلف القوانين المتعلقة بالهيئتين، الأسس التي يتم على أساسها تعيين رئيس المحكمة، أو المؤهلات العلمية أو التجربة المهنية التي ينبغي توفرها لديه، حتى يصبح في مقدوره شغل هذا المنصب. غير أن ما جرى به العرف سواء في موريتانيا أو الجزائر، هو تعيين رئيس المحكمة أو المجلس من بين الأطر الأكثر خبرة والحائزين على دراسات عليا أو دكتوراه في مجالات القانون أو الاقتصاد.

ويتم تعيين رئيس المحكمة بواسطة مرسوم رئاسي وتتم إقالته بنفس الطريقة. وفي حالة شغور منصبه أو حدوث عائق له فإن رئيس الغرفة الأقدم يخلفه في أداء وظائفه في موريتانيا، أما في الجزائر فإن نائبه هو الذي يخلفه.

ويتمتع رئيس المحكمة بصلاحيات واسعة في مجال تسيير إدارة وموارد المحكمة وبهذا المعنى فهو الذي يسهر على:

- تنسيق جميع أعمال المحكمة وإقرار برنامج الأنشطة السنوية الذي تصادق عليه أو لا لجنة التقرير العام والبرامج قبل عرضه على رئيس الجمهورية؛
- ترأس جلسات الغرف وكذا الأقسام المتفرعة عن لجنة التقرير العام والبرامج؛
- القيام بتوقيع الأحكام والقرارات الصادرة في فترة رئاسته؛
- القيام بترأس الجلسات العامة، غرفة المجلس، لجنة التقرير العام والبرامج وكذا اجتماع الغرف ومفوض الحكومة؛
- إخطار الوزراء المعنيين برسائل مكتوبة أو بواسطة إجراء استعجالي؛
- القيام بإدارة المصالح وتسيير الأشخاص والوسائل المخصصة لهيئته؛
- القيام بمساعدة رؤساء الغرفتين ومفوض الحكومة في إعداد تقديرات النفقات الأساسية والاستثمار²⁰.

²⁰ - انظر، المواد 7، 8، 9، 10 من القانون 93-19 الصادر بتاريخ 26 يناير 1993 المتعلق بمحكمة الحسابات والمواد 02 و 03 من القانون 93-20 المتضمن النظام الأساسي لأعضاء محكمة الحسابات، مجموعة النصوص التأسيسية ...، المرجع السابق، ص. 35.

- ولا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة لرئيس مجلس المحاسبة الذي يضطلع بالمهام التالية:
- تمثيل هيئته على الصعيد الرسمي وأمام القضاء؛
- تولي علاقات هيئته مع رئيس الجمهورية، رؤساء الهيئات التشريعية ورئيس وأعضاء الحكومة؛
- اتخاذ كل التدابير الرامية إلى فعالية هيئته وتحسين أدائها؛
- الموافقة على برامج الأنشطة السنوية والكشف التقديري لنفقات المجلس؛
- توزيع رؤساء الغرف وقضاة المجلس على مناصبهم؛
- ترؤس جلسات الغرف إن أراد؛
- تسيير المسار المهني لأعضاء المجلس ومستخدميه.
- ويمكنه أن يفوض إمضاه لنائبه أو لأحد الأعضاء الآخرين.

ب - عضوية بقية الأعضاء:

يتم اكتتاب أعضاء الهيئتين بواسطة مسابقة عامة وبشروط تناولتها الفصول من 04 إلى 08 من القانون 93-20 أنف الذكر والمرسوم 94-044²¹ في موريتانيا. كما أجملتها المادتان 24 و25 من المرسوم 81-138 والمادة 21 من القانون 90-32.

ولئن كانت طرق اكتتاب، ترقية وتأديب وإنهاء مهام الأعضاء لا تصب في صميم الموضوع، فإننا لا نرى بأسا في إعطاء صورة ولو مبسطة عن ذلك، بالنظر لجسامة المسؤولية الرقابية التي تنتظر هؤلاء الأعضاء وتعلقها المباشر بموضوع البحث. فيجب أن تتوفر في الشخص الشروط التالية حتى يصبح مؤهلا للاكتتاب كعضو في المحكمة أو المجلس:

■ بالنسبة للمحكمة:

- أن يحمل الجنسية الموريتانية؛

²¹ - المرسوم 94-044 الصادر بتاريخ 24 ابريل 1994 المحدد لآليات تطبيق بعض الإجراءات المتعلقة بالقانون 93-90 السابق، موقع الجريدة الرسمية الموريتانية legimauritanie.net.

- أن يكون قد تجاوز خمسا وعشرين سنة كحد أدنى؛
- أن يتمتع بكافة حقوقه المدنية؛
- أن يكون مؤهلا بدنيا لمزاولة أعماله؛
- أن تكون وضعيته النفسية بحالة جيدة ؛
- أن يكون في وضعية قانونية إزاء القوانين المتعلقة بالخدمة العسكرية.
- الحصول على شهادة المتريز، الدكتوراه أو الدراسات العليا في الاختصاصات التي تهم المحكمة وخصوصا القانون، المحاسبة، المالية العامة، التسيير أو الاقتصاد، بالإضافة إلى خبرة لا تقل عن 03 سنوات في إحدى المرافق العمومية أو المؤسسات ذات الطابع العمومي بالنسبة لفئة حملة شهادات المتريز أو ما يعادلها²².

بيد أن المشرع الموريتاني لم يفصل بالنسبة للقضية المتعلقة باكتساب الجنسية، في المدة التي يمكن للأجنبي الذي يكتسب الجنسية الموريتانية أن يصبح بعدها مؤهلا للاكتتاب في المحكمة. كما أن النقطة الأخيرة المتعلقة بالخدمة العسكرية ليست واردة في الوقت الراهن على الأقل، لعدم وجود قوانين تلزم المواطن الموريتاني بالخدمة العسكرية أو عدم تطبيقها إن كانت لا تزال سارية المفعول.

■ بالنسبة للمجلس:

- اكتساب الجنسية الجزائرية منذ عشر سنوات على الأقل؛
- شهادة الليسانس في العلوم القانونية أو الاقتصادية أو المالية أو أي اختصاص آخر يهم المحكمة؛
- بلوغ 25 سنة على الأقل؛
- توفر الكفاءة البدنية والنفسية؛
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية؛
- أن يكون في وضعية قانونية إزاء الخدمة الوطنية.

²²- انظر، المادتين 19 و20 من القانون 93-20، المرجع السابق والمادة 03 من المرسوم 94-044 السابق.

وبالنسبة للتأديب فإنه يتخذ عدة صور بالنسبة للهيئتين نجلها في ما يلي:

- التوبيخ مع التسجيل في الملف؛
- الشطب من جدول الترقية؛
- التخفيض في الرتبة؛
- الاستبعاد من قائمة المكافآت لمدة لا تتجاوز ستة أشهر؛
- التخفيض في الدرجة؛
- الإحالة على التقاعد؛
- التسريح دون إلغاء الحق في المعاش أو معه²³.

2- حقوق وواجبات الأعضاء:

ينبغي أن يتمتع أعضاء المحكمة بالمزايا والحصانات التي تمكنهم من أداء وظائفهم على أكمل وجه. وفي هذا الإطار فهم يمارسون المهام الموكلة إليهم بكل استقلالية، إنما تحت إدارة وسلطة الرئيس الذي، دون أن ينال من حرية قرارهم، قد يوجه إليهم بعض الملاحظات الرامية إلى تفعيل وضمأن حسن أدائهم. فأعضاء المحكمة يتمتعون بالحماية القانونية ضد التهديد، الاعتداء، الإهانة، القذف والسب، التي قد يتعرضون لها أثناء مزاوله أعمالهم، كما يتمتعون بالحصانة ضد الملاحظات الجزائية، إلا في حالة التلبس الواضح بالجرائم أو الجنح²⁴.

وفيما يخص واجبات أعضاء الهيئتين فإنهم يؤدون القسم في جلسة رسمية عامة شأنهم في ذلك شأن الرئيس، مرتدين في نفس الوقت بذلة خاصة²⁵. فالأعضاء إذا ملزمون

²³ - انظر، المادة 30 من المرسوم 93-20 السابق والمادة 42 من القانون 90-32 السابق.

²⁴ - انظر، المواد من 04 إلى 06 من القانون 93-20 والمواد من 37 إلى 39 من القانون 90-32 السابق.

²⁵ - انظر، المادتين 10 من القانونين 93-19 و 90-32 السابقين والمرسوم رقم 96-070 يحدد مواصفات الزي الرسمي لأعضاء محكمة الحسابات، مجموعة النصوص التأسيسية...، المرجع السابق، ص. 67.

ونص القسم هو: "أقسم بالله الواحد أن أؤدي وظيفتي بإخلاص وأمانة، في إطار احترام الدستور والقوانين، وأن أحافظ على سرية المداولات، وأن أكون مثالا للقاضي الكفء والنزيه" بالنسبة لعضو المحكمة. أما بالنسبة لعضو المجلس فإنه

بالحفاظ على السر المهني، كما يجب عليهم في كل الأحوال أن يقدموا المثال الأحسن على المحافظة على الشرف والكرامة، التي تقتضيها وظائفهم. وكذلك يجب عليهم الابتعاد عن أي نشاط أو موقف سياسي قد يكبح أو يعرقل عملهم، وبناء عليه فإن وظيفة عضو في المحكمة/ المجلس تتناقض مع:

- وظيفة عضو في الحكومة؛

- أي منصب انتخابي؛

- أي وظيفة عمومية أو نشاط مهني يؤدي إلى تقاضي مرتب باستثناء وظائف

البحث والتعليم؛

- وظائف المراقبين الماليين ومفوض الحسابات للمؤسسات الخاضعة لرقابة

المحكمة.

الفرع الثاني

تشغيل واختصاصات الهيئتين

لدراسة تشغيل واختصاصات الهيئتين فإننا سنتطرق لغرف الهيئتين، لاختصاصات

مفوض الحكومة أو الناظر العام وللمصالح الإدارية والتقنية.

1- غرف الهيئتين وصلاحياتهما:

ونفرق هنا بين غرف محكمة الحسابات وصلاحياتها وغرف مجلس المحاسبة

وصلاحياته من جهة أخرى.

يؤدي القسم التالي أمام المجلس القضائي بالجزائر العاصمة "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأن أحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه".

أ- غرف محكمة الحسابات وصلاحياتها:

تتكون محكمة الحسابات من غرفتين رئيسيتين هما:

- غرفة المالية العامة؛ La Chambre des Finances Publiques

- غرفة المؤسسات العمومية؛ La Chambre des Entreprises Publiques

- بالإضافة إلى غرفة ثالثة ذات اختصاص تنظيمي وإداري هي غرفة

المجلس La Chambre du Conseil.

فبالنسبة للغرفتين الأوليتين، تتكون كل منهما من رئيس المحكمة، المستشارين، المدققين وإن اقتضى الأمر مستشارين من مصالح استثنائية، ولم يحدد المشرع عدد أعضاء هذه الغرف على سبيل الحصر. أما غرفة المجلس فهي مكونة من رئيس المحكمة، رؤساء الغرفتين وخمسة أعضاء من الغرفتين أي من مجموعته ثمانية أعضاء.

وكما سبقت الإشارة، يعين رؤساء الغرف من بين المستشارين الأولين وفي حالة عدم وجودهم من بين الحائزين على الرتبة الرابعة في درجتهم²⁶.

ويقوم كل رئيس غرفة من الغرفتين (المالية العامة، المؤسسات العمومية) على حده بإدارة الأنشطة داخل غرفته ويقوم في هذا الإطار بالاضطلاع بالمسؤوليات التالية:

- رئاسة جلسات واجتماعات الغرفة؛
- يرفع إلى رئيس المحكمة مقترحات إعداد برنامج الأنشطة السنوية وتنفيذ البرنامج المتفق عليه؛
- يوزع الملفات بين أعضاء غرفته، وإن اقتضى الأمر بين الأقسام ويسهر على معالجتها؛

²⁶- انظر، المواد 8-18 من القانون 93-19 و 5-7 من القانون 041-96 الصادر بتاريخ 30 مايو 1996 المحدد لطرق تطبيق القانون 93-19 السابق، مجموعة النصوص التأسيسية ...، المرجع السابق. ص. 45-46-47.

- يبلغ رئيس المحكمة بصورة منتظمة عن حالة تنفيذ البرامج، ويقترح عليه كل ما من شأنه تفعيل أداء المحكمة؛
- يتأكد من نوعية الأعمال المقام بها داخل الغرفة ويسهر على عملها الدائم وعلى تطبيق الميودولوجيات، النظم ومقاييس التدقيق المتبعة من طرف المحكمة، كما يقوم بصياغة المقترحات الرامية إلى تحسين آليات عمل المحكمة؛
- يرفع إلى رئيس المحكمة الاقتراحات التي ينبغي إدماجها في التقرير العام والمنبثقة من غرفته.

وتتوزع اختصاصات المحكمة بين الغرفتين، فتخصص غرفة المالية العامة في التعرف إلى الحسابات، تسيير مصالح الدولة، الجماعات العمومية والمحلية ومؤسسات الدولة ذات الطابع الإداري وتضطلع في هذا الإطار بالمهام التالية:

- ترفع إلى رئيس المحكمة المقترحات المراد إدماجها في التقرير العام؛
- تدقق في انتظام ودقة الإيرادات والنفقات المرسومة في المحاسبات العمومية؛
- تتأكد من حسن تشغيل الأرصدة، الأموال، والقيم التي تسيرها المرافق والمصالح الواردة أنفا؛
- تراقب حسابات المحاسبين العموميين المبرئين والفعالين، وتصدر بحقهم الغرامات والإكراه في حالة التأخير كما سنرى لاحقاً²⁷.
- وفي حالة البت القضائي تكون الغرفة مؤلفة فقط من أعضائها.

أما غرفة المؤسسات العمومية فإنها تتعرف على حسابات وتسيير المؤسسات التالية:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- الشركات الوطنية؛
- الشركات ذات الاقتصاد المختلط والتي تحوز الدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الأقل على 50% من رأس مالها الاجتماعي²⁸.

²⁷- انظر بهذا الخصوص، الصفحة 146 وما بعدها من هذه المذكرة.

تجدر الإشارة إلى أن محكمة الحسابات لا تجتمع في جلسة علنية رسمية إلا في حالتين هما:

- افتتاح أنشطتها السنوية؛

- تنصيب أعضاء جدد.

أما بالنسبة لغرفة المجلس La Chambre du Conseil فقد استحدثها المرسوم 96-041 في مادته 15 وتتكون من ثمانية أعضاء كما أسلفنا هم رئيس المحكمة رؤساء الغرفتين وخمسة أعضاء من الغرفتين يتم اختيارهم حسب الرتبة وفي حالة التعادل حسب الأقدمية في الغرفة فالسن.

ولا يحق للمستشارين الاستثنائيين (بالمصالح الاستثنائية) الحضور إلى المداوولات، إلا تلك التي تتعلق بحسابات وتسيير المؤسسات العمومية الخاضعة لرقابة المحكمة.

وتقرر غرفة المجلس بعد مداولاتها؛

- نص التقرير حول القانون التنظيمي؛

- نص الإقرار العام للمطابقة؛

- نص التقرير السنوي العام.

كما تصدر الغرامات طبقا لأحكام القانون وتداول في الطلبات المقدمة كم طرف الحكومة.

ب- غرف مجلس المحاسبة وصلاحياتها:

أما في الجزائر ومع بداية تأسيس مجلس المحاسبة فقد كانت عدد غرف هذا الأخير 10 غرف تتوزع حسب الاختصاص كما يلي:

LES CHAMBRES	LES SECTEURS
--------------	--------------

²⁸- انظر، المادة 15 من القانون 93-19، المرجع السابق، ص. 25 والمواد من 8 إلى 10 من المرسوم 96-041، المرجع السابق، ص. 47-48.

<p>1^{ère} Chambre Secteur des Finances</p>	<p>1 - Ministère des Finances et Budget de l'Etat. 2 - Ministère du Plan et Aménagement du Territoire. 3 - Sécurité Sociale. 4 - Ministère des Postes et Télécommunications.</p>
<p>2^{ème} Chambre Secteur des Institutions Elues</p>	<p>1- Le Parti. 2- Organisations Populaires. 3- Assemblée Populaire Nationale. 4- Institutions Elues.</p>
<p>3^{ème} Chambre Secteur de l'Autorité Publique</p>	<p>1- Présidence de la République. 2- Première Ministère. 3- Ministère de la Défense Nationale. 4- Direction Générale de la Sûreté Nationale 5- Ministère des Affaires Etrangères. 6- Ministère de la Justice.</p>
<p>4^{ème} Chambre Secteur des Collectivité Locales</p>	<p>Ministère de l'Intérieur. - Wilayas (Départements, à l'exception de la Direction Générale de la Sûreté Nationale). - Les Collectivités Locales. -Les Etablissement des Collectivités Locales. -Etablissements Subventionnés par l'Etat.</p>
<p>5^{ème} Chambre Secteur du Socio-culturel et de l'Education</p>	<p>1- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique . 2- Ministère de l'Education et de l'Enseignement Fondamental. 3- Secrétariat d'Etat de l'Enseignement Secondaire et Technique. 4- Ministère du Travail et de la Formation Professionnelle. 5- Secrétariat d'Etat de la Formation Professionnelle le Ministère du Sport et de la Jeunesse. 6-Ministère des Affaires Religieuses. 7- Ministère de l'Information et de la Culture.</p>

	<p>8- Ministère du Moudjahidine.</p> <p>9- Secrétariat d'Etat de la Culture et des Arts Populaires.</p>
<p>6^{ème} Chambre</p> <p>Secteur de l'Agriculture</p>	<p>1- Ministère de l'Agriculture et de la Révolution Agraire.</p> <p>2 - Secrétariat d'Etat des Forêts et du Reboisement.</p> <p>3 - Coopération d'Agriculture et Comité de Gestion.</p>
<p>7^{ème} Chambre</p> <p>Secteur de l'Industrie</p>	<p>1- Ministère de l'Industrie Lourde.</p> <p>2- Ministère des Industrie Légères.</p>
<p>8^{ème} Chambre</p> <p>Secteur de l'Energie</p>	<p>Ministère de l'Energie et des Industrie.</p> <p>- Energie (commercialisation).</p> <p>- L'Energie (production, consommation, transport).</p> <p>- Industries Pétrochimiques.</p>
<p>9^{ème} Chambre</p> <p>Secteurs de la Construction</p>	<p>1- Ministère de l'Habitat et de la Consommation.</p> <p>2- Ministère des Travaux Publics.</p> <p>3- Ministère de l'Hydraulique.</p>
<p>10^{ème} Chambre</p> <p>Secteur du Commerce et des Transports</p>	<p>1- Ministère du Tourisme.</p> <p>2- Ministère des Transports et des Pêches.</p> <p>3- Secrétariat d'Etat aux Pêches.</p> <p>4- Ministère du Commerce.</p> <p>5- Secrétariat d'Etat du Commerce Extérieur.</p>

وتخضع لرقابة المجلس كل مصالح الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات المرافق والهيئات العمومية التي تضبطها قواعد المحاسبات العمومية. كما تخضع كذلك لرقابته المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الهيئات والمؤسسات ذات النشاط الصناعي، التجاري أو المالي، التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية بالإضافة إلى الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإجبارية للتأمين أو الحماية الاجتماعيين.

والواقع أن المشرع الجزائري أخضع لرقابة المجلس كل مؤسسة أو هيئة أيا كانت، ما دامت تستفيد من دعم الدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ويبدو ذلك جليا من خلال تأهيل مجلس المحاسبة لرقابة حتى نتائج استعمال المساعدات التي تمنحها الدولة لأي هيئة خاضعة لرقابة المجلس، أو في إطار التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا والأنشطة الإنسانية، التربوية أو الثقافية²⁹.

غير أن المشرع اشترط هذه الرقابة بالخضوع لقواعد المحاسبة العمومية، وهذا ما يفسر الاستثناء الذي أورده المادة 04 من القانون 90-32 السابق على المؤسسات العمومية الاقتصادية الخاضعة للقانون المدني أو التجاري³⁰.

إن الحديث عن اختصاصات الهيئتين وصلاحياتهما يجرنا بالضرورة إلى الحديث اختصاصات الطرف المقابل المتمثل في مفوض الحكومة / الناظر العام.

2- اختصاصات مفوض الحكومة/ الناظر العام:

حيث نقوم بدراسة كل على حدة وإن كان دوره من حيث العمل القضائي يقابل دور النائب العام في النظام القانوني الجزائري.

أ- مفوض الحكومة Le Commissaire du Gouvernement:

يقابله في النظام الجزائري الناظر العام ويقوم هو الآخر بدور مزدوج إداري وقضائي، ويشبه دوره القضائي إلى حد بعيد دور النائب العام. فبالإضافة إلى أعضاء المحكمة فإن الوزارة الوصية على محكمة الحسابات وهي وزارة المالية تكون ممثلة لدى هذه الأخيرة بواسطة ممثلين هما مفوض الحكومة ونائبه. وتتلخص مهمة مفوض الحكومة في الاضطلاع بالمهام التالية:

- السهر على حسن تطبيق القوانين والنظم؛

²⁹ - انظر، المواد من 07 إلى 12 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

³⁰ - انظر، المادة 04 من القانون 90-32 سابق الذكر.

- إصدار استدعاءات وتوصيات شفهية أو مكتوبة إلى مختلف الغرف؛
- مسك وضعيات المحاسبين العموميين والأميرين بالصراف؛
- السهر على إصدار الحسابات والوثائق الثبوتية بالأشكال وفي الآجال المحددة؛
- الاتصال بالسلطات الإدارية والقضائية؛
- إحيل إلى المحكمة كل العمليات التي يعتقد أنها تؤسس لتسيير فعلي؛
- يتابع بالتعاون مع وزارة المالية ومصالحها المهنية تنفيذ قرارات المحكمة؛
- يخطر المحكمة في حالة وجود موظف أو وكيل متلبس بأخطاء تسيير بناء على طلب الوزير الأول، وزارة المالية أو أي وزارة أخرى معنية؛
- يخطر وجوبا بالتقارير المتعلقة بالإبراء، الإدانة، التبريم، القرارات المتعلقة بالمحاسبة الفعلية، عقوبات أخطاء التسيير وكذا المراجعة أو الاستئناف³¹.

ب- الناظر العام:

على عكس مفوض الحكومة في نظام محكمة الحسابات الموريتانية فإن الناظر العام يعد بمثابة عضو في مجلس المحاسبة ويمارس رقابته على تطبيق القوانين والتنظيمات الصادرة عن المجلس وفي هذا الإطار يضطلع الناظر العام بما يلي:

- تقديم الحسابات بانتظام وتوقيع الغرامات في حالات التأخير، الرفض أو التعطيل؛
- طلب التصريح بالتسيير الفعلي ويلتمس الغرامة على التدخل في وظيفة المحاسب العمومي؛
- طلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية؛
- تحضير جلسات التشكيلات القضائية في المجلس؛
- متابعة قرارات المجلس والتأكد من مدى تنفيذ أوامره؛

³¹ - انظر، المادة 11 من القانون 93-19، مجموعة النصوص التأسيسية ...، المرجع السابق، ص. 23 والمواد من 18 إلى 20 من المرسوم 96-041، مجموعة النصوص التأسيسية ...، المرجع السابق، ص. 49-50.

- تولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية الأخرى.
ويساعد الناظر العام في أداء هذه المهام نظار مساعدون³².

3- المصالح الإدارية والتقنية:

أ- في موريتانيا:

تتكون المصالح أو البنية الإدارية والتقنية لمحكمة الحسابات من مستشارين لرئيس المحكمة يكونان تحت سلطته المباشرة، سكرتاريا عامة، كتابة الضبط والأرشفة وإدارة التسيير والموارد. وتحتوي كل إدارة على مصالح عديدة.

وتضم كتابة الضبط والأرشفة المصالح التالية: مصلحة كتابة الضبط المركزي
Le Service d'Archive et Secrétariat du Greffe Central مصلحة الأرشفة والتوثيق
Le Service Administratif et de Documentation مصلحة الإدارية والمالية
Le Service de Traduction Financier ومصلحة الترجمة

■ في الجزائر:

أما في الجزائر فهناك ثلاث مصالح إدارية وتقنية هي: إدارة المصالح الإدارية La
Les Départements Direction des Services Administratifs، الأقسام التقنية
Techniques، كتابة الضبط Le Greffe.

المطلب الثاني

الإطار القانوني لرقابة الهيئتين

³²- انظر، المادتين 38 و 43 من الأمر 95-20 سالف الذكر.

إن التسيير الأمثل لمالية الدولة ومختلف مصالحها العمومية يقتضي بالدرجة الأولى التطبيق والاحترام الصارمين لتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية. وتختلف ممارسة الرقابة على النفقات والإيرادات العامة حسب تعلق هذه الأخيرة بمالية الدولة، الجماعات العمومية المحلية والمرافق أو الشركات العمومية.

وسواء في موريتانيا أو في الجزائر - كما سبقت الإشارة - فإن الهيئتين تختصان بالرقابة اللاحقة أو البعدية Le Contrôle à Posteriori على الأموال العمومية. وتختص الرقابة القضائية، في الدول ذات النظام القانوني المشابه لموريتانيا والجزائر بمراقبة حسابات المحاسبين العموميين، وتجرى الأخطاء في التسيير الناجمة عن مختلف الأعمال التي يقوم بها الوكلاء، الموظفون أو الأمرون بالصرف في المؤسسات أو المرافق الخاضعة لرقابة الهيئتين، أثناء مزاولتهم لوظائفهم.

ففي الجزائر خصص القانون 95-20 بابه الثالث لكيفيات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة، مفصلا في الفصل الأول حق المجلس في الاضطلاع والتحري، وفي الفصل الثاني رقابة نوعية التسيير التي يقوم بها، وفي الفصل الثالث مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وفي الفصل الرابع رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وأخيرا في الفصل الخامس طرق الطعن. ولم يفت المشرع الجزائري أن ينبه في المادة 03 من ذات الأمر إلى ازدواجية الاختصاص القضائي والإداري التي يتمتع بها المجلس في ممارسة مهمته الرقابية.

أما في موريتانيا فقد تناول الفصل الخامس من القانون 93-19 تحت عنوان "في الرقابة القضائية" في مبحثه الأول، مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وفي مبحثه الثاني تجريم الأخطاء في التسيير، في حين أفراد الفصل السادس للرقابة شبه القضائية. وفي الواقع فإن التمييز الوحيد بين مختلف أنواع الرقابة التي تمارسها المحكمة هو التمييز بين الرقابة القضائية والرقابة شبه قضائية أو رقابة التسيير. بيد أن هذا التمييز لا يعدو

كونه شكليا، ذلك أن الرقابة القضائية Le Contrôle Juridictionnel وشبه القضائية Le Contrôle Extra-juridictionnel لا تعدو كونها رقابة قضائية، أو على الأقل عملا قضائيا بالنظر إلى الأهداف، والإجراءات وكذا عملية التقاضي. وفي هذا الإطار لم يفت المشرع الموريتاني أن يدمج النوعين من الرقابة في فصل واحد في المرسوم 041-96 المحدد لآليات تطبيق القانون السابق 19-93.

ومهما يكن من أمر فإن رقابة الحسابات أو مراجعتها تهدف إلى التأكد من دقة وسلامة الحسابات المقدمة، في حين تهدف المتابعات بسبب أخطاء في التسيير إلى تجريم خرق النظم والقواعد المتعلقة بالتسيير، سواء كانت الرقابة المطبقة قضائية أو شبه قضائية.

ولدراسة الإطار القانوني لرقابة الهيئتين سنتطرق في الفرع الأول للرقابة القضائية وآلياتها، على أن نتناول في الفرع الثاني الرقابة شبه القضائية وتجريم الأخطاء في التسيير.

الفرع الأول:

الرقابة القضائية وآلياتها

تقوم كل من محكمة الحسابات / مجلس المحاسبة برقابة وتدقيق حسابات المحاسبين العموميين، وهنا يجدر بنا التساؤل أولا عن مفهوم المحاسب العمومي، قبل التوسع في واجباته ووظائفه، الأساس القانوني لمسؤوليته، إجراءات مراقبة الحسابات وأخيرا طرق الطعن.

1- مفهوم المحاسب العمومي:

وينقسم إلى نوعين:

أ- المحاسب القانوني: Le Comptable Légal

يعرفه أريك بوهلير بأنه:

"Le comptable public est défini comme l'agent régulièrement investi par l'autorité compétente, qui a qualité pour accomplir un certain nombre d'opération de recouvrement, de paiement, d'écriture, de maniement et de conservation de fonds et valeurs pour le compte d'une personne publique, avec l'obligation d'en rendre compte immédiatement ou médiatement devant le juge financier"³³.

إن وظيفة المحاسب العمومي وظيفية جسيمة ومعقدة لما يحوم حولها من الشكوك ولكون معظم عمليات الاختلاس والتلاعب لا تتم إلا بالتواطؤ معه، فهو الذي يضطلع بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛

- مسك الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد؛

- حركة حسابات الموجودات³⁴.

ويمكن تقسيم المحاسبين العموميين إلى:

- المحاسبون المكلفون بعمليات تحصيل إيرادات ودفع نفقات لصالح الخزينة؛

- المحاسبون الرئيسيون Les Comptables Supérieurs المكلفون بنفس العمليات

لصالح الدولة؛

- المحاسبون الثانويون Les Comptables Secondaires ويعملون بتفويض من

المحاسب الرئيسي؛

- المحاسبون المساعدون Les Aides Comptables .

ويجب أن تتوفر الخصائص التالية في المحاسب حتى يحوز صفة المحاسب

العمومي:

³³ - Eric BOEHLER, Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion de la réalisation des recettes et des dépenses publique, Thèse, Paris II, 1981, pp.32 et s, cité par REMLI Mouloud, op cit, pp. 17.

³⁴ - انظر المادة 33 من المرسوم التنفيذي 90-12 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 أغسطس 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية في الجزائر، ج.ر 1990 السنة 27، العدد 35، ص. 1131 والمادتين 03/13 من القانون 89-012 السابق من القانون 89-012 الصادر بتاريخ 31 مايو 1989 المتعلق بالمحاسبة العمومية في موريتانيا، ج.ر 1989، العدد 734، ص.351. والمادة 02 من المرسوم 98-091 الصادر بتاريخ 15 فبراير 1999 المنظم للقانون الداخلي للمحاسبين العموميين في موريتانيا، العدد 947، ص. 173.

- أنه موظف أو وكيل عمومي تابع للوظيفة العمومية أو أحد أعوانها؛
- أنه هو الذي يتولى العمليات المالية (الإيرادات، النفقات...) باسم المرفق أو المؤسسة ويمسك حساباتها؛
- أنه يعمل في إطار إحدى المرافق العمومية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو إحدى المؤسسات ذات الطابع الإداري.

ب- المحاسب الفعلي: Le Comptable de Fait

المحاسب الفعلي هو الذي ينصب نفسه محاسبا عموميا دون أن يحوز الصفة القانونية لذلك. وبالتالي يقوم بقبض إيرادات ودفع نفقات لصالح إحدى الهيئات العمومية أو يتدخل في عملية التحصيل والإنفاق³⁵.

ويسجل الفقه كقاعدة عامة ثلاثة عناصر مكونة للتسيير الفعلي هي: غياب سند قانوني، التداول والطابع العمومي أو الخاص للممتلكات. وفي إطار الأملاك العمومية، يجب أن تخضع العمليات المنجزة إلى ثلاثة أصناف من الشروط هي:

- خضوع العمليات إلى قرار ميزانياتي؛
 - استجابة تنفيذ العمليات للإجراءات الإدارية؛
 - تأكد القاضي من احترام الشرطين السابقين.
- ويعاقب مجلس المحاسبة بغرامة مالية قد يصل مقدارها إلى 100.000,00 دج كل محاسب فعلي حسب أهمية المبالغ محل التهمة³⁶.

³⁵- في الجزائر عرفته المادة 86 من الأمر 95-20 بأنه "كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، وذلك بالتماس من الناظر العام، ودون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول بهما ودون أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض". في حين عرفته المادة 13 سابقة من القانون 89-012 السابق بأنه "كل شخص، دون الحصول على صفة المحاسب العمومي أو حتى العمل تحت رقابته، يتدخل في عملية تحصيل الإيرادات الممنوعة أو المخصصة لهيئة عمومية بها محاسب أو تابعة لمحاسب آخر. وبنفس الطريقة فإنه يعتبر محاسب عموميا فعليا كذلك كل شخص يقبض أو يمسك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أموالا وقيما محصلة بطريقة غير منتظمة لصالح صندوق إحدى الهيئات العمومية. وأخيرا كل شخص دون، الحصول على صفة المحاسب العمومي، يباشر عمليات على أموال وقيم تعود لمرافق عمومية، رغم أن تنفيذ هذه العمليات من اختصاص المحاسبين العموميين. ويحمل التسيير الفعلي نفس الالتزامات ويتعرض للرقابة كما في التسيير العادي".

³⁶- انظر، الفقرة 03 من المادة 86 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

وفي موريتانيا تناولت المادة 44 من المرسوم 041-96 إجراءات مراقبة التسيير الفعلي مقررة فرض التصريح بالتسيير الفعلي قبل مراقبة أي حساب.

2- وظائف المحاسب العمومي:

يقوم المحاسب العمومي بوظائف عدة تتمحور حول:

- ضمان وتحصيل أوامر الإيرادات؛
- دفع النفقات؛
- صيانة وحفظ الأموال والقيم المخصصة للمرفق أو المؤسسة العمومية؛
- إدارة الأموال والحسابات التي بحوزته؛
- تداول السندات والأموال والقيم والعائدات؛
- حركة حسابات الموجودات؛
- مسك محاسبة موقع المحاسب الذي يديره³⁷.

تجدر الإشارة إلى أن معظم الوظائف المذكورة أعلاه تمثل تنفيذ لأوامر الأمرين بالصرف، بيد أن المحاسب العمومي ملزم لتحاشي إلقاء المسؤولية الشخصية والمالية على عاتقه، بالتحقيق في مشروعية هذه القرارات قبل البدء في تنفيذها، وفي هذا الإطار يجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من:

أ- في مجال الإيرادات، مراقبة:

- النصوص المنظمة لكل فئة من المرافق العمومية، قوانين، أوامر، مراسيم...
- تحصيل ديون المرفق العمومي وانتظام خفض وإلغاء أوامر الإيرادات، في حدود الوسائل التي يمتلكها.

ب- في مجال النفقات، مراقبة:

³⁷ - انظر، المادة 11 من الأمر القانوني 89-012 والمادة 33 من القانون 90-12 سابق الذكر.

- صفة الأمر بالصرف أو مندوبه؛
- توفر الأرصدة أو الاعتمادات؛
- التنفيذ الدقيق للنفقات في الفصول المخصصة لذلك حسب الطبيعة والموضوع؛
- صلاحية الدين La Créance أو الصحة القانونية للمكسب الإبرائي؛
- الأسلوب المتبع لسداد الدين.

ج- في مجال الذمة المالية، مراقبة:

- الحفاظ على الحقوق، الامتيازات والرهنون،
 - الحفاظ على الأموال التي تعود إلى المحاسبة الأم³⁸ La Comptabilité Matière
- وبخصوص صلاحية الدين فإن الرقابة الأولية التي يقوم بها المحاسب يجب أن تقوم

على:

- تبرير العمل المقام به والحساب الدقيق لعملية التصفية La Liquidation
- التدخل الأولي للرقابة التنظيمية وتقديم التبريرات؛
- التحقق من قواعد التقادم والضياع³⁹.

3- الأساس القانوني لمسؤولية المحاسب العمومي:

تختلف مسؤولية المحاسبين العموميين عن مسؤولية مختلف الوكلاء العموميين الآخرين. ففي الجزائر يعتبر المحاسبون العموميون مسؤولين شخصيا وماليا عن مسك محاسبتهم، حفظ الوثائق الثبوتية، الأموال والقيم التي بحوزتهم. وتتحقق مسؤولية المحاسب العمومي حسب الدكتور رملي مولود:

« La responsabilité des comptables s'engage dès qu'une dépense a été irrégulièrement payée. Le paiement ainsi fait entraîne la responsabilité des comptables. Il en est ainsi en présence des infractions aux règles de comptabilité

³⁸ - Cf, Sid'Ahmed OULD RAISS, op cit, p.07.

³⁹ - انظر المواد من 11 إلى 13 من الأمر القانوني 012-89 سابق الذكر والمواد من 36 إلى 38 من المرسوم 12-90 سابق الذكر.

publique, c'est-à-dire, les fausses imputations des dépenses, les liquidations erronées, les pièces entachées des vices, les pièces qui contiennent des indications en sens contraire et l'insuffisance de justification. La responsabilité des comptables s'engage lorsqu'ils étaient parfaitement en mesure de déceler les pièces fausses ».

إن كل محاسب عمومي يكون مسؤولاً شخصياً ومالياً عن :

- الأموال والقيم التي بحوزته؛
- وضعية السيولة في الحسابات الخارجية التي يراقبها أو ينظم حركتها؛
- القبض المنتظم للإيرادات المخول له تحصيلها؛
- انتظام رسم النفقات وتنفيذها⁴⁰.

إن الإطار القانوني لتنفيذ العمليات المتعلقة بالميزانية لم يسلم من النقد في مرات عديدة، بسبب صرامته المفرطة وقيوده الكثيرة التي يفرضها تارة على الأمرين بالصرف وتارة على المحاسبين العموميين.

فالمحاسبة العمومية في موريتانيا مثلاً، تنعت بأنها قديمة وفي أحيان أخرى بالإفراط في الصعوبة والتعقيد. غير أن الاحترام الضروري للسلطات المالية والمصلحة العليا للدولة، التي تبدأ بضمان أن النفقات المنفذة تتناسب مع الخدمات واللوازم المسندة إلى المرفق وتحاشي الإغراءات المختلفة، تفرض إدماج التسيير العمومي بصفة عامة في إجراءات لا تضمن بالضرورة دائماً حماية فعالة للمال العام، بقدر ما تحد من سوء استعماله من طرف هؤلاء أو أولئك.

أ- تحديد مسؤولية المحاسبين العموميين:

تتحقق مسؤولية المحاسب العمومي من خلال إخلاله بالتزاماته الواردة آنفاً سواء في الجزائر أو موريتانيا⁴¹. وتمثل هذه المسؤولية ميزة موضوعية وليست مرتبطة

⁴⁰- انظر، المادة 19 من الأمر القانوني 89-012 سابق الذكر.

⁴¹- راجع بهذا الخصوص، المادة 12 من الأمر القانوني 89-012 والمواد من 05 إلى 24 من المرسوم 98-091 وكذلك المواد 38-41-42-43 و 45 من القانون 90-12 السابقين.

بالضرورة بخطأ يرتكبه المحاسب في ممارسة وظائفه. بل تنتج ببساطة عن ثبوت إخلاله بالتزاماته خارج إطار تقييم وضعيته الشخصية.

وللمحاسب العمومي أن يحصل على إعفاء من المسؤولية في حالة القوة القاهرة، كحدث خارجي أو فجائي غير متوقع ولا يمكن دفعه، سواء كان هذا الحدث طبيعياً أو بفعل الإنسان. غير أن السبب الذي ينتج عن خطأ سابق من جانب المدين لا يعتبر من قبيل القوة القاهرة⁴².

ب- تقادم مسؤولية المحاسب:

لقد تباين المشرعان الجزائري والموريتاني في تحديدهما لمدة تقادم مسؤولية المحاسب العمومي. ففي حين اعتبر المشرع الجزائري مدة عشر سنوات⁴³ كافية لتقادم مسؤولية المحاسب العمومي، أقر نظيره الموريتاني اعتبار هذه المدة يتحدد بثلاثين سنة، أي ابتداء من تاريخ تنصيبه إلى غاية تركه لوظيفته⁴⁴. وهي مدة طويلة تمكن على الأقل من متابعة المحاسبين في بلد اشتهر بتأخر حساباته وبالفساد المستشري في أروقة إدارته العمومية.

4 - إجراءات مراقبة الحسابات:

ونتناولها في شكل نقاط موجزة

أ- وجوب تسليم الحسابات:

لم يختلف التشريعان الجزائري والموريتاني من حيث المبدأ على إقرار وجوب تسليم الحسابات لدى المجلس أو المحكمة، وإن اختلفت الآجال المقررة كحد أقصى لإيداع الحسابات. وهذا ما أدى بالمشرعين الجزائري والموريتاني إلى اتخاذ تدابير أكثر حزماً،

⁴² - انظر، الأخضر بن عزي، قانون الالتزامات والعقود، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، نواكشوط، 1996، ص. 77 و338.

⁴³ - انظر، المادة 63 من قانون المحاسبة العمومية في الجزائر 90-12 سابق الذكر.

⁴⁴ - انظر، المادة 07 من المرسوم 98-091 سالف الذكر.

من خلال توقيع غرامات مالية في حالات التأخير في إيداع الحسابات وإن اختلفت طريقة كل منهما عن الآخر.

إن آجال تسليم الحسابات من طرف المحاسبين العموميين عادة ما لا تحترم، الشيء الذي يؤدي إلى تراكم هذه الحسابات لدى المحاسب العمومي، مما يصعب عمل الهيئات الرقابية، خصوصا في وجود نقص الكادر البشري والغطاء المالي اللازم. حيث لا يصل عدد القضاة الأعضاء في محكمة الحسابات الموريتانية على سبيل المثال إلى الأربعين في دولة مترامية الأطراف وبها عدد هائل من الإدارات الإقليمية. كما أن عدم احترام هذه الآجال يصب كذلك في صالح إسقاط المسؤولية عن المحاسب العمومي خصوصا في الجزائر التي تتقادم فيها مسؤولية هذا الأخير بانقضاء عشر سنوات.

وفي الجزائر تحديدا، يجب على كل محاسب عمومي أن يودع حساباته لدى المجلس قبل 30 يونيو من السنة التي تلي السنة المالية للميزانية المقفلة. ولم يرد من استثناء على هذا الأجل سوى الاستثناء الذي يستفيد منه المحاسب المركزي للبريد والمواصلات⁴⁵. ويمكن للمجلس إرسال أمر إلى المحاسب لتقديم حسابه في الأجل الذي يحدده له. وفي حالة عدم استجابة المحاسب فإن للمجلس أن يوقع عليه إكراهها ماليا بمبلغ 100 دج عن كل تأخير في اليوم لمدة لا تتجاوز 60 يوما، وبعد انقضاء هذه المدة يصبح المحاسب معرضا لغرامة تتراوح من 1.000 إلى 10.000 دج⁴⁶.

أما في موريتانيا فيجب على المحاسب العمومي إيداع حساباته لدى المحكمة قبل 31 أكتوبر من السنة الموالية لتلك التي أعد بها الحساب⁴⁷. وكل تأخير قد يعرض المحاسب العمومي لغرامة تتراوح من 5000 إلى 50000 أوقية. ولا يمكن أن يتجاوز الإكراه الأقصى لمدة شهر من التأخير عتبة 5000 أوقية.

⁴⁵ - انظر، المادة 60 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

⁴⁶ - انظر، المواد 61-68 من الأمر 95-20 سالف الذكر.

⁴⁷ - انظر، المادتين 27 من القانون 93-19 و 139 من الأمر القانوني 89-012 سابق الذكر.

ب- إجراءات التحقيق:

بعد إيداع الحسابات لدى كتابة ضبط المحكمة تقوم الهيئتان بإرسالها إلى الغرفة المختصة. ففي موريتانيا يقوم رئيس الغرفة بتوزيع الحسابات على القضاة من أجل مباشرة التحقيق فيها. ويقوم المقررون بمباشرة الفحص الأولي دون أي أجل للحسابات قبل فحصه بعمق، باستثناء حالات التجريح المقررة في المادة 12 من القانون 93-20 والمتعلقة بموضوعية واستقلالية أعضاء المحكمة، والتي يجب لفت النظر إليها قبل بدء أي تحقيق.

ويتمثل الفحص الذي يقوم به المقرر في التأكد من أن الحسابات قد تمت مراجعتها. في حالة ما إذ كانت النتيجة سلبية، فإن المقرر يطلب التصحيح اللازم أو يقترح الرفض اللامشروط عن طريق أمر من رئيس الغرفة، إذ لم يكن إعداد الحسابات منتظما ودقيقا.

ويتأكد كذلك المقرر في هذه المرحلة من الرقم المنقول لأرصدة آخر حساب تمت مراجعته، ومن عدم حدوث أخطاء في أي من الموازنة أو المحاسبة. وحسب حجم الحساب فإن التحقيق قد يمتد من عدة أيام إلى عدة أسابيع. ولكن من حيث المبدأ فإن مدة هذا التحقيق يجب أن لا تساوي مدة رقابة التسيير. وفي مجال الإيرادات يقوم المقرر أساسا بفحص الإيرادات غير المحصلة من أجل التأكد من أنها حظيت بالاهتمام اللازم بصفة عامة كما يتحقق كذلك من قبول أو إلغاء الإيرادات.

وفي مجال النفقات فإن الرقابة تعتمد على صلاحية أو صحة وثائق النفقات وكذا دقة المبالغ المدفوعة.

أما بالنسبة للجزائر، فيقوم رئيس الغرفة المختصة بتعيين مقرر يكلف بإجراء التدقيقات اللازمة لمراجعة حسابات التسيير، ويمكنه أن يستعين بقضاة آخرين أو مساعدين تقنيين من المجلس في التدقيق في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، كما يمكنه طلب الوثائق الخاصة بالسنة المالية المنصرمة⁴⁸. وبعد الانتهاء من عمليات الفحص

⁴⁸- انظر، المادة 77 من الأمر 20-95 سابق الذكر والمادة 47 من القانون 90-38.

والتدقيق يقوم المقرر بإعداد تقرير مكتوب إلى المحاسب العمومي الذي يجيب وجوبا في أجل لا يتجاوز الشهرين، يمكن لرئيس المجلس تمديدها بمثلها لمرة واحدة على الأكثر⁴⁹.

ج- التقرير:

ويمثل العصارة الأساسية لكل تحقيق أو رقابة تقوم بهما الهيئتان وتتألف الملاحظات الواردة عادة في التقرير من ثلاثة أنواع:

- ملاحظات ذات قيمة متعلقة بالتحقيق تسمح إما بفهم طريقة تشغيل الهيئة أو باكتشاف ممارسات شاذة ينبغي تحاشيها في المستقبل؛
- ملاحظات يمكن أن تحمل المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب؛
- ملاحظات تبرز أخطاء في التسيير بالنسبة للإداريين أو الأمرين بالصرف، والذين تكون اقتراحات متابعتهم - حسب خطورتها - محل رسالة لرئيس الغرفة، مذكرة للنيابة العامة (في الجزائر فقط) أو إجراء استعجالي صادر عن رئيس الهيئة.
- في موريتانيا يتم إبلاغ مفوض الحكومة وجوبا، قبل أي مراجعة، بالتقارير المتعلقة بالإبراء، الإدانة، الغرامة، القرارات المتعلقة بالاختصاص، المحاسبة الفعلية، عقوبات أخطاء التسيير، إلتماس المراجعة أو الطعن بالنقض⁵⁰.

في حين أنه في الجزائر، وبعد تدوين المقرر لاقتراحاته وملاحظاته في تقرير كتابي، يرسل رئيس الغرفة هذا التقرير بعد إتمام التدقيق الإضافي، إلى الناظر العام الذي يقدم بدوره استنتاجاته الكتابية هو الآخر. بعد ذلك يتم عرض الملف على التشكيلة المتداولة التي تنظر فيه وتبت بقرار نهائي في حالة عدم تسجيل أي مخالفة على مسؤولية المحاسب، أو بقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

د-المراجعة:

⁴⁹ - انظر، المادة 54 من القانون 90-32 سابق الذكر.
⁵⁰ - انظر، المادة 20 من المرسوم 96-041 سابق الذكر.

تكون الإجراءات بالنسبة للهيئتين كتابية وحضورية تأخذ فيها الهيئتان كافة الاحتياطات لضمان سريتها⁵¹. بيد أن الهيئتين تتمتعان بصلاحيات واسعة في التحقيق، حيث يتمتع قضاة الهيئتين في إطار التحريات التي يقومون بها بحق الحصول على كل الوثائق التي تدخل في إطار عملهم الرقابي وكذلك ولوج كل المحلات أو المقرات التي تشمل أملاك عمومية أو خاضعة لنظام المحاسبة العمومية. ولا يرد على هذا الاختصاص من استثناء سوى ما يتعلق بالوثائق والمعلومات الحساسة والتي يؤدي إفشاؤها إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين⁵².

*- القرار المؤقت:

في نهاية الجلسة يقوم المقرر ببيان كل الملاحظات المقيدة والتي قد تحمل أو لا تحمل المحاسب العمومي المسؤولية الشخصية والمالية. في حالة الإيجاب يحرر مشروع قرار يعرض على رئيس التشكيلة الذي يباشر توقيعه بعد الاتفاق. ويرسل هذا التقرير المؤقت إسمياً إلى المحاسب المجرم ويشمل كل الأوامر والتحفظات الواردة عليه. ويمكن لهذا الأخير - أي المحاسب - على ضوء المبدأ الأساسي للمسطرة الحضورية، أن يقوم بتقديم كل الأدلة التي قد تؤدي إلى تخفيف أو إلغاء مسؤوليته.

وللمحاسب الحق في معرفة وجه الاتهام حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه. وفي إطار حيثياته يورد القرار المؤقت الأحداث النوعية وكذا التشريع والتنظيم الواجب التطبيق. ويحوي القرار المؤقت، أجلاً محدد للمحاسب للاستجابة للأوامر Les Onjonctions . ويمكنه كذلك أن يحوي تحفظات هي بمثابة مخالفات، لا تؤدي إلى تحميل المسؤولية للمحاسب العمومي إلا في ضوء إسهام مساطر أخرى جاري بها العمل⁵³.

⁵¹- انظر، المواد 22 و 23 من القانون 93-19 و المادة 76 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

⁵²- انظر، المواد 55-56 و 59 من الأمر 95-20 و المادة 50 من القانون 90-32 و المادة 18 من القانون 93-19 سابق الذكر.

⁵³-Sid' Ahmed OULD RAISS , op cit , p.11.

ويجب أن توجه أجوبة المحاسب إلى كتابة ضبط المحكمة التي ترسلها إلى المقرر المكلف بالملف، ليتسنى لهذا الأخير مباشرة استكمال التحقيق في القضية إذا اقتضى الأمر ذلك.

وفي الجزائر، وبعد تبليغ المحاسب العمومي بالقرار المؤقت، في حالة تسجيل مخالفة على مسؤوليته، يمنح أجل شهر من تاريخ التبليغ للرد على مجلس المحاسبة في تقرير مرفق بكل الوثائق الثبوتية لإبراء ذمته⁵⁴.

*- القرار النهائي:

بعد استلام الإجابات وانقضاء الأجل المحدد، تعقد جلسة ثانية للغرفة من أجل البت نهائياً في وضعية المحاسب على ضوء الإجابات المقدمة.

في موريتانيا عدت المادة 43 من المرسوم 96-041 على سبيل الحصر الحالات التي قد تغير وضعية المحاسب العمومي وهي:

- عندما تنقل الأرصدة المتبقية للحساب المراقب بصفة دقيقة إلى الحساب الجديد وتكون الردود شافية، فإن المحكمة تعلن قرار إبراء نهائي. وفي حالة كون الحساب المراقب يمثل آخر تسيير لمحاسب خارج من الوظيفة نهائياً، فإن المحكمة تعلن قراراً بإبراء ذمته. وهذا القرار يضع حداً لكل متابعة ذات صلة بوظيفته هذه، قد يتعرض لها المحاسب مستقبلاً. كما ترفع كل القيود والامتيازات التي كانت مفروضة على أملاكه. وعليه يصبح من حقه أن يطلب من وزير المالية استعادة كفالاته المالية المودعة.

- عندما يكون الحساب فائضاً Excédentaire، فإن قرار الإبراء يعلن الحساب في وضعية دائن. وتجدر الإشارة إلى أن قاضي الحسابات يكتفي هو وسلطة المراقبة بملاحظات زيادة الحسابات دون إبداء الرأي في ما يعلق بتصحيحها أو لا. إذ أن هذا الامتياز من اختصاص وزير المالية أو مدير المرفق العمومي المعني.

⁵⁴ - انظر، المادة 78 من الأمر 95-20 سالف الذكر.

- إذا لم تكن ردود المحاسب شافية، فإن المحكمة تضعه في وضعية مدين، حتى لا يتمكن على الأقل من تقديم ما يمكن أن يعفيه من مسؤولياته. ويحدد قرار إدانة المحاسب المبلغ الأصلي بالإضافة إلى الفوائد المحتملة. وهي نافذة ابتداء من توثيقها بالرغم من إمكانية الطعن، إلا في حالة وقف التنفيذ بقرار مشترك يصدره رئيس المحكمة ومفوض الحكومة.

ولا يمكن إعفاء المحاسب العمومي من مسؤولياته بعد إدانته إلا في حالة القوة القاهرة La Force Majeure أو الحادث الفجائي كما سبقت الإشارة⁵⁵. وفي هذه الحالة فإن وزارة المالية هي وحدها المخولة قانونا إصدار قرار بهذا الشأن ويجب أن يكون معللا.

أما في الجزائر، فقد سلك المشرع منحى مغايرا حيث لم يورد الحالات التي قد تغير وضعية المحاسب، واعتمد مسطرة تقضي بتعيين مقرر تراجع يعينه رئيس الغرفة للفصل نهائيا في القضية. فبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية للمرة الثانية بعد إجابات المحاسب العمومي، تداول التشكيلة المختصة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع، التفسيرات والإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المعني وتبت بأغلبية أصواتها وبقرار نهائي⁵⁶.

ورغم أن المشرع الجزائري حدد الحالات التي تتحقق فيها المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب بحالات السرقة، ضياع الأموال أو القيم فإنه رخص لهذا الأخير أن يحتج بعامل القوة القاهرة أو يحمل المسؤولية الشخصية والمالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت تصرفه طبقا للقانون. وفي حالة إدانة المحاسب يضعه المجلس في حالة مدين بقرار نهائي. أما في حالة عدم تسجيل أي مخالفة عليه فإن المجلس يمنحه إبراء بذات الطريقة⁵⁷.

⁵⁵ - انظر، الصفحة 151 أعلاه من هذه المذكرة.

⁵⁶ - انظر، المادتين 79 و 80 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

⁵⁷ - انظر، المادتين 82-83 من الأمر 95-20 السابق.

وعموما لا يمكن إلغاء قرار الإدانة إلا بعد تسوية المحاسب لوضعيته، أو تنفيذ قرار عفو صادر عن وزير المالية. ويهدف تنفيذ قرار الإدانة إلى استرجاع المبلغ المقرر من الممتلكات الخاصة للمحاسب، في حالة عدم كفاية مبلغ كفالاته المالية المودعة أو من أموال وراثته في حالة وفاته.

وإذ كانت الصيغة النافذة ليست ذات دلالة كبيرة بالنسبة للقرارات المؤقتة وقرارات الإبراء، لعدم وجود مجال للتنفيذ تحديداً، فإن المحكمة تطلق العنان للملاحقات المتعلقة بالتحصيل والاسترجاع. وتتراوح الآثار المترتبة على ذلك بين السداد الودي والإجباري لمبالغ الدين من أملاك المحاسب أو أملاك وراثته.

بيد أن هذه المسطرة القانونية الطويلة والمعقدة لا تعدو كونها حبرا على ورق. فمن الناحية النظرية كان على المشرع الموريتاني أن يمنح المحكمة حق إحالة المدانين في قضايا اختلاس المال العام، إلى القضاء الإداري أو الجنائي لاستكمال متابعتهم هناك، بدلا من الاكتفاء برفع تقرير إلى وزير العدل، غالبا ما يجد طريقه إلى سلة القمامة لاعتبارات سياسية وسوسولوجية عديدة.

إن المحكمة بوضعها الحالي بحاجة إلى إصلاح حقيقي يتطلب إصلاحا حقيقيا آخر لوزارة المالية ومختلف إداراتها، لأنها تمثل المصدر الرئيسي لمعلومات المحكمة وكذا إصلاح وزارة العدل وتمكين القضاء من الاستقلالية الحقيقية.

والواقع أن التلاعب بالمال العام في موريتانيا تساهم فيه الدولة بنصيب الأسد، فأخر تصفية للميزانية قامت بها الغرفة المالية بالمحكمة العليا تعود إلى العام 1967⁵⁸. لذلك لم يكن بمقدور المحكمة بدء نشاطها القضائي من هذا التاريخ، وهو ما استدعى إصدار قانون 39-2001 القاضي ببدء نشاط المحكمة الرقابي اعتبارا من العام 2001.

⁵⁸ - عبد الله ولد أحمد، مدقق بمحكمة الحسابات الموريتانية، مقابلة خص بها الباحث بمكتبه بمحكمة الحسابات بتاريخ 23 أكتوبر 2007.

ثم إن استثناء المحكمة لاثنتين من أكبر المؤسسات العمومية في البلد من عملها الرقابي، وهما الشركة الوطنية للصناعة والمناجم SNIM والبنك المركزي الموريتاني BCM لا مسوغ له على الإطلاق بحكم أن نصوص المحكمة غير مقيدة في هذا الاتجاه⁵⁹.

والغريب في الأمر أن المحكمة لم تصدر لحد الساعة أي حكم قضائي، بل نحن في انتظار الحكم الأول الذي سيصدر بخصوص السنة المالية 2001.

ومن جملة المعوقات التي تكبح عمل المحكمة الرقابي:

- تأخر الحسابات؛
- مشاكل العلاقة مع وزارة المالية (مخرجات الوزارة)؛
- نقص المصادر البشرية كما وكيفا (36 قاضيا معظمهم تنقصه الخبرة والتكوين)؛
- النظام الداخلي ليس محفزا (الرواتب والعلاوات) مما جعل معظم القضاة يسعون للحصول على مناصب أكثر تحفيزا.

وفي إطار إصلاحها الهيكلي والمؤسسي يجب على المحكمة اتخاذ جملة من التدابير من بينها:

- استكمال الإطار القانوني بتبني النصوص المقررة والتي لم يتم إصدارها بعد؛
- إصدار مرسوم يحدد إجراءات رقابة كل الهيئات المستفيدة من الدعم المالي للدولة أو مساعداتها الاقتصادية؛
- تعزيز الضمانات المؤسسية المرتبطة باستقلال المحكمة من خلال إنشاء مأمورية لرئيسها، ووفقا لتوصيات المنظمة الدولية المكلفة برقابة الأموال العمومية التابعة للأمم المتحدة، وضمان استقلاليتها الكاملة ونشر تقريرها السنوي؛

⁵⁹ - لقد استثنيت المادة 05 من الأمر القانوني 09-1990 المنظم للمؤسسات العمومية السابق مؤسستي البنك المركزي الموريتاني والشركة الوطنية للصناعة والمناجم من مجال تطبيق هذا الأمر القانوني. وبالتالي فهناك تعارض ينبغي على المشرع الموريتاني تداركه بين هذا الاستثناء وعدم تقييد نصوص المحكمة.

- إيجاد معابر لربط محكمة الحسابات بالبرلمان وضمان رفع تقاريرها السنوية إليه،
- ينضاف إلى ذلك عند الضرورة، الاستماع إلى رئيس المحكمة أمام البرلمان ولجانه؛
- إعادة تنظيم المحكمة عبر تخصص غرفها وإنشاء غرف إضافية سواء على المستوى المركزي أو الجهوي⁶⁰.

5- طرق الطعن:

تمثل المرافعات الحضورية، حقوق الدفاع وجماعية القرارات ضمانات مهمة لحسن سير الدعوى وهناك طريقتان للاعتراض على قرارات الهيئتين هما: المراجعة أو الاستئناف.

أ- المراجعة:

وفي هذه الحالة يأتي عادة طلب المراجعة في القرار من طرف المحاسب المدان، الذي يعتبر نفسه إما مظلوماً أو اكتشف عناصر جديدة تدعم براءته. وكذلك في حالة مراجعة الحسابات، فإن إلتماس الطعن في القرار عندما يكون مقدماً من طرف المحاسب فإنه يكون مسبوقاً بعريضة مسببة تحوي عرضاً للوقائع وأهم التوصيات.

ففي موريتانيا، يمكن كذلك للسلطات التالية الحصول على إلتماس إعادة النظر في القرار النهائي إذا كان هذا الأخير معيباً بأخطاء، إهمال، استعمال خاطئ أو مزدوج:

- مفوض الحكومة متصرفاً انطلاقاً من مبادرته الشخصية أو بناءً على طلب من وزير المالية؛

- الوزارة الوصية؛

- الممثل الشرعي للهيئات المراقبة.

ويمكن للمحكمة أن تباشر بنفسها عملية إعادة النظر أو المراجعة في حالة اكتشاف

الأخطاء السابقة.

⁶⁰ - انظر، التقرير الوزاري المشترك حول الحكم الرشيد، المرجع السابق، ص.63.

أما إذ كان طلب المراجعة مقدما من طرف المحاسب أو أحد أعوانه فإن التشكييلة التي أصدرت القرار هي التي تبت في قبول الدعوى، وإن اقتضى الأمر في موضوع القضية بقرار وحيد وفي ذات الوقت. وفي الحالات الأخرى، فإن التشكييلة التي أصدرت القرار تبت أولا في قبول دعوى النقض وتأمّر عند الاقتضاء بإعادة النظر بقصد الحكم على الموضوع. ويبلغ قرار إعادة النظر إلى المحاسب وكذا إلى الأطراف، كما يمنحون أجلا لتقديم ملاحظاتهم.

أما في الجزائر، فتدرس الغرفة طلب المراجعة ويعين رئيس الغرفة قاضيا لهذا الغرض يقوم ببيان وجهة نظره في مدى قبول صحة الدعوى. ويمكن لرئيس المجلس بعد استشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام إصدار أمر بوقف تنفيذ القرار المذكور حتى يتم البت في طلب المراجعة⁶¹.

ولا تكون القرارات النهائية محل مراجعة عموما، إلا إذا كانت مشوبة بأخطاء، إهمال، تزوير أو استعمال مزدوج. ويحق لكل من المحاسب المعني، الناظر العام، السلطة أو الوزارة الوصية أو الممثل الشرعي للهيئات المراقبة تقديم طلب المراجعة⁶².

ب- الاستئناف:

في موريتانيا يمكن أن يرفع الاستئناف ضد أي قرار نهائي عن المحكمة خلال أجل لا يتعدى الشهرين ابتداء من تاريخ إبلاغه. وأسباب طلب الاستئناف يجب أن تكون إما عدم الاختصاص، نقص أو عيب الشكل، خرق أو انتهاك القانون. ولا يحق إلتماس هذا الاستئناف إلا للأشخاص أو الهيئات التالية: المحاسب المعني، وزير المالية أو أي وزير آخر معني أو الممثل الشرعي للمرفق العمومي المعني⁶³.

⁶¹ - انظر، المواد 104-106 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

⁶² - انظر، المادة 102 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

⁶³ - انظر، المادة 31 من القانون 93-19 سابق الذكر.

وإذا رأت المحكمة أن الطعن مرفوض أو غير مؤسس قانونا فإنها تعلن ذلك بقرار يضع حدا للقضية. وعلى العكس من ذلك إذا نطقت المحكمة بالنقض فإن القضية تحال للحكم إما إلى غرفة أخرى، إما إلى نفس الغرفة مع إعادة تشكيلتها أو إلى تشكيلة أخرى مناسبة لذلك. ويكون قرارها في جميع الأحوال نهائيا وغير قابل لاستئناف باعتبارها الهيئة القضائية الإدارية والمالية العليا في البلاد.

ويختلف الأمر جذريا في الجزائر عنه في موريتانيا بالنسبة لاستئناف القرارات النهائية الصادرة عن محكمة الحسابات، حيث يمكن استئناف قرارات مجلس المحاسبة في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضع الطعن، بإيداع العريضة لدى كتابة ضبط المجلس. وتعد تشكيلة كل الغرف مجتمعة جلسة للاطلاع على العريضة والوسائل المستند إليها في دعم الاستئناف ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات. ويكون هذا القرار قابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بطلب من المحاسب المعني، محامي لدى هذا الأخير أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية، السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام. ويكون قرار مجلس الدولة في هذا الشأن نهائيا وملزما للجميع.

وتقوم الهيئتان بالإضافة إلى الرقابة القضائية التي يضطلعان بها بممارسة رقابة شبه قضائية تتمثل في رقابة التسيير والأخطاء الناجمة عنه. وسيتم بحث هذا الدور الرقابي من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني

الرقابة شبه القضائية وتجرим الأخطاء في التسيير

يدخل الاختصاص شبه القضائي extra- juridictionnel أو رقابة المخالفات المتعلقة بتسيير المال العام وتجرير الأخطاء في التسيير في إطار الاختصاص الإداري للهيئتين. وسيتم تناول هذه الرقابة من خلال ماهيتها وتجرير الأخطاء في التسيير⁶⁴.

أولاً: ماهية الرقابة شبه القضائية :

تهدف الرقابة شبه القضائية التي تقوم بها الهيئتان إلى تقييم نوعية التسيير وتقديم اقتراحات تساهم في الأخرى في تحسين آلياته واضطراد فاعليته. ويشمل ذلك كل أنواع التسيير بما فيها الجوانب التنظيمية والإدارية.

وللوصول إلى هدف الرقابة، وتحديد الرقابة شبه القضائية في موريتانيا، فإن المحكمة تقيم على وجه الخصوص، الأهداف المرسومة، الوسائل المستخدمة، أسعار الموارد والخدمات المقدمة، الأسعار المطبقة والنتائج المالية المحققة. كما تلزم الأمرين بالصرف بإرسال حالة النفقات المبرمجة إليها. وتشمل هذه الحالات على شكل تقييد في الميزانية، مبلغ الأرصدة المفتوحة ومبلغ الأمر بالصرف وتبرير الفعل المرخص لتجاوز النفقات عتبه الأمر بالصرف في حالة تجاوزت هذه النفقات العتبة المعينة. وتقوم بتقويم كل الإدارات مع إغلاق كل سنة مالية بإرسال حالات مجملتها تتضمن الأرصدة المنتدبة مصحوبة بالأوامر بالتفويض⁶⁵.

ولا يمكن لمحكمة الحسابات في موريتانيا، في إطار رقابة تسيير الأمرين بالصرف وحسابات وتسيير المرافق العمومية، أن تقوم بأي عمل خارج البرنامج السنوي للأنشطة إلا بناء على إبلاغها بذلك من طرف السلطات التالية: الوزير الأول، وزير المالية أو الوزراء المعنيين. وهذا ما يفسر إلى حد بعيد عدم استقلاليتها وتبعيتها للجهاز التنفيذي، الذي يعين رئيسها ويقيله ويتدخل في خططها المرسومة وبرنامجها السنوي.

⁶⁴ - أشارت إلى هذا الاختصاص المادتين 03 من الأمر 20-95 و 04 القانون 19-93 السابقين.
⁶⁵ - انظر، المواد 43 و 44 من القانون 19-93 و 52 من المرسوم 041-96 سابق الذكر.

وتعتمد رقابة تسيير الأمرين بالصرف على التشغيل الأمثل للأرصدة والقيم أكثر من اعتمادها على مطابقة العمليات للقوانين التشريعية والتنظيمية على عكس رقابة حسابات المحاسبين العموميين. ويمكن لغرفة المالية أن تقرر إرسال التقرير كاملا أو جزئيا إلى الموظفين المختصين أو دعوتهم للمثول أمامها لتقديم تبريراتهم حسب ما تراه الغرفة مناسبة⁶⁶.

أما بالنسبة للمؤسسات أو الهيئات التي تساهم الدولة أو إحدى مؤسساتها برأسمالها الاجتماعي بصورة تمنحها سلطة مقبولة في اتخاذ القرارات أو التسيير، فإن المحكمة تمارس عليها رقابة اختيارية ويمارس هذا النوع من الرقابة بقرار يصدره رئيس المحكمة باقتراح من كل من رئيس الغرفة المختصة ومفوض الحكومة⁶⁷.

أما المشرع الجزائري، فقد خصص الفصل الثاني من الباب الثالث من الأمر 95-20 لرقابة نوعية التسيير التي تهدف إلى تقييم شروط استعمال المرافق والهيئات العمومية للوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفاعلية والنجاعة وفقا للأهداف المرسومة. وفي هذا الإطار، يتأكد المجلس من مطابقة النفقات التي تم صرفها، كما يساهم في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج ذات الطابع العمومي بغية تحقيق أهداف المصلحة العامة⁶⁸. من ناحية أخرى، لمجلس المحاسبة وهو يقوم بمعاينته وتحقيقاته إذا لاحظ مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية أن يطلع السلطات المختصة فورا لاتخاذ التدابير اللازمة لتحاشي الضرر أو استرجاع هذه الأموال⁶⁹.

⁶⁶ - انظر، المادتين 52 من القانون 93-19 و 53 من المرسوم 96-041 سالف الذكر.

⁶⁷ - انظر، المادة 54 من القانون 93-19 سالف الذكر.

⁶⁸ - انظر، المواد 69، 71 و 72 من الأمر 95-20 سالف الذكر.

⁶⁹ - انظر، المادتين 24 و 25 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

للإشارة فإن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي المختصة بمتابعة هذا النوع من المخالفات وتبت فيه بأغلبية أصوات أعضائها في جلسة علنية⁷⁰. وبموازاة مع ذلك، تبعت الهيئتان سنويا بتقرير عام إلى رئيس الجمهورية تستعرض فيه الملاحظات والدروس المستخلصة من عملية الرقابة. ولهما أن تبعثا إليه بتقارير مجملة في أي وقت تشاء عن أي موضوعات أخرى خاصة، أو أن تقوما ببعث جزء من التقرير العام المتعلق بتنفيذ قوانين المالية إلى رئيسي الغرفتين التشريعتين.

وتهدف هذه التقارير مجتمعة إلى تنسيق الجهود المتعلقة بالرقابة بين مختلف المؤسسات المكلفة بها (مؤسسة الرئاسة، المحكمة/ المجلس، البرلمان بغرفتيه، هيئات التفطيش...). وإن كانت كل هذه المؤسسات تمارس الرقابة بطرق تختلف عن بقية المؤسسات سواء كانت قضائية، إدارية أو برلمانية، فإنه يفترض فيها نوع من التنسيق لتحقيق نتائج إيجابية. وفي هذا الإطار تضع الهيئتان رئيس الجمهورية في الدولتين من خلال التقرير العام في صورة ما يجري، من خلال رقابة التسيير التي تمارسها مما يسهل مهمته في ممارسة الرقابة الإدارية الموكلة إليه، بوصفه الضامن للتسيير المضطرد للمؤسسات العمومية. وبنفس الطريقة تضعان رئيسي غرفتي البرلمان في الصورة الحقيقية بالنسبة لتنفيذ القوانين المتعلقة بالمالية، ويبقى للبرلمان أن يصادق أولا يصادق على هذه القوانين⁷¹.

وبعد الانتهاء من عملية الرقابة تقوم المحكمة بتقديم الاقتراحات الرامية إلى تحسين أو إصلاح هذه المؤسسات المراقبة، إلى الوزارات أو السلطات الإدارية المختصة. أما في حالة المرافق العمومية فإن هذه الاقتراحات تأخذ شكل تقارير خاصة إلى هذه المرافق. وتقوم الهيئتان بإعداد تقرير عن كل مشروع قانون تنظيمي وترسله إلى البرلمان مصحوبا

⁷⁰ - للمزيد من الوضوح راجع، المادتين 100 و 101 من نفس الأمر.

⁷¹ - راجع بهذا الخصوص، المواد 47-48 من القانون 93-19 و 3، 16 و 73 من الأمر 95-20 السابقين.

بالبيان العام للمطابقة بين الحسابات الخاصة بالمحاسبين العموميين والحساب العام للإدارة المالية⁷².

ثانياً: تجريم الأخطاء في التسيير

لا يحق للمجلس ولا للمحكمة معاقبة أو تجريم سوى المخالفات المتعلقة بخرق القوانين أو تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية، وإن كانا في إطار القضاء النموذجي يمارسان حالات متابعة خاصة بأخطاء في التسيير، فإن اختصاصاتهما تقتصر على خرق القواعد القانونية والتنظيمية التي يخضع لها التسيير العمومي وبمعنى آخر، فالهيئتان ليستا مختصتين بمعاقبة وتجريم سوء التسيير.

وتجرم الهيئتان في إطار الأخطاء في التسيير، الأمرين بالصرف بغض النظر عن درجتهم، أو تسلسلهم الوظيفي. ويتحمل الأمرين بالصرف المسؤولية المالية والشخصية في حالات الجهل بالقوانين المنظمة للخرق العمومية أو خرقها. فالمسؤولية بالنسبة للأمرين بالصرف هي ثلاثية الأبعاد تأديبية، مدنية، جنائية.

فبالنسبة للمسؤولية التأديبية فإنها قد تؤدي إلى عقوبات تمس التسلسل الوظيفي للأمر بالصرف في مشواره المهني مثلاً، ومن بين هذه العقوبات على سبيل المثال؛ التأخير في الترقية، التنزيل في الرتبة الإيقاف أو التسريح⁷³.

في حين أن المسؤولية المدنية تجبرهم على التعويض للإدارة عن الأضرار التي يسببها جهلهم بقواعد التسيير وخرقهم إياها. أما المسؤولية الجنائية فإنها تتحقق في حالة اختفاء أو نهب المال العام وفقاً لمقتضيات المواد 165، 166 و 379 من قانون العقوبات الموريتاني والمادة 119 وما بعدها من نظيره الجزائري⁷⁴.

⁷² - راجع بهذا الخصوص، المواد 46-47 من القانون 93-19 و 72-73 من الأمر 95-20 سالف الذكر.

⁷³ - انظر، المادة 09 من الأمر القانوني 89-012 والمادتان 31 و 32 من القانون 90-12 سابق الذكر.

⁷⁴ - انظر بهذا الخصوص، الصفحة 192 وما بعدها من هذه المذكرة.

- وتتعدد أشكال الأخطاء المجرمة في التسيير ومن أشهرها:
- تزوير موضوع العملية (Ratione Materiae): ويتم من خلال تزوير هذا الموضوع، إما بحذفه تماما أو استبداله بشيء آخر لا يعادل بالنقصان القيمة التي صرفت من أجله. وهذا الشكل من التزوير هو الأكثر شيوعا وخطورة في مجال اختلاس الممتلكات العمومية.
 - تزوير الزمن (Ratione Temporis): ويتم من خلال تغيير تواريخ الحوادث وأوراق الإثبات والمستندات والتي تختلف تماما عن تاريخ موضوع العملية الحقيقي. هذه الحالة تعتبر الأقل خطورة، رغم أن تغيير التواريخ يتم بهدف إخفاء شيء يختلف تقدير خطورته على المال العام من حالة إلى أخرى.
 - تزوير المستفيد (Ratione Personae): ويتحقق في الحالات التي تحول فيها هذه الحوادث إلى شخص غير الشخص الحقيقي المستفيد. وتستعمل هذه الحيلة على نطاق واسع من قبل الموظفين العموميين من أجل تفادي الإجراءات التنظيمية الخاصة بالتعارض. وتشكل هذه الحالة مخالفة للقانون، غير أنها قد لا تسمح بتطبيق التسيير الفعلي.
- وتخضع المتابعات القضائية أمام إحدى تشكيلات الهيئتين الملتزمة لمعاقبة وتجريم الأخطاء في التسيير، فقط لوجوب احترام القواعد والأعراف المتبعة في مجال الموازنة.
- وهنا يجدر بنا التساؤل عن من يحق للمحكمة مقاضاتهم (1) عن مفهوم الخطأ في التسيير (2) عن مسألة التقادم (3) عن آليات إخطار المحكمة والتحقيق في الدعوى (4) وأخيرا عن طرق الطعن في القرارات الصادرة بهذا الشأن (5).

1- المتقاضين أمام الهيئتين : Les Justiciables de la Cour

لقد منحت المادة 33 من القانون 93-19 اختصاصا عاما للمحكمة يخولها أن تتابع بتهمة ارتكاب أخطاء في التسيير، كل الموظفين الذين ينفذون عمليات تتعلق بالميزانية وكل الذي يمارسون وظائف فعلية وتقضي نفس المادة بأن تقوم محكمة الحسابات كذلك بمقاضاة وتغريم لأجل ارتكاب أخطاء في التسيير، الأشخاص التاليين:

- موظفي ووكلاء الدولة أو أي مرفق عمومي آخر؛
- ممثلي، إداريي ووكلاء كل مرفق عمومي خاضع لرقابة المحكمة.

في حين منحت هذا الاختصاص للمجلس المادة 87 من الأمر 95-20 التي نصت على أن هذا الأخير يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وفي هذا الإطار، يحق للمجلس أن يتابع بسبب أخطاء في التسيير كل المسؤولين أو الأعوان العاملين في المؤسسات والمرافق الخاضعة لرقابته.

نشير هنا إلى أن اختصاص الهيئتين يطال كذلك أشخاص لا يتصفون بالضرورة بصفة الأمر بالصرف. ويترجم هذا التوسع في الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للهيئتين، على أنه يعبر عن انشغال المشرعين الجزائري والموريتاني بالقضاء على كل الخروقات والتلاعب في ما يتعلق بقواعد التسيير أيا كانت وأيا كان مرتكبها.

2- مفهوم الخطأ في التسيير : Notion de la Faute de Gestion

تختص الهيئتين بمحاسبة كل مرتكبي الخروقات المتعلقة بتنفيذ الميزانية. وفي هذا

الإطار حدد المشرع الموريتاني على سبيل الحصر، الأخطاء في التسيير كما يلي:

- كل مخالفة تتعلق بإصدار النفقات بدون أهلية، توقيع مسبق للمراقب المالي أو على

أساس أرصدة أخرى غير تلك التي كانت النفقات من المفروض أن تدرج في إطارها؛

- كل مخالفة أخرى لقواعد نفاذ الإيرادات والنفقات أو تسيير الممتلكات العامة أو التجاوب مع أي فعل يؤدي إلى مخالفة هذه القواعد؛
- الإهمال القسدي لتوقيع المحاضر التي يجب أن تقدم من طرف الهيئة المفتشة إلى القطاعات الضريبية بموجب ترتيبات القانون الضريبي العام وملحقاته، أو التوقيع القسدي لمحاضر ناقصة أو مغشوشة.
- حصول الشخص أو محاولة حصوله على مزايا مادية بطريقة غير قانونية سواء كانت نقدا أو غير ذلك، شريطة أن تلحق أو تؤدي إلى إلحاق ضرر بمرفق عمومي أو أي هيئة خاضعة لرقابة المحكمة⁷⁵.

أما المشرع الجزائري فقد نحا منحى أكثر توضيحا عندما عدد 15 مخالفة على سبيل المثال، لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ليفتح المجال أمام القاضي للتكييف والقياس على أساس هذه المخالفات وهي:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- 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 خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية؛
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية؛
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل الإخفاء، إما تجاوزا في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة؛
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية؛

⁷⁵ - انظر، المادة 33 من القانون 93-19 سابق الذكر.

- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف الهيئات القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية؛
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية؛
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو لأملاك الدولة العامة؛
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به؛
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء؛
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية؛
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد 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 إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

3- تقادم الأخطاء في التسيير:

على الرغم من أن المشرع الموريتاني حدد فترة تقادم مسؤولية المحاسب العمومي بثلاثين سنة، وهي فترة طويلة نسبياً على اعتبار أنها تمثل تقريباً كامل مشواره المهني، فإنه حدد مدة تقادم المسؤولية الناجمة عن أخطاء في التسيير بفترة قصيرة جداً، وهي خمس سنوات تبدأ من تاريخ ارتكاب العمل المستوجب للعقوبة باعتباره خطأً في التسيير⁷⁶. إلا أن

⁷⁶ - انظر، المادة 39 من القانون 93-19 سابق الذكر.

خمس سنوات تبقى غير كافية حتى لاكتشاف بعض الأخطاء اليسيرة في دولة لا يتناسب نظامها الرقابي والتفتيشي مع ما يتعرض له مالها العام من نهب واختلاس. وهذا ما جعل المشرع الموريتاني يتدارك هذا الخلل، معتبرا أن آجال التقادم بالنسبة لجميع العمليات الناجمة عن تنفيذ الميزانية العامة للدولة تمتد حتى تاريخ إصدار القانون التنظيمي المتعلق بالسنة المالية التي ارتكبت فيها الخروقات المعنية.

أما في الجزائر، فقد أقر المشرع ذات المدة التي أقرها بالنسبة لتقادم مسؤولية المحاسب العمومي وهي عشر سنوات بالنسبة للغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، ابتداء من تاريخ ارتكاب الخطأ.

4- آليات التحقيق والإخطار بالنسبة لقضايا الأخطاء في التسيير:

يخضع إخطار المحكمة لأجل أخطاء في التسيير لتقنين بالغ الدقة. ففي موريتانيا يمكن للأشخاص التاليين إخطار المحكمة بواسطة مفوض الحكومة بخصوص أخطاء في التسيير: الوزير الأول، وزير المالية أو الوزراء الآخرون في حالة اقرار أخطاء من الموظفين أو الوكلاء العاملين تحت سلطتهم⁷⁷.

فإذا اعتبرت المحكمة في خضم دراستها للقضية بأنه لا مجال للمتابعة فإن السلطة التي قامت بإخطار المحكمة تطلب من مفوض الحكومة مباشرة ترتيب القضية. أما بخصوص النظام المالي والميزانية فإن المتابعات تباشر بناء على استدعاء (طلب اتهام) يقدمه مفوض الحكومة، إما تجسيدا لإرادة رئيسه إذ كانت هذه الأخطاء في التسيير ناتجة عن تدقيقات واردة في البرنامج السنوي لأنشطة المحكمة، أو بناء على طلب إحدى السلطات المذكورة أعلاه⁷⁸.

⁷⁷ - انظر، المادة 38 من القانون 93-19 سابق الذكر.

⁷⁸ - انظر، المادة 46 من المرسوم 96-041 سابق الذكر.

ولدى إخطارها تقوم المحكمة بتعيين مقرر للتحقيق في القضية وتمنحه صلاحيات واسعة في التحقيق. وله أن يباشر التحقيقات في كل الإدارات وأن يحصل على كل الوثائق والمعلومات مهما كانت سريتها، وأن يستمع بمقر المحكمة إلى أي شاهد أو شخص يمكن أن يؤثر في القضية من قريب أو بعيد⁷⁹.

وتتألف التشكيلة المختصة بمحاسبة الأخطاء في التسيير من رئيس المحكمة، رئيسي غرفتي المحكمة، عضوين من المحكمة يتم تعيينهما حسب الرتبة، والأفضل أن لا يكونوا من أولئك الذين أطلعوا على القضية إبان فترة التحقيق فيها⁸⁰. وأمام المحكمة فإن الإجراءات تجري بصورة مشابهة لما يجري أمام المحاكم الجنائية فحقوق الدفاع مكفولة، المثل أمام المحكمة إجباري وإمكانية الاستعانة بمحاميين مقبولة.

وتبلغ القرارات الصادرة في مجال القانون المالي إلى الجهات المعنية بنفس الطريقة المقررة في القانون الجنائي، ويمكن للمحكمة أن تدين الوكيل المتابع بغرامة يتغير مبلغها بتغيير الأفعال المؤدية إلى تجريمها⁸¹.

وحسب مقتضيات المادة 34 من القانون 93-19 فإن هذه الغرامة لا يمكن أن تقل عن 50.000 أوقية كما لا يمكن أن تزيد عن ضعف الراتب أو الأجر الصافي السنوي الممنوح لمرتكب المخالفة لحظة ارتكابها. ولا تمثل المتابعات لأجل أخطاء في التسيير عائقاً أمام الفعل الجنائي أو التأديبي للحق العام، فهذه التدابير المشتملة على الغرامات ليست ذات طابع جنائي أو حتى تأديبي.

⁷⁹ - انظر، المادة 46 من المرسوم 96-041 سابق الذكر الفقرة 03.

⁸⁰ - انظر، المادة 11 من نفس المرسوم.

⁸¹ - انظر، المادة 61 من نفس المرسوم.

ويختلف الأمر جذريا بالنسبة للجزائر التي تختص فيها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بمحاسبة الأخطاء في التسيير ولا تصح مداولاتها إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل من أصل ستة بالإضافة إلى رئيسها⁸².

ولا يمكن الجمع بين الغرامات المحكوم بها في حالة الخطأ في التسيير إلا في العتبة التي حددتها المادة 89 من الأمر 95-20 بالمرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون أو الموظف. إلا أنه في حالة خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهلها بغية الحصول على مكاسب أو مزايا مالية فإن هذه العتبة يمكن أن تصل إلى الضعف. ولا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها المجلس مع توقيع العقوبات الجزائية والحصول على التعويضات المدنية. ويمكن إعفاء مرتكب الأخطاء في التسيير من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تذرع بأمر كتابي من مسؤوليه السلميين⁸³.

وفي حالة كشف المجلس عن المخالفات في التسيير يوجه رئيس الغرفة المختصة تقريرا مفصلا إلى رئيس المجلس الذي يبلغه بدوره إلى الناظر العام الذي يقرر حفظ الملف أو فتح تحقيق فيه. وفي الحالة الأخيرة يمكن للشخص المتابع الاستعانة بمحاميه أو أي مساعد يختاره. وبنفس الطريقة السابقة يحرر المقرر تقريرا إلى رئيس المجلس الذي يبلغه بدوره إلى الناظر العام الذي يقرر إحالة أو عدم إحالة الوقائع إلى غرفة الانضباط التي تجلس لهذا الغرض وتبت بأغلبية أصواتها⁸⁴.

5 - طرق الطعن:

تكون القرارات الصادرة عن الهيئتين في المجال المالي والميزانية قابلة أو عرضة لالتماس المراجعة أو حتى الاستئناف:

⁸² - انظر، المادتان 51 و 52 من الأمر 95-20 سابق الذكر.

⁸³ - انظر، المواد 91، 92 و 93 من الأمر 95-20 السابق.

⁸⁴ - انظر، المواد من 94 إلى 98 من نفس الأمر.

أ- المراجعة:

يمكن لقرارات الهيئتين الصادرة في هذا الشأن أن تكون محلا لإعادة النظر أو المراجعة بمبادرة من الشخص المدان والذي يكشف أحداثا أو وثائق جديدة تؤدي إلى إعفاءه من المسؤولية كليا أو جزئيا.

وتخضع شروط تطبيق هذا النوع من الالتماس لنفس الآجال والترتيبات المقررة بالنسبة لالتماس إعادة النظر المقدم من طرف المحاسبين العموميين⁸⁵.

ب- الاستئناف:

لقد نصت المادة 41 من المرسوم 041-96 بأن القرارات الصادرة عن محكمة الحسابات في المجال المالي والموازنة، تكون محلا للاستئناف إما بمبادرة من مفوض الحكومة أو الشخص المدان، وفقا للشروط المقررة في المادة 31 التي تحدد النظام العام للاستئناف بالنسبة للمحاسبين العموميين وكذا الوكلاء المدانين بأخطاء في التسيير. وفي الجزائر تخضع شروط تطبيق الاستئناف بالنسبة للمجرمين بأخطاء في التسيير كذلك لنفس الترتيبات والآجال المقررة بالنسبة للمحاسبين العموميين⁸⁶.

وتدلي الحماية القانونية للمال العام بدلها في الرقابة على المال العام من خلال مختلف فروع القانون العام. وسيتم بحث ذلك في إطار المبحث الموالي.

المبحث الثاني**الحماية القانونية للمال العام**

⁸⁵ - انظر بهذا الخصوص، الصفحة 162 من هذه المذكرة.

⁸⁶ - انظر بهذا الخصوص، الصفحة 163 من هذه المذكرة.

من المقرر أن على الموظف العام التزام وواجب المحافظة على الأموال العامة المملوكة للدولة، وهذا الالتزام نصت عليه كافة التشريعات التي تنظم الحياة الوظيفية للموظف العمومي، سواء من حيث الحقوق أو الواجبات.

فإذا كانت كل من الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية الإدارية والجنائية والمدنية، قد قررت الحماية القانونية للأموال العامة، وأقرت لها عقوبات معنوية ومادية وبدنية، فإن أيدي بعض المسؤولين لازالت تطالها في كثير من الأحيان، دون رقيب أو حسيب.

ولتحليل الدور الرقابي للحماية القانونية للمال العام، من خلال التنظير والتجريم والتطبيق، فإننا سنتناول هذا المحور الهام والمعقد من خلال حماية المال العام في كل من الشريعة الإسلامية (المطلب الأول)، والقانون الجنائي (المطلب الثاني)، والقانون المدني (المطلب الثالث) ثم نختم هذا المبحث برؤيتنا لضرورة استقلال القضاء (المطلب الرابع)، الذي من دونه تبقى الرقابة على المال العام في هذا المجال حبرا على ورق ليس إلا.

المطلب الأول

حماية المال العام في الشريعة الإسلامية

الشريعة الإسلامية شريعة متكاملة، جاءت وافية بحاجات البشر في كافة مجالات الحياة. وهي تتضمن منهاجا كاملا للحياة البشرية، تصلح أحكامه لكل زمان ومكان. ولتحديد كيفية حماية الشريعة الإسلامية للمال العام، فإننا سنتطرق في هذا المطلب لفرعين يتناول أولهما مفهوم المال العام والثاني نظم حماية هذا المال.

الفرع الأول

مفهوم المال العام في الشريعة الإسلامية

لقد تم تعريف المال العام بعدة تعاريف في إطار التصنيف الشرعي للمال العام من بينها انه " كل ما ثبتت عليه اليد في بلاد المسلمين ولم يتعين مالكه، بل هو للمسلمين جميعا "87 ، وأنه " المال الذي لا يدخل في الملك الفردي، إنما هو لمصلحة العموم ومنافعهم "88 .

فالإسلام أقر الملكية الجماعية واعترف بها بالنسبة إلى الأشياء المشتركة التي تستدعيها حاجة الأمة. فقد جعل ملكية بعض الأشياء الأساسية عامة، لأن الأمة تحتاج إليها، فهناك أموال لا تخضع للملكية الخاصة بل تكون مملوكة ملكية جماعية. وهذه الأموال تتعلق بمصالح الناس جميعهم لذلك عدت ملكا للمجتمع، ينتفع بها المجتمع دون أن تخضع لسيطرة فرد بعينه.

وعموما يمكن اعتبار الأموال العامة تلك التي لم تتبين فيها أسباب تملك فرد واحد لها من دون سائر الناس فتكون عندئذ مملوكة للناس جميعا، يشتركون معا في استغلالها والاستفادة منها، كالأنهار والطرق وأبنية المدن والحصون...⁸⁹ .

إن الملكية العامة في نظر الشريعة الإسلامية تتمثل في اشتراك الجميع على قدم المساواة في الانتفاع بهذه الأموال العامة. ومعنى ذلك انه لا يكون لهيئة اعتبارية حق تملك هذا المال وحقوقه. بيد أن انتفاع أفراد الأمة بالأموال العامة يكون بصورة غير محدودة، دون أن يكون لأحدهم اختصاص أو حظ محدود لا يتجاوزه، بشرط أن لا يكون انتفاع أحد الأفراد مانعا من انتفاع الآخر. ويرى البعض بأن الملك العام لا يندرج في حق الملكية بمعناها الاصطلاحي. فلأفراد حق في الملك العام إلا أنه ليس من قبيل الملك، إنما هو من الحقوق العامة التي تتضمن الانتفاع الشخصي. لذلك فإن معظم الفقهاء قد ذهبوا إلى

⁸⁷ و⁸⁸ - انظر، الإمام أبو الحسين مسلم بن الحاج القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، الجزء الرابع، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت (لبنان). ص. 18 ومحمد علي صنبلو، الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة، ط، دار بور سعيد للطباعة والإسكندرية 1974، ص. 200. نقلا عن نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائرية للمال العام، دراسة مقارنة، دار هومة، الطبعة الثانية، 2006، ص. 42.

⁸⁹ - انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص. 43.

اشترك الناس شركة إباحة في ما يندرج فيه ويصرحون بنفي الملكية عنه، ولا يوجد في أقوالهم ما يدل على اعتبار الدولة مالكة للأشياء العامة أو المرافق العامة، بخلاف ملكية الدولة للأموال الخاصة المسلمة بها⁹⁰.

ويمكن اعتبار الأشياء العامة مملوكة للدولة، وأن للأفراد فيها حق الانتفاع، إذ لا يوجد خلاف يذكر بين ما تقدم من نفي الملكية، وبين القول بعدها من أملاك الدولة العامة. فالذين نفوا الملكية عنها أرادوا نفي الملكية الخاصة، وهذا لا يمنع عدها من أملاك الدولة التي ينتفع بها الأفراد بحكم تخصيصها المباشر على سبيل إباحة الانتفاع.

وتتعدد عناصر الملكية الجماعية وفقا للشارع الإسلامي على النحو التالي:

- 1- أموال لا تجيز الشريعة الإسلامية الملكية الخاصة فيها، فلا يجوز تملكها أو تملكها كالقلاع والحصون والطرق العامة والجسور...
- 2- الأموال التي تؤول من ملكية خاصة إلى ملكية عامة كالأوقاف.
- 3- الأموال التي يتساوى الناس جميعا في الانتفاع بها لعددها من ضرورات الحياة كالماء والكلأ والنار⁹¹.
- 4- الأموال التي لا تتفق قيمتها مع العمل الذي يبذل فيها، فدور الجهد الإنساني فيها لا يزيد على التطوير أو التحسين دون تصنيعها أو إعطائها القيمة المالية كمعادن الذهب والنحاس والفضة، فحكمها واحد، فملكيتها تكون عامة⁹².
- 5- الحمى وهي أرض تخصصها الدولة لمصالح عامة المسلمين أو لفئة منهم.

الفرع الثاني

نظم حماية المال العام في الشريعة الإسلامية

⁹⁰ - انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص.44.

⁹¹ - ورد عن رسول الله صلى الله عليه وسلم " المسلمون شركاء في ثلاث الكلأ والماء والنار" رواه الإمام أبو داود، الإمام أبو سليمان الأشعث السجستاني الأزدي، سنن أبي داود، دار الحديث، القاهرة 1988، ج2 حديث رقم (3477).

⁹² - انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص.52.

أحاط الإسلام الأموال العامة بسياج قوي من الحماية، وفرض العقوبات على من يتعدى على هذه الأموال بالنظر إلى الدور الذي تقوم به من تحقيق المنفعة العامة للمسلمين. وعد الاستيلاء عليها واختلاسها نوعاً من السرقة أطلق عليه اسم الغلول، قال تعالى " ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة"⁹³. وقد أدرج بعض العلماء الذي يغل في زمرة المنافقين، وإن قتل بعد ذلك في سبيل الله، أما النووي فيرى أن الغلول يمنع من إطلاق اسم الشهادة على من غل⁹⁴.

فالمال العام - من وجهة نظر الشارع الإسلامي - مملوك لله سبحانه وتعالى ومستغل من طرف كل الشركاء فيه من المسلمين ويجب الحفاظ عليه واحترامه، ويحرم إزهاقه وإهداره في غير طائل، يتساوى في ذلك الموظف العام وغيره من عامة أو خاصة المجتمع⁹⁵. أما بخصوص حد الغلول فإنه يبقى تعزيراً، فلا تقطع يد الذي يغل لثبوت حق له في المال العام⁹⁶.

أولاً: أنواع الرقابة على المال العام في الشريعة الإسلامية

لقد وضعت النظم الرقابية التي تكفل حماية المال العام وصيانته، من أجل الحفاظ عليه واستخدامه في ما خصص له، قال تعالى " وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون"⁹⁷. فهذا النص الكريم يقرر أن الرقابة تكون على ثلاثة أنواع : مراقبة الله للفرد وقد سميت بالرقابة الذاتية، مراقبة الرسول ومن يأتي من بعده ممن يكون مسؤولاً عن شؤون الأمة ومراقبة الشعب أو الرقابة الشعبية.

⁹³ - سورة آل عمران، الآية 161.

⁹⁴ - انظر، صباح علي البياتي، كتاب الصحوة، ص.409، موقع www.aqaed.com

⁹⁵ - انظر، الشيخ محمد الحسن ولد الددو، فتوى بعنوان: حرمة المال العام، موقع الشيخ محمد الحسن ولد الددو،

www.dedew.net

⁹⁶ - انظر، شيخ الإسلام أحمد بن تيمية، كتاب الحدود، حد السرقة، المكتبة الإلكترونية، www.taimiah.org

⁹⁷ - سورة التوبة، الآية 105.

1- الرقابة الذاتية:

هي الرقابة التي تتبع من ضمير الإنسان، فتمثل خط الدفاع الأول الذي يحمي الأموال العامة، لأن المسلم يؤمن بأن الله مطلع على أعماله التي يقوم بها في السر والعلانية، قال تعالى "واعلموا أن الله يعلم ما في أنفسكم فاحذروه"⁹⁸. لذلك فإن العقيدة الإسلامية تحمي المسلم من الوقوع في الخطأ، وتنمي فيه روح المراقبة لأعماله وتصرفاته في السر والعلن لكي يخلص في عمله ويمتنع عن الاعتداء على الأموال العامة، وأداء حق الدولة كاملاً دون الحاجة إلى رقيب غير عقيدته. فالرقابة الذاتية تجعل من كل فرد رقيباً على نفسه، فمن راقب الله في نفسه لا يحتاج إلى رقابة أخرى، أما من نسي الله فإنه لا تجدي معه أية رقابة أخرى⁹⁹.

2 - رقابة أولي الأمر:

مسؤولية حماية المال العام فرض عين على كل مسلم حاكماً كان أو محكوماً، والإعراض عن ذلك وعدم القيام به يعرضه للإثم. ولكن إذا كانت هذه المسؤولية من واجب الفرد والجماعة فإنها تكون أكثر وجوباً على من أرتضى لنفسه أن يكون في موقع الراعي لشؤون المسلمين ويقوم على مصالحهم. فينبغي أن يسأل قبل غيره عن حماية تلك الأموال والمصالح، لأنه من المبادئ الأساسية المعروفة أنه حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية. ويؤكد ذلك قول رسول الله صلى الله عليه وسلم: "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان"¹⁰⁰.

وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يشرف على تحصيل الأموال العامة وعلى إدارتها ووجوب إنفاقها بما يتفق مع شرع الله. وقد سار الخلفاء الراشدين على نهج الرسول

⁹⁸- سورة البقرة، الآية 235.

⁹⁹- انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص. 61.

¹⁰⁰- انظر، أبوبكر محمد بن عبد الله العربي، أحكام القرآن لابن العربي، تحقيق علي محمد الجباري، دار المعرفة، ج2، بيروت، ص. 292.

الكريم صلى الله عليه وسلم من بعده، فعندما حاول بعض الناس الامتناع عن دفع الزكاة قاتلهم الخليفة أبو بكر الصديق. وبعد اتساع الدولة الإسلامية في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه ازدادت الحاجة إلى تنظيم موارد الدولة وحماية أموالها، فكان أول من أدخل نظام بيت المال لحفظ الأموال العامة للمسلمين، ووضع الدواوين للعتاء، ولم يكتف بذلك، إنما كان يقوم بالرقابة على إيرادات الدولة ونفقاتها¹⁰¹.

وقد استمرت حماية المال العام في عهد الدولتين الأموية والعباسية كما كانت عليه في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين، وان كانت قد اتسعت بإدخال نظام التظلمات بتخصيص يوم لسماع تظلمات الرعية وظهور نظام الحسبة في الإسلام بشكله المنظم¹⁰².

3- الرقابة الشعبية:

الرقابة الشعبية هي التي يقوم بها الشعب بنفسه، فكل فرد في هذه الأمة مطالب بأن يباشر رقابة حقيقية على العمال والولاة الذين يديرون شؤون الدولة حتى يحكموا بالعدل ويتبعوا الحق.

ثانياً: نظام حماية المال العام في الشريعة الإسلامية

عرفت الدولة الإسلامية في بداية عهدها أنظمة تتولى إلى جانب اختصاصاتها المتعددة اختصاصاً آخر هو الرقابة على الأموال العامة وحمايتها من الاعتداء ومن أبرز هذه النظم نظام الحسبة ونظام المظالم.

1- نظام الحسبة

يتجلى نظام الحسبة في الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله. والحسبة نظام مستمد من الشريعة الإسلامية. فقد نص عليها القرآن الكريم والسنة

¹⁰¹ - انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص. 62.
¹⁰² - انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص. 63.

النبوية وأجمع العلماء على وجوبها، قال تعالى " ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"¹⁰³. وفي السنة النبوية أحاديث كثيرة تدل على مشروعية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. وقد مارس الرسول عليه صلى الله عليه وسلم مهمة الحسبة وقام بها بنفسه.

وقد بدأت الحسبة في بدايتها محدودة، إلا أنه مع اتساع أرجاء الدولة الإسلامية ودخول أهل البلاد المفتوحة في الإسلام، كان لابد من تطور هذا النظام، لذلك أصبح للحسبة نظام خاص، فكان أولي الأمر يعينون من يتولى الحسبة نيابة عنهم ممن عرف بالعلم والتقوى، وانتشر هذا التنظيم بشكل أكبر في عهد الدولة العباسية.

والحسبة من فروض الكفاية إذا قام بها البعض سقطت عن الآخرين. ولكنها قد تصبح فرض عين إذا عين شخص معين للقيام بها، فيلزمه القيام بها. ويشترط في المحتسب أن يكون مسلماً، عالماً، عادلاً، مكلفاً، مأذوناً له من ولي الأمر بالاحتساب¹⁰⁴. ويقوم المحتسب بمراقبة المرافق العامة، فيعمل على صيانتها كما يراقب بيوت المال وتحصيل إيرادات الدولة والأموال المستحقة لها وأوجه صرف هذه الأموال.

2- ولاية المظالم

لا يخلو المجتمع الإسلامي، شأنه في ذلك شأن المجتمعات الأخرى، من وقوع الظلم من قوي على ضعيف أو من مستغل لسلطته ممن يتولى أمور الناس، لذلك يباشر ولاية الأمر النظر في مظالم الناس فيما يعجز القضاء عن الحكم فيه، ليردوا الحقوق إلى أهلها بما لم من سطوة. وقد نظر النبي صلى الله عليه وسلم في المظالم في الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوام ورجل من الأنصار، فكان أول من نظر في المظالم، إلا أن أول من أفرد للمظالم يوماً للفصل فيها كان عبد الملك بن مروان، ومن بعده عمر بن عبد العزيز الذي انتدب نفسه للمظالم ورد مظالم بني أمية على أهلها.

¹⁰³- سورة آل عمران، الآية 104.

¹⁰⁴- انظر، عبد الكريم زيدان، نظام القضاء في الشريعة الإسلامية، ط1، مطبعة العاني، بغداد 1984، ص. 323.

ويشترط في من يتولى النظر في مظالم الناس أن يكون جليل القدر نافذ الأمر، عظيم الهيبة، ظاهر العفة، قليل الطمع، كثير الورع.

ويمكن حصر اختصاصات والي المظالم في الأمور التالية:

- 1- يقوم والي المظالم بالنظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال عامة،
- 2- يقوم بمراجعة كتاب الدواوين وما يثبتونه من أموال، من إيرادات ونفقات ليتأكد من صحة تقييدها بالديوان.
- 3- يقوم بتصفح الأوقاف العامة.
- 4- رد الغصوب التي تغلب عليها ولاية الأمور من أموال عامة كالأموال المقبوضة عن أصحابها إما لرغبة فيها أو لتعد على أهلها.
- 5- مراجعة ديوان فرض العطاء بناء على التظلم.

ويكمل المشرع الجنائي هذه الحماية القانونية للمال العام، وسيتم بحث هذه الحماية من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني

الحماية الجنائية للمال العام

تعتبر الحماية الجنائية للمال العام من أهم أهداف المشرع لتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين الأفراد. ففي ظل التطور الذي تشهده المجتمعات المعاصرة وأجهزتها الإدارية والاقتصادية، كان من الضروري حماية النشاط الاقتصادي الذي تتولى إدارته الدولة ومرافقها العامة، بعد أن أصبح المال العام يلعب دورا مهما في تحقيق هذه المصلحة، وخصوصا أن التشريعات الجنائية هي التي تطبق عقوبات أكثر ردها في قضايا اختلاس المال العمومي، تكون في أغلب الأحيان سالبة للحرية إضافة إلى الغرامة المالية.

ولا تكون الحماية الجنائية للأموال العامة ذات فاعلية دون أن تشمل كل فعل من شأنه أن يهدد تلك الأموال أو يعرضها للنهب، ويتعين على التشريع الجنائي أن يكفل الحماية اللازمة في ضوء المصالح العامة الأساسية للجماعة¹⁰⁵.

ولإلقاء مزيد من الضوء على دور القانون الجنائي في حماية المال العام، فإننا سنتطرق في دراستنا هذه للتكييف القانوني لجرائم الاختلاس (الفرع الأول)، ولتطبيق إجراءات المتابعة القضائية لهذه الجرائم (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التكييف القانوني لجرائم الاختلاس

تمثل الحماية الجنائية للمال العام من مخاطر الفساد والتلاعب، نوعا مهما من أنواع الحماية الشاملة والفعالة. وفي الواقع فإن حماية المال العام من هذه المخاطر أوسع من أن يكمن تكليفها فقط في قانوني العقوبات أو الإجراءات الجنائية في الدولتين¹⁰⁶، أو حتى القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر¹⁰⁷. وإن كان هذا القانون شاملا لمعظم هذه المخاطر، فهناك قوانين خاصة ذات صلة بموضوع حماية المال العام يمكن أن تتضمن هي الأخرى نصوصا جزائية، تكمل قانون العقوبات وتتقاطع معه، وتعالج في الآن ذاته موضوعات متباينة ومتنوعة في مجالات اقتصادية، سياسية وإدارية متعددة.

وتأكيدا لذلك، توجد في الجزائر مثلا ترسانة من النصوص التكميلية الصادرة عن البرلمان والوثيقة الصلة بموضوع حماية المال العام، تتضمن مواضيع مختلفة وتحتوي

¹⁰⁵ - انظر، محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة: الاختلاس، الاستيلاء، التزوير، الإضرار، الإهمال، موضوعيا وإجراءيا، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002، ص. 05.

¹⁰⁶ - الجزائر وموريتانيا.

¹⁰⁷ - انظر، القانون 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.2006، عدد 14.

على شروط وأحكام عديدة، قد يترتب على مخالفتها ثبوت قيام جريمة من جرائم الفساد أو اختلاس المال العام، وبالتالي توقيع جزاءات جنائية على مرتكبيها.

ففي حالة عدم احترام النصوص المتضمنة - مثلا - للقواعد العامة والخاصة في تسيير الأملاك العمومية وحمايتها، يطبق فضلا عن العقوبات المقررة في قانون العقوبات والقانون 01-06 السابق، الأحكام الجزائية المنصوص عليها في الأمر 24-95¹⁰⁸ أو الأمر 04-97¹⁰⁹...

ومعنى هذا الكلام أن المشرع الجنائي قد وضع ضوابط وقيودا - وإن لم تكن كافية في بعض الأحيان- لحماية المال العام على جميع الأصعدة، فهذه القوانين والضوابط تعاني من العديد من الاختلالات، لكون القانون الجنائي في هذا المجال يتسم بالمطاطية المفرطة، حيث يضيق ويتسع بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها البلاد وكذا أجواء الحرية والانفتاح المتاحة.

إلا أننا سنقتصر في دراستنا هذه على قانون العقوبات والقانون 01-06 لتعلقهما المباشر بالموضوع ولكونهما يمثلان فعلا الأساس الفعلي لتجريم الفساد ونهب المال العام من الناحية الجنائية.

ففي الجزائر، فإن العلاقة بين قانون العقوبات والقانون 01-06 هي علاقة تكامل وتبعية ولا تعارض فيها، ويترتب على ذلك آثار ونتائج مهمة منها:

- حتمية تطابق المبادئ العامة الموجهة لكافة أنواع الجرائم والعقوبات المحددة في قانون العقوبات، على سائر جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون 01-06 ، الذي أكد على

¹⁰⁸- الأمر 24-95 المؤرخ في 30 ربيع الثاني 1416 الموافق 25 سبتمبر 1995 يتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج.ر 1995، العدد 55.

¹⁰⁹- الأمر 04-97 المؤرخ في 2 رمضان 1417 الموافق 11 يناير 1997 يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج.ر 1997، العدد 03.

تطبيق أحكامه الحتمية المتعلقة بالمشاركة في الأفعال والوقائع الجرمية مع تلك المنصوص عليها في قانون العقوبات¹¹⁰.

- ضرورة تطبيق الإحالة إلى نصوص قانون العقوبات من أجل تقرير عقوبات ملائمة لجرائم الفساد، حيث يحيل نفس القانون صراحة إلى المواد من 09 إلى 18 من قانون العقوبات، والمتعلقة بالعقوبات التكميلية، إذ أنه في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في القانون 06-01، يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات¹¹¹.

ونلاحظ الشيء ذاته بالنسبة للعقوبات المقررة بخصوص جرائم تبييض العائدات حيث يحيل نفس القانون 06-01 إلى التشريع الساري المفعول في هذا المجال وهو قانون العقوبات¹¹².

أولاً: ماهية جريمة الاختلاس وأنواعها

ترد أفعال الاختلاس على الممتلكات العامة، والتي حددها المشرع بأنها كل الموجودات أيا كان نوعها سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، وكذلك كل المستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها¹¹³.

وللحصول على واقعة جرمية تكيف جنائياً على أنها اختلاس مال عام تطبيقاً لأحكام القانون¹¹⁴، فإننا نعتقد أنه يجب أن نتناول بالشرح والتحليل أركان هذه الجريمة بشكل يفي بالغرض المطلوب. فلقيام جريمة اختلاس الأموال العمومية يجب توفر عناصر أساسية تتعلق بصفة المتهم ووظيفته، بالفعل المادي، الأموال محل الجريمة والقصد الجرمي.

¹¹⁰ - انظر، المادة 52 من القانون 06-01 سابق الذكر.

¹¹¹ - انظر، المادة 52 من القانون 06-01 سابق الذكر.

¹¹² - انظر، المادة 42 من القانون 06-01 سابق الذكر.

¹¹³ - انظر، المادة 02 من القانون 06-01 سابق الذكر.

¹¹⁴ - أي قانوني العقوبات، الأمر 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات في الجزائر المعدل والمتمم، ج.ر 1966، العدد 49 والأمر القانوني 83-162 الصادر بتاريخ 09 يوليو 1983 المتضمن قانون العقوبات الموريتاني، العدد 610، ص. 205. والقانون 06-01 السابق.

1- صفة المتهم كركن جرمي:

لقيام جريمة اختلاس المال العام والتصرف فيه بطرق غير قانونية، يجب أن يكون المتهم ممن يتصفون بإحدى الصفات أو يمارسون إحدى الوظائف التالية: القضاء، الوظيفة العامة أو الضبط العمومي كالموثقين والمحضرين القضائيين أو المستخدمين في المصالح الإدارية التي تشرف عليها الدولة وما شابه ذلك¹¹⁵.

أما إذا وقعت هذه الوقائع من شخص غير القاضي أو العون العمومي أو الموظف المكلف بخدمة عامة والذي لا يتصف بأي صفة من هذه الصفات، فإنه لا يمكن قيام جريمة الاختلاس المنصوص عليها في قانون العقوبات¹¹⁶. بيد أن ذلك لا يحول دون قيام جرائم أخرى ذات صلة باختلاس المال العام، إذا توفرت شروطها وتحققت عناصرها¹¹⁷.

وفي هذا المعنى صدر قرار للمحكمة العليا بالجزائر العاصمة¹¹⁸، جاء فيه أنه يجب أن يتضمن السؤال صفة المتهم وكون الأموال قد وضعت تحت يده بموجب وظيفته أم لا، وإلا كان ذلك باطلا وترتب على ذلك بطلان الحكم.

2- نوع الفعل المادي كركن جرمي :

إن ثاني ركن من أركان قيام إحدى جرائم اختلاس المال العام هو العنصر المتعلق بالوقائع الجرمية وإسنادها إلى الموظف العمومي، وهذه الأنواع هي :

أ- التحويل Détournement:

يعني كل تصرف من المتهم من شأنه أن يؤدي مباشرة إلى الاعتداء على ملكية المال أو الشيء المحول، وأن يكشف عن نيته في تملك هذا المال الموجود تحت تصرفه

¹¹⁵ - انظر، عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دار هومة، 2005، ص. 150 و 151.

¹¹⁶ - انظر، المادتين 119 من الأمر 156-66 و 164 من الأمر القانوني 83-162 السابقين.

¹¹⁷ - انظر، المادة 29 من القانون 06-01 السابق.

¹¹⁸ - القضية رقم 28311 بتاريخ 23 يونيو 1982، نقلا عن عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 151.

بمقتضى وظيفته. ورغم شيوع هذا الأسلوب فإن المشرع الموريتاني لم يشر إليه صراحة في قانون العقوبات مما يؤدي به إلى الانسواء تحت لواء الاختلاس.

وعلى العكس من ذلك فقد أشار القانون 01-06 في الجزائر إلى أن فعل التحويل يتحقق عندما يقوم الموظف العمومي بسلوك يكشف عن إرادة تغيير الحيازة الناقصة إلى حيازة كاملة، أي انصراف نية الموظف إلى التصرف في ما يحوزه بصفة قانونية على اعتبار أنه مملوك له. فإذا لم يكن الفعل يتضمن هذه الدلالة فإن الجريمة لا تقع أصلاً¹¹⁹.

ب- التبديد Dissipation:

التبديد فعل مادي يتحقق بقيام الموظف باستخدام المال في غير ما هو مرسوم له أو تبذيره أو بيعه أو إتلافه أو إنهاء وجوده. وقد أشار إليه كل من المشرعين الجزائري والموريتاني صراحة في قانونيهما للعقوبات¹²⁰.

ج- الاختلاس Soustraction:

الاختلاس يعني أن يقوم الموظف بأخذ المال الموجود تحت يده وحيازته بموجب وظيفته، وينتج عن ذلك انتزاع المال من الحيازة الحقيقية لإحدى الهيئات العمومية إلى حيازة الموظف والتصرف فيها لمصلحته الذاتية أو لمصلحة غيره¹²¹، وهذا يعني أنه ليس من الضروري لقيام جريمة الاختلاس أن يثري الموظف العمومي شخصياً، فالعبرة بفعل الاختلاس وليس بمن يستفيد منه¹²².

¹¹⁹ - انظر، المادة 29 من القانون 01-06 السابق.

¹²⁰ - انظر، المادتين 164 من قانون العقوبات الموريتاني 83- 162 و 120 من قانون العقوبات الجزائري 66- 156 المعدل والمتمم السابقين.

¹²¹ - انظر، المادتين 164 من قانون العقوبات الموريتاني 83- 162 و 119 من قانون العقوبات الجزائري 66- 156 المعدل والمتمم السابقين.

¹²² - انظر، خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد (دراسة)، مجلة الفكر البرلماني يونيو 2006، العدد 13، ص. 72.

د- احتجاز المال بدون وجه حق Retient indûment :

لقد تناولته المشرع الجزائري صراحة في قانون العقوبات، ويعني احتجاز الموظف العمومي للمال العام تعسفا وبدون أي مبرر قانوني بغض النظر عن المصلحة الخاصة التي يجنيها هذا الموظف العمومي من وراء ذلك¹²³.

3- المحل كركن جرمي :

لقيام هذا الركن يجب أن ينصب فعل التحويل أو التبديد أو الاختلاس أو الاحتجاز بدون وجه حق على أموال أو منقولات عامة أو على مستندات أو وثائق أو عقود. ومعنى هذا الكلام أنه لا يكفي تحقق إثبات عنصر الوظيفة أو الصفة لقيام مثل هذه الجرائم وإسنادها إلى شخص المتهم بارتكابها، بل يجب أيضا أن يتوفر عنصر ثالث يتمثل في كون الفعل الجرمي قد وقع على واحد على الأقل من الممتلكات أو المستندات السابقة الذكر¹²⁴.

4- وضع الأموال كركن جرمي :

يتعلق هذا الركن من أركان قيام جرائم اختلاس المال العام بالوضع الفعلي والقانوني للمال أو المستند محل الجريمة، حيث يتطلب أن يكون هذا المحل تحت يد المتهم، ولا تتحقق هذه الجرائم دون أن تكون للموظف سيطرة فعلية وصفة قانونية على الممتلكات أو الأموال أو السندات... إلخ، أي أنه يجب أن تتوفر علاقة مباشرة بين اكتساب الحياة وممارسة الوظيفة العامة التي خولت للموظف العمومي بناء على القانون أو اللائحة أو القرار الإداري. ففعل الاختلاس لا يشكل جريمة إلا إذا ارتكبت بحكم الوظيفة أو بسببها¹²⁵.

5- القصد الجرمي :

إن جريمة تحويل أو اختلاس أو إتلاف الأموال العمومية أو التربح منها أو احتجازها بدون وجه حق، تعتبر من الجرائم العمدية، لهذا فإنه لا بد من إثبات عنصر العمد أو القصد

¹²³ - انظر، المادة 119 من قانون العقوبات الجزائري 66- 156 المعدل والمتمم السابق.

¹²⁴ - انظر، عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 154 .

¹²⁵ - انظر، عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 155.

الجرمى. ويتحقق العمد في هذه الجرائم بمجرد علم الموظف المتهم بانصراف ملكية المال أو الشيء أو السند الموجود تحت يده بموجب وظيفته العامة إلى غيره وأنه قد تم تسليمه إليه بموجب هذه الوظيفة. ففعل الاختلاس لا يتحقق إلا عمدا وبدون وجه حق¹²⁶. أي يشترط توافر القصد الجنائي، بمعنى ضرورة اتجاه إرادة الموظف العمومي ونيته إلى تملك الشيء مع علمه بأنه ملك عام وأنه عهد إليه به بحكم وظيفته أو بسببها.

ثانياً: عقوبات جرائم اختلاس المال العام

تعد جريمة اختلاس المال العام من أخطر جرائم الفساد بالنظر لما ينجم عنها من آثار سلبية على الوظيفة الإدارية من خلال الهدر اللامحدود للمال العام والمال المخصص للجماعات المحلية وكذا الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام والمخصصة للمنفعة العامة.

وفي الواقع فإن جريمة اختلاس أموال الدولة والمؤسسات الاقتصادية والمالية قد تكاثرت وتفشيت في بلدان المغرب العربي، وفي موريتانيا والجزائر تحديداً، بحيث أصبحت تشكل خطراً على أموال الشعب دافع الضرائب وعلى ثروات واقتصاد الأمة.

ولاسيما إذا علمنا أن القلة القليلة من المختلسين هم الذين يتم تقديمهم إلى القضاء، أما السواد الأعظم منهم فإنه يختلس ما تيسر له ثم يختفي أو يفر إلى خارج البلاد، أو حتى يعين في أرفع المناصب السياسية في الدولة، كما هو معروف في موريتانيا على سبيل المثال. أما الضعفاء والبسطاء من المختلسين فهم وحدهم الذين تقع متابعتهم، وبعد إقامة غير مريحة في غياهب السجون على ذمة الحبس الاحتياطي تقرر بعض المحاكم الجنائية براءتهم أو إدانتهم¹²⁷.

¹²⁶ - انظر، المادة 29 من القانون 06-01 السابق.

¹²⁷ - انظر، خالف عقيلة، المرجع السابق، ص. 72.

ففي الجزائر أفرز قانون العقوبات الصادر بعيد الاستقلال والرامي إلى حماية الاقتصاد الوطني الحديث العهد بالاستقلال، عقوبة جزائية بدنية هي الحبس من عشر سنوات إلى عشرين سنة، إذا كانت الأموال المختلصة تتجاوز عتبة الألف دينار، والحبس من سنتين إلى خمس سنوات بالنسبة للمبالغ الأقل من العتبة المذكورة¹²⁸. ولم يعتمد المشرع الجزائري العقوبة المالية في هذه المرحلة واستعاض عنها بالحبس لفترة زمنية طويلة نسبيا بالمقارنة مع المبالغ المختلصة.

ثم جاء الأمر 69-74¹²⁹ حيث وسع قيمة الأموال المختلصة من ألف إلى خمسة آلاف دينار، فالأمر 75-47¹³⁰ الذي وسع هو الآخر هذا المجال من خمسة آلاف إلى خمسين ألف دينار، وأضاف عقوبة الإعدام إذا كان من شأن عملية الاختلاس الإضرار بالمصلحة العليا للوطن، كما أضاف فئة الشبيه بالموظف العمومي إلى قائمة موظفي ووكلاء الدولة والقطاع العام الخاضعين لتطبيق المادة 119 من قانون العقوبات.

وبعد زهاء ثلاثة عشر سنة أدخل الأمر 88-26¹³¹ تعديلا جديدا على المادة 119 أقر ترتيبا تصاعديا لقيمة الأشياء المختلصة ورتب عليها عقوبات تصاعدية من سنة إلى خمس سنوات حبسا، مبقيا على عقوبة الإعدام في حالة الإضرار بالمصلحة العليا للوطن¹³².

¹²⁸ - انظر، المادة 119 من قانون العقوبات الجزائري 66-156 المعدل والمتمم السابق.

¹²⁹ - الأمر 69-74 المؤرخ في 16 سبتمبر 1969 يتضمن تعديل وتنظيم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر. 1969، العدد 80.

¹³⁰ - الأمر 75-47 المؤرخ في 17 يونيو 1975 يتضمن تعديل وتنظيم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر. 1975، العدد 53.

¹³¹ - الأمر 88-26 المؤرخ في 12 يوليو 1988 يتضمن تعديل وتنظيم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر. 1988، العدد 28.

¹³² - انظر، عيد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، الجزء الثاني: الجزء الجنائي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2005، ص 435 و 440.

- جاء في القانون الأساسي لمنظمة العفو الدولية تحت عنوان، الهدف، المادة الأولى، فقرة ج ما يلي " العمل بكل الوسائل المناسبة على مقاومة فرض وتنفيذ عقوبة الإعدام أو التعذيب أو غيرها من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية... "

كما أعاد هذا القانون ترتيبا جديدا للعقوبة يتراوح بين العقوبة الجنحية والجنائية تبعا لقيمة الأموال المختلصة، وابتدع لهذا الترتيب عقوبة مالية تتراوح بين خمسين ألف ومائتي ألف دينار.

أما العقوبة السارية المفعول في الجزائر في مجال اختلاس المال العام فهي تلك التي جاء بها القانون 06-01¹³³ وهي الحبس من سنتين إلى عشر سنوات والغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

أما في موريتانيا فإن الأساس الفعلي للتجريم الجنائي لاختلاس وتبديد المال العام يبقى قانون العقوبات¹³⁴ الذي يعاني من اختلالات عديدة. فهذا القانون لم يتناول تجريم اختلاس المال العام بصورة واضحة ودقيقة، حيث لم يعرف الاختلاس أو الفعل المؤدي إليه فكانت مواده في هذا المجال مطاطة وقابلة للتأويل في اتجاهات مختلفة¹³⁵. وهذا ما جعل معظم الحقوقيين والمنشغلين بقضايا المال العام في موريتانيا يعمدون إلى المطالبة بتعديل قانون العقوبات الحالي، وتسطير مواد تكون أكثر وضوحا وتحديدا في مجال تجريم ومعاقبة المختلسين والمتلاعبين بالمال العام. وهو ما لم يحدث بعد رغم تعديل المسطرة الجنائية الموريتانية، التي كانت تعاني هي الأخرى من عدة اختلالات.

أما بخصوص العقوبة المقررة في حالة اختلاس المال العام في موريتانيا فيمكن تكييفها على أنها جنائية بالنظر لمدة الحبس وهي من خمس سنوات إلى عشر سنوات. أما بالنسبة للغرامة التي تتراوح من 5000 إلى 10.000 أوقية، فإنه لم يعد لإبقائها أي معنى لضئالتها بالمقارنة مع المبالغ المختلصة، إذ لا تصل في حدها الأعلى إلى ربع أدنى راتب في الوظيفة العمومية في الوقت الراهن.

¹³³ - انظر، عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص. 435 و 440 و المادة 29 من القانون 06-01 السابق.

¹³⁴ - الأمر القانوني رقم 83-162 المتضمن قانون العقوبات الموريتاني السابق.

¹³⁵ - انظر، المواد من 164 إلى 167 من الأمر القانوني 83-162 المتضمن قانون العقوبات الموريتاني السابق.

وفي كل الأحوال لا ينبغي أن تنقضي الدعوى العمومية المتعلقة بإحدى جرائم اختلاس المال العام بالتقادم، حتى لا يفلت مرتكبو هذه الجرائم من العقاب¹³⁶.

إن توقيع الجزاءات المقررة في قانون العقوبات على المختلسين لا يحول في واقع الأمر دون توقيع بعض أو كل العقوبات التبعية الأخرى Peines accessoires (الحجز القانوني والحرمان من الحقوق الوطنية) أو التكميلية Peines complémentaires (كتحديد أو منع الإقامة، الحرمان من بعض الحقوق، والمصادرة الجزئية للأموال...) ¹³⁷.

وتختلف جريمة اختلاس المال العام وما ينجر عنها من جرائم عن جرائم السرقة الأخرى، لكونها تدفع إليها نية الإثراء، ولكون المال المختلس يقع تحت تصرف الموظف المتهم. وتعود علة تجريم اختلاس المال العام بالإضافة إلى ما سبق لما يمثله هذا الاختلاس من عدم الالتزام بالاحترام الواجب لأوامر السلطة العامة ونظمها، وكأن جريمة اختلاس المال العام أقرب إلى جرائم الاعتداء على السلطة العامة¹³⁸. كما يشتمل معنى الاختلاس كذلك على خيانة الأمانة لكون المختلس نفسه هو الحارس المؤتمن على المال العام، ويشمل هذا المعنى جرائم التبيد، الإتلاف، الرهن... إلخ¹³⁹.

بيد أنه في واقع الأمر ورغم الصلة الوثيقة والتشابك بين جريمتي اختلاس المال العام وخيانة الأمانة فإنه توجد فوارق بين الجريمتين من حيث الآتي:

1- أن جريمة اختلاس المال العام تكون بسبب الوظيفة، أما في جريمة خيانة الأمانة فإنها تكون على عقد من عقود الائتمان.

¹³⁶ - انظر، المادة 02 من القانون 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 يعدل ويتمم الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر 2004، العدد 71.

¹³⁷ - انظر، عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص. 472 وما بعدها.

¹³⁸ - انظر، حسين فريجة، شرح قانون العقوبات الجزائري، جرائم الأشخاص، جرائم الأموال، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص. 241.

¹³⁹ - انظر، حسين فريجة، المرجع السابق، ص. 242.

2- أن جريمة اختلاس المال العام يكون الجاني فيها موظفا عاما، أما في جريمة خيانة الأمانة فإنها تقع من أي مكان.

3- جريمة اختلاس المال العام تكون جنائية في معظم صورها، أما جريمة خيانة الأمانة فإنها تكون جنحة في معظم صورها¹⁴⁰.

إن جريمة اختلاس المال العام التي غالبا ما نذكرها في سياق هذه المذكرة ليست هي التكييف الجنائي الوحيد لهذا النوع من الجرائم التي تمارس على المال العام، فهناك جرائم التبيد، التحويل، استخدام المال العام بغير وجه حق، الاستيلاء، التربح من المال العام، الإهمال ... إلا أن جميع هذه الأنواع تدخل تحت طائلة الاختلاس وتؤدي إليه بصورة أو بأخرى.

فالمشرع الموريتاني الذي اكتفى بتجريم الاختلاس والتبيد عمد إلى ذلك بصورة مطاطة تجعل كل هذه الأنواع تدخل تحت طائلة هذين النوعين ولو بصورة غير مباشرة. أما المشرع الجزائري فكان أكثر تحديدا عندما جرم خمسة أنواع من جرائم الاختلاس هي: الاختلاس، التبيد، الإتلاف، التحويل والاستخدام الغير مشروع للمال العام¹⁴¹. وفعلا فإن بقية الأنواع التي لم يشر إليها صراحة يمكن أن تدخل في إطار الاستخدام الغير مشروع للمال العام.

ولئن كان المشرعان الجزائري والموريتاني قد عددا على سبيل المثال بعض أشخاص القطاع العمومي وأعاونهم ممن تشملهم العقوبات الجزائية في مجال الاختلاس، فإن المشرع الجزائري كان يواكب باستمرار التطور الاقتصادي بمختلف تداعياته في البلاد. وبعبارة أخرى فإنه يقوم بين كل فترة وأخرى بمراجعة العقوبة المالية خصوصا،

¹⁴⁰ انظر، محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص. 27 و 28.

¹⁴¹ انظر، المادة 119 من قانون العقوبات الجزائري 66-156 المعدل والمتمم والتي عدلتها المادة 29 من القانون 06-01 السابقين على النحو التالي "كل موظف يختلس أو يتلف أو يبديد أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أو أدوات مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد إليه بها".

مراعاة لقيمة المبالغ أو الأشياء المختلصة أو انخفاض العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية كما رأينا سابقا.

في حين أن المشرع الموريتاني لازال يحتفظ بعقوبات مالية تبدوا عتباتها المالية اليوم أدعى إلى السخرية منها إلى الواقع. ذلك أن من يختلس مثلا مليوناً من الأوقية لا يضيره في شيء أن يدفع غرامة بمبلغ عشرة آلاف أوقية، كما أن معظم من يتم تحويلهم إلى القضاء - على قلتهم -¹⁴² في قضايا تتعلق باختلاس مال عمومي يتم الإفراج عنهم بحرية مؤقتة بعد دفع كفالة بمثابة ثلث المبلغ المتهمين باختلاسه¹⁴³. والذي عادة ما يكون أقل بكثير من المبلغ المعلن عنه، وحتى لو كان يعادله فإن المختلس يدفع الثلث ويتمتع بثلاثي المبلغ المختلس، ومن هذا المنطلق فإننا نرى أن على المشرع الموريتاني أن يبادر بتدارك هذه الهفوات القانونية ويعدل هذه النصوص بما يحفظ المال العام ويجعله بمنأى عن هذا التلاعب البين الذي يدركه كل غبي.

وفي هذا المجال يمكن للمشرع الموريتاني الاستفادة من تجربة نظيره الجزائري من خلال ترك هامش أوسع للقاضي في تكييفه لعملية الاختلاس وتوقيع العقوبة التي تتناسب طرديا مع المبالغ المختلصة غرامة وحبساً، أو الاستفادة من نظيره المصري الذي حدد العقوبة البدنية لاختلاس المال العام بالأشغال الشاقة المؤقتة أو المؤبدة، حسب التكييف القانوني لعملية الاختلاس واعتباراً للمبلغ المختلس¹⁴⁴.

¹⁴² - فقد سجلت مصالح الضبط القضائي بالنيابة العامة لدى محكمة ولاية نواكشوط الإحصائيات التالية، بخصوص القضايا المتعلقة باختلاس المال العام: 2001 لا حالة، 2002 حالة وحيدة، كل من عام 2003-2004-2005 حالتين، 2006 ثلاث حالات، 2007 إلى غاية 22 أكتوبر حالة وحيدة.

¹⁴³ - انظر، المواد 167 من قانون العقوبات الموريتاني 83-162 السابق والمواد 148 وما بعدها من الأمر القانوني 07-03 المتضمن المسطرة الجنائية الموريتانية، ج.ر 2007، العدد 1143، ص. 480.

¹⁴⁴ - انظر، محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص. 32.

تجدر الإشارة هنا إلى أن هناك جرائم أخرى تأخذ طابع الفساد La Corruption لا ترتبط بالضرورة بالمال العام، وإن كانت ترتبط به في بعض الأحيان ارتباطا وثيقا كجرائم الرشوة واستغلال النفوذ...¹⁴⁵.

أما فيما يتعلق بمحاربة الجرائم الاقتصادية كتهريب الأموال، فإن موريتانيا وإن كانت قد صادقت على معظم الاتفاقيات المتعلقة بمحاربة الفساد العابر للحدود والاختلاس، فإنها لم تكيف تشريعاتها الداخلية مع هذه الاتفاقيات على غرار ما فعلته الجزائر بإصدارها للقانون 06-01. بيد أنه من المسلم به أن القانون الدولي يسمو على القانون الداخلي، فإزاء تعارض القوانين يتعين على القاضي التمسك بوحدة القانون واعتبار القانون الدولي الجزء الأسمى من القانون الموحد، واستبعاد تطبيق القانون الداخلي¹⁴⁶.

ومهما يكن من أمر فإن السبات العميق الذي يعرفه المشرع الموريتاني في الميدان الجنائي، ليس له من مبرر، سيما أن موريتانيا شهدت في الفترة الأخيرة حركة نشطة لتهريب المخدرات عبر ميناء ومطار انواذيبو¹⁴⁷، هذه الحركة التي يرى فيها الرأي العام الموريتاني ومعظم المهتمين بالميدان القضائي أيادي لمسؤولين كبار في الدولة تلقوا رشاوى وسخروا وسائل الدولة والمال العام لتأمين ازدهارها.

إن ملف المخدرات في موريتانيا هو واحد من أكثر الملفات المتعلقة بالفساد الإداري والمال العام حساسية وتعقيدا، حيث سبق وأن تم فتحه مرارا أمام القضاء ثم تم غلقه قبل استكمال التحقيقات أو على الأصح الإعلان عنها، إما بإيعاز من السلطة التنفيذية أو حتى

¹⁴⁵ - تناولها المشرع الجزائري في المواد من 126 إلى 134 من قانون العقوبات وفي المواد من 25 إلى 29 و39 و40 من القانون 06-01 ملغية بذلك المواد السابقة الذكر من قانون العقوبات ومفرقة في الوقت ذاته بين تجريم الرشوة الوطنية وتلك الممارسة من طرف الأجانب. كما تناولها نظيره الموريتاني في المواد من 171 إلى 185 من الأمر القانوني 83-162 السابق.

¹⁴⁶ - انظر، محمد ولد خباز، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، سافور للمعلوماتية، انواكشوط 1994، الطبعة 2، ص.04.

¹⁴⁷ - انواذيبو: العاصمة الاقتصادية لموريتانيا وثاني أكبر مدنها، وهي معروفة بغنى شاطئها بأجود أنواع الأسماك على المستوى العالمي.

عن طريق تقديم رشاوى إلى بعض الجهات القضائية التي لا تكون هي الأخرى بمعزل عن الفساد في بعض الأحيان.

ثالثا: الإدعاء المدني للمطالبة بالتعويض عن الضرر

من البديهي القول أن كل واقعة جرمية تقع على ذات الشخص أو ماله تحدث ضررا، وأن كل فعل يرتكبه الموظف ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في إحداثه بالتعويض، ومن البديهي كذلك أنه يجوز لمن كان ضحية لوقائع جرائم الاختلاس وأصابه ضرر ناتج عن هذه الوقائع مباشرة، أن يتأسس كطرف مدني ويرفع دعوى مدنية تبعية للمطالبة بالتعويض عن ما أصابه من ضرر، وذلك أمام نفس المحكمة النازرة في الدعوى الجنائية وفي نفس الوقت المقرر بشأنها.

ولكي يمكن قبول الإدعاء المدني أمام المحاكم الجزائية في الجزائر يجب أن تتوفر عدة شروط أهمها:

1- شرط وجود دعوى جزائية مرفوعة بشأنها الدعوى العامة، ومعرضة على المحكمة المختصة للفصل في موضوع الوقائع المنسوبة إلى الموظف المتهم.

2- شرط كون الضرر المطلوب التعويض عنه ناتجا مباشرة عن الوقائع الجرمية، باعتبار أنه لو كان الضرر المؤدي إلى طلب التعويض ناتجا عن وقائع أخرى غير وقائع جرائم الاختلاس لما صح من المدعي المدني إقامة دعوى مدنية أمام المحكمة الجزائية.

3- شرط أن يكون المدعي المدني أمام المحكمة الجزائية قد سلك في إجراءات إدعائه إحدى الطرق المنصوص عليها في المادة 140، وما بعدها من قانون الإجراءات الجزائية؛ وبأن يكون قد سبق وتأسس كطرف مدني تبعا للدعوى العامة، وقدم تصريحاً كتابيا قبل الجلسة بموجب عريضة تتضمن تحديد الجريمة وظروف وقوعها، أو أثناء الجلسة وقبل إبداء النيابة العامة طلباتها في الموضوع.

4- شرط إقامة الدعوى المدنية التبعية للتعويض عن الضرر أمام محكمة الدرجة الأولى أو أمام محكمة الجنايات باعتبار أنه لا يجوز الإدعاء المدني لأول مرة أمام الجهة القضائية

الاستثنائية، خاصة إذا لم يسبق لمحكمة الدرجة الأولى أن نظرت في هذا الإدعاء وقبلته أو رفضته¹⁴⁸.

وما يمكن أن نلاحظه هنا هو أنه إذا كانت الدعوى المدنية التبعية قد رفعت أمام المحكمة الجزائية، وأن هذه المحكمة قد فصلت في الدعوى الجزائية ببراءة المتهم، سواء لعدم إثبات إسناد الوقائع الجرمية إليه أو لعدم إثبات وقوع الجريمة ذاتها، فإنه يتعين على المحكمة أن تقضي بعدم اختصاصها بالفصل في الدعوى المدنية، وكذلك الحال إذا كانت قد قضت بعدم الاختصاص. وذلك على اعتبار أن اختصاص المحكمة الجزائية بالفصل في الدعوى المدنية التبعية، التي موضوعها طلب التعويض عن الضرر الناتج عن الوقائع الجرمية، هو اختصاص استثنائي أساسه الضرر الناتج عن الوقائع الجرمية. وما دامت لا توجد وقائع جرمية أو أن المحكمة غير مختصة بالفعل في الدعوى الجزائية المعروضة عليها فمن باب أولى ألا تكون مختصة بالفصل في الدعوى المدنية التبعية.

إلا أنه قد صدر قرار للمحكمة العليا في الجزائر العاصمة ذهب إلى عكس ذلك¹⁴⁹، عندما نقض قرارا كان قد صدر عن مجلس مستغانم، وقضى ببراءة المتهم فيما يخص الدعوى الجزائية، وبعدم الاختصاص في الدعوى المدنية التبعية. وجاء في حيثيات قرار المحكمة أن قضاة المجلس قد تنازلوا عن سلطتهم لما حكموا بالبراءة في الدعوى الجزائية وبعدم الاختصاص في الدعوى المدنية، وهو ما شكل امتناعا عن الفصل في الدعوى المدنية وخرقا للإجراءات المدنية، وهذا الاجتهاد من المحكمة العليا قابل للنقاش وغير مسلم به وما زال محل جدال¹⁵⁰.

هذا في حالة ما إذا كانت الدعواتان الجزائية والمدنية التبعية مرفوعتان في وقت واحد وأمام المحكمة نفسها على مستوى الدرجة الأولى، أما إذا كانت الدعوى المدنية التبعية مرفوعة أمام محكمة الجنايات فإن القانون لا يسمح بالحكم بعدم الاختصاص إذا

¹⁴⁸ - انظر، عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 168 و 169.

¹⁴⁹ - القرار رقم 205715 الصادر بتاريخ 28-06-2000، نقلا عن عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 170.

¹⁵⁰ - انظر، عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 171.

كانت المحكمة قد حكمت ببراءة المتهم، بل إنها توجب على المحكمة أن تفصل في الدعوى المدنية التبعية سواء بالقبول أو الرفض ولا يجوز لها أن تحكم بعدم الاختصاص، وهذا نص صريح لا اجتهاد معه.

ومن جهة أخرى لا يمكن القول أنه لا يجوز للمحكمة الجزائية، عندما تعرض عليها الدعوى المدنية، أن تحكم بحفظ حقوق المدعي المدني الذي أقام هذه الدعوى، ليطلب الحكم له بالتعويض عن ما يمكن أن يكون قد أصابه من ضرر ناتج مباشرة عن الوقائع الجرمية. وذلك لأنه إذا كان الضحية قد تأسس طرفاً مدنياً وفقاً للقانون وطلب الحكم له بالتعويض، فمن الخطأ أن تغفل أو تهمل طلبه وتحكم بحفظ حقوقه. وكذلك إن كان لم يحضر الجلسة ولم يتأسس كطرف مدني بإحدى الطرق القانونية ولم يكن قد طلب الحكم له بأي حق فمن الخطأ البين أن تحكم المحكمة الجزائية بحفظ حقوقه التي لم يدعيها. وإذا كان للضحية حقوق فهي محفوظة بحكم القانون ولا تحتاج إلى إصدار حكم قضائي عن المحكمة الجزائية بحفظها¹⁵¹.

وفي جميع الأحوال، فإنه إذا كان المتهم المحكوم بإدانته بإحدى جرائم اختلاس المال العام، هو شخص موظف للدولة، وصدر حكم بإلزامه بدفع تعويض إلى الضحية، فإن الضحية طالب التعويض ملزم بإدخال الوكيل القضائي للخبزينة العامة في الخصام، باعتباره ممثل المسؤول المدني عن الأضرار المطلوب التعويض عنها¹⁵². فالنصوص تعفي الموظف من مسؤولية التعويض عن الأضرار الناتجة عن الوقائع والأفعال الجرمية التي يحدثها بالغير، متى كانت واقعة منه أثناء قيامه بمهام وظيفته أو بسببها. كما أنها – أي النصوص – تستوجب إدخال العون القضائي للخبزينة العامة في الخصام بعد إخطاره بكافة الإجراءات والوقائع المنسوبة إلى الموظف¹⁵³.

¹⁵¹ - انظر، المادة 316 من الأمر 66-155 الصادر بتاريخ 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية في الجزائر، ج.ر 1966 العدد 47.

¹⁵² - انظر، المادتين 129 و 136 من القانون المدني الجزائري 75-58 السابق والمادة 2 من القانون 63-198 المؤرخ في 08 يونيو 1963 المؤسس للوكالة للخبزينة، ج.ر 1963، العدد 38.

¹⁵³ - انظر، عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص. 172.

أما إجراءات المتابعة فيتم بحثها من خلال الفرع التالي.

الفرع الثاني

تطبيق إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الاختلاس

يقصد بإجراءات المتابعة القضائية تلك التشكيلات القضائية في الدعوى العمومية التي تنشأ عن ارتكاب جريمة من جرائم الاختلاس أو الفساد، وتحرك من طرف سلطات قانونية وقضائية مختصة لتطبيق العقوبات المقررة لها.

وسيتم تناول مسألتين مهمتين بالنسبة للإجراءات الخاصة بمتابعة جرائم الاختلاس، المسألة الأولى تهدف إلى بيان السلطات القانونية والقضائية المختصة بهذه المتابعة. في حين تهدف المسألة الثانية إلى تبين كيفية حماية هذه الإجراءات بغرض الكشف عن الاختلاس وما ينجر عنه من جرائم التبيد والتحويل والاحتجاز بدون وجه حق...

أولاً: السلطات القانونية والقضائية المختصة

لقد نص القانون 01-06 على إنشاء هيئة متخصصة مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، لذا يتطلب الأمر البحث عن دور هذه الهيئة في مجال المتابعة القضائية لجرائم الفساد واختلاس المال العام إلى جانب دور الجهات القضائية المعهود لها أصلاً بهذه المهمة وستتم معالجة ذلك من خلال نقطتين هما:

1- دور الهيئات المختصة بمكافحة جرائم الفساد في المتابعة القضائية

تعرف هذه الهيئات بأنها هيئات ذات سلطة إدارية مستقلة تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي، وتتولى مهام عديدة في مجال الوقاية من الاختلاس ومكافحة الفساد. وهذا المفهوم تضمنه القانون 01-06 ليخول للهيئة المختصة بمكافحة جرائم الفساد في الجزائر

سلطات قانونية ومهام مختلفة وشاملة، في مجال التحري في وقائع ذات صلة باختلاس المال العام ونهبه، والمراقبة المستمرة للكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه.

ومن الإجراءات التي تلجأ إليها الهيئة للكشف عن أعمال الفساد، ما نصت عليه المواد 12-20-22 من نفس القانون من الحق في الإطلاع على الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة في تحرياتها للكشف عن أعمال الفساد والاختلاس، لدى أي شخص طبيعي أو معنوي كما يمكن لها الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد¹⁵⁴.

وبالتالي يقع على عاتق الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام الالتزام بما تقدمه الهيئة من طلبات وكذا الأشخاص الطبيعية والمعنوية الأخرى.

وعندما تتوصل الهيئة المتخصصة في تحرياتها إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، وذلك تطبيقاً لمبدأ الملائمة في تحريك الدعوى العمومية. ويستفاد من هذه المهام الإجرائية الموكلة بها لهذه الهيئة المتخصصة، أنه بالرغم من اعتبارها سلطة إدارية غير قضائية، فهي تتمتع بسلطات ذات صلة بالسلطة القضائية شبيهة بسلطات الضبط القضائي، التي تناط بالموظفين وأعوان الإدارات والمصالح العمومية من جهة، ومن جهة أخرى فلكونها تابعة لرئاسة الجمهورية، فإن إجراءاتها تنسم بطابع السيادة على الصعيدين الداخلي والخارجي.

وهذا الطابع المتعدد لوظيفة الهيئة المتخصصة لمكافحة الفساد، يقوي دور هذه الهيئة في مجال التحري للكشف عن هذه الجرائم، وإمكانية متابعة الفاعلين فيها وتوقيع

¹⁵⁴ - انظر، خالف عقيلة، المرجع السابق، ص. 79.

عقوبات عليهم بأحكام قضائية. ويدعم أيضا ضرورة ممارسة رقابة مستمرة ويقظة لمكافحة جرائم الفساد المضرة بالوظيفة الإدارية والمال العمومي.

أما في موريتانيا، فإن هيئة من هذا القبيل لم يستحدثها المشرع الموريتاني بعد. وتبقى اختصاصات هكذا هيئة من اختصاص القضاء الجنائي والمفوضية الخاصة بمتابعة الجرائم الاقتصادية والتي لم تنظر، حسب علمنا إلى حد الساعة، في قضية واحدة تتعلق بصورة مباشرة بالمال العام. بل إن كل القضايا التي نظرت فيها تتعلق أساسا بتجاوزات على الجمركة وأشياء من هذا القبيل. وليس لهذا الإهمال من مبرر بالنظر لحجم الجرائم الاقتصادية والفساد في تسيير المال العمومي.

2- دور السلطات القضائية في تطبيق إجراءات المتابعة القضائية

من المعلوم أن المدعي في الدعوى العمومية هو المجتمع أو الشعب صاحب الحق في العقاب. ولما كان من المستحيل على المجتمع في مجموعه أن يحرك ويباشر الإدعاء في الدعوى العمومية، حول هذا الأمر إلى نائب قانوني ممثل في هيئة قضائية مستقلة هي النيابة العامة، وهي ملزمة ومقيدة بإجراءات تحريك الدعوى العمومية وما ينجر عن ذلك تحقيقا للعدالة والاستقرار والأمن والطمأنينة، في نظام قضائي يجب أن يكفل حماية حقوق الإنسان والحريات الفردية.

وعليه وبالنظر للطبيعة الخطيرة لجرائم الفساد والاختلاس، تعد النيابة العامة هي المختصة في تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها أمام القضاء الجنائي. والمؤكد أنه كلما تعلق الأمر بتوقيع جزاءات سالبة للحرية فإنه يعود للقضاء الجنائي وحده الحق في القيام بهذه المهمة، غير أنه في بعض الحالات الخاصة يمكن لبعض الهيئات أن تقوم بتحريك الدعوى كما هو الحال في تحصيل حقوق أو رسوم جمركية، حيث تقوم الإدارة الجمركية بممارسة الدعوى الجبائية لتطبيق العقوبات الجبائية. وتكون النيابة العامة في هذه الحالة طرفا يمارس الدعوى الجبائية بالتبعية للدعوى العمومية. ولا جدال في أن هذه الجرائم تمس المال العام، لذا يجب على الإدارة – التي تمثل السلطة العامة – الدفاع عن هذا المال.

ومقارنة مع جهاز النيابة العامة، يمكن تكييف الإدارة في هذا الدور الخاص بتحريك الدعوى الجنائية أو غيرها، على أنها نيابة عامة متخصصة. ويلاحظ أيضا هناك تجنيد للنيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية لارتباط إجراءات المتابعة بضرورة وجود الشكوى أو إذن في بعض الحالات. فمثلا ينص الدستور الجزائري الحالي في مادته 110 على أنه لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو بمجلس الأمة بسبب جنابة أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن - حسب الحالة - من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه. وفي نفس السياق، ينص الدستور الموريتاني هو الآخر في المادة 50 منه، على أنه لا يرخص في متابعة أو توقيف أي عضو من أعضاء البرلمان أثناء دوراته أو خارجها إلا بإذن من مكتب الغرفة التي ينتمي إليها، سوى في حالة التلبس بالجريمة، كما يعلق اعتقال عضو البرلمان إذا طلبت الغرفة التي ينتمي إليها ذلك.

ويبدو واضحا أن تطبيق إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الفساد والاختلاس تتميز بالخصوصية، التي تبررها خطورة تلك الجرائم، وكذا الصفة المتميزة لمرتكبيها كما هو الحال بالنسبة للحالات الخاصة المنصوص عليها في متابعة موظفي الحكومة وغيرهم. ودائما تطبيقا لهذه الخصوصية يناط بضباط الشرطة القضائية مهمة التحري والاستدلال عن أعوان الإدارات والمصالح العمومية، حيث وبموجب قوانين خاصة، يمكن أن تخول لهم صلاحيات الضبط القضائي في عملية التحري والاستدلال عن جرائم الاختلاس¹⁵⁵.

أما الجهة القضائية المختصة في الفصل في جرائم الفساد والاختلاس واستصدار الأحكام بهذا الخصوص فهي محكمة الجنايات سواء في الجزائر أو موريتانيا، والنائب العام

¹⁵⁵ - انظر المواد 15، 19، و 27 من الأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو يتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، ج.ر. 1966، العدد 47.

أو وكيل الجمهورية هو الذي يتولى في هذه الحالة تمثيل النيابة العامة، وبالتالي تطبيق إجراءات المتابعة القضائية عن طريق تحريك الدعوى العمومية.

ثانيا: الحماية الخاصة لإجراءات المتابعة القضائية

تهدف هذه الحماية إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الضمانات، لفعالية مختلف الإجراءات المتعلقة بالتحري والاستدلال والتحقيق في جرائم الاختلاس والفساد. ويمكن استخلاص أهم الصور لحماية إجراءات المتابعة القضائية كما يلي:

1- مواجهة أفعال إعاقه السير الحسن للعدالة:

وتحدد هذه الأفعال في ثلاث حالات هي:

أ - الحالة الأولى: تتمثل في استخدام العنف لعرقلة سير التحريات ومنع الإدلاء بالشهادة ونصت عليها المادة 44 من القانون 01-06 التي تشترط لتحقق جنحة إعاقه السير الحسن للعدالة:

- أن يتم استخدام القوة البدنية أو التهديد لمنع الإدلاء بالشهادة أو تقديم أدلة في إجراء يتعلق بارتكاب أفعال الفساد أو الاختلاس.

- أن يتم تقديم وعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها بهدف التحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو منع الإدلاء بالشهادة أو تقديم أدلة في إجراء من إجراءات التحري عن جرائم اختلاس المال العام.

- أن يتم رفض تزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بوثائق ومعلومات عمدا ودون أي مسوغ قانوني.

ويمكن تدعيم هذه الطرح بمادتين نص عليهما المشرعان الجزائري والموريتاني وتعاقبان على الأفعال التي ترمي إلى عرقلة تنفيذ الأحكام القضائية أو وقفها¹⁵⁶.

¹⁵⁶- انظر المادتان 138 مكرر من الأمر 156-66 السابق و48 فقرة أخيرة من الأمر القانوني 07-036 المتضمن المسطرة الجنائية الموريتانية السابق.

ب - الحالة الثانية: تتمثل في إبلاغ السلطات المختصة ببلاغ كيدي حيث نصت المادة 46 من القانون 01-06 على أن كل من أبلغ عمداً، وبأية طريقة كانت، السلطات المختصة ببلاغ كيدي عن جريمة من جرائم الفساد ضد شخص أو أكثر، يعاقب بعقوبة الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50000 إلى 500000 دج. ويترتب عن البلاغ الكيدي فضلا عن المساس بالحريات الفردية للأشخاص، إزعاج السلطات القضائية وتضليل العدالة والسير العادي للتحريات المتبعة للكشف عن جرائم الفساد والاختلاس.

وبنفس الطريقة تناولت المادة 300 من قانون العقوبات الجزائري حالات الوشاية الكاذبة لجريمة الاختلاس وحددت عقوبتها بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات والغرامة من 500 إلى 15000 دج.

ج - الحالة الثالثة: تتمثل في الامتناع عن إبلاغ السلطات المختصة عن جرائم الفساد والاختلاس. إذ يقع على عاتق الأشخاص الذين يمارسون مهنة أو وظيفة دائمة أو مؤقتة، إبلاغ السلطات القضائية عن تلك الجرائم بمجرد علمهم بوقوعها وإلا عوقبوا بنفس عقوبة البلاغ الكيدي الواردة آنفاً، حسب نص المادة 47 من القانون 01-06.

ويدعم أيضا هذا الحكم نص المادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية وكذا المادتين 181 و188 من قانون العقوبات التي تلزم إبلاغ النيابة العامة بكافة المعلومات والمستندات عن أي من جرائم الاختلاس والفساد التي تنتهي إلى علم الموظف العمومي.

2- تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد واختلاس المال العام

تتميز جرائم الفساد بصورة عامة بأنها جرائم الكتمان، لذا يصعب الكشف عنها، وخصوصا في المجالات الاقتصادية والنقدية، مما يبرر ضرورة الحث على الإبلاغ عنها في إطار التحري والاستدلال والتحقيق. ولتشجيع الغير صاحب المصلحة أو غيره على التبليغ وجب إحاطة شهادته بحماية خاصة، وفقا لتدابير وقائية وإجرائية ضامنة لتوفير أكبر

قدر ممكن من الحماية اللازمة للشاهد ضد التهيب والانتقام الصادر عن أي شخص يرتكب جريمة من هذه الجرائم. وفي واقع الأمر فإن العقوبات المسلطة على من يتستر على هذه الجرائم ليست سوى تشجيع ضمني للإبلاغ عنها.

وفي الجزائر فإن أهم ما جاء به قانون 06-01 من أجل تشجيع الإبلاغ عن الجرائم المتعلقة بالفساد ونهب المال العام، هو ما نصت عليه المادة 49 التي تقرر معاملة عقابية مخففة للموظفين المتهمين والمتعاونين في الكشف عن جرائم الفساد والاختلاس. حيث يستفيدون من الأعذار المعفية بمعنى المادة 52 من قانون العقوبات، والتي يترتب عليها مع قيام الجريمة والمسؤولية إما عدم عقاب المتهم إذا كانت أعذار معطية وإما تخفيف العقوبة إذا كانت مخففة. والجدير بالذكر أنه إذا كان القانون، من حيث المبدأ، يعاقب على إفشاء الأسرار المهنية فإن الأمر يختلف في مجال تطبيق إجراءات المتابعة القضائية للكشف عن جرائم الفساد¹⁵⁷.

3- تطبيق أساليب خاصة للتحري

تهدف التحريات القضائية بصفة عامة والجنائية بصفة خاصة منها، إلى البحث والتقصي وفق إجراءات محدودة وشروط قانونية مقيدة، عن أدلة إثبات الإدانة أو البراءة. ويجوز الإثبات حسب نص المادة 212 من قانون الإجراءات الجزائية في الجزائر بكافة الطرق والوسائل العلمية دون أن يكون في ذلك مساس بالحريات الفردية.

ولخطورة هذه الجرائم على توازن المجتمع وتنميته، حددت المادة 56 من القانون 06-01 على سبيل المثال بعض هذه الأساليب الخاصة في نوعين هما الترصد الإلكتروني أو الاختراق والتسليم المراقب. ويتقيد تطبيق هذين الأسلوبين بإذن من السلطة القضائية المختصة وهي النيابة العامة Le Parquet. وما يبرر تلك الأساليب الخاصة في التحري وغيرها هو طبيعة جرائم الاختلاس والفساد وتعقيدها وتنظيمها في جماعات إجرامية

¹⁵⁷ - انظر، خالف عقيلة، المرجع السابق، ص. 85.

منظمة. فضلا عن كونها صادرة عن موظفين عموميين ملزمين بالحفاظ على أموال الدولة، باعتبارها من أهم الوسائل القانونية والمادية لفاعلية نشاط الإدارة العمومية. فلا مانع إذا من الاستعانة بوسائل علمية متجددة وتقنيات حديثة للكشف عن جرائم الاختلاس والفساد، إذا احترمت هذه الوسائل حرية الأفراد العامة والخاصة.

والواقع أن هذه الأساليب تكاد تقتصر في الوقت الراهن على الإرهاب والجريمة المنظمة، ففي منطقة المغرب العربي التي تشهد تعاوننا أمنيا وقضائيا متصاعدا بخصوص الإرهاب وبضغوط غربية تقودها الولايات المتحدة الأمريكية، فإننا نهيب بالمسؤولين في هذه الدول للتركيز على الجريمة المنظمة وتهريب الأموال العامة المختلسة.

4- تنظيم وتعزيز علاقات التعاون القضائي

إن التعاون القضائي ما بين الهيئات، السلطات القضائية والمؤسسات المالية الوطنية لا تنفي أهمية وضرورة اللجوء إلى أسلوب التعاون الدولي، لما لهذا التعاون من فعالية معتبرة في الكشف عن جرائم الفساد وخصوصا جرائم تهريب الأموال المختلسة التي تهمنا هنا. وفي هذا الإطار يتجسد التعاون القضائي الدولي، إما عن طريق المساعدة القانونية والقضائية المتبادلة في إطار اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، وإما عن طريق نظام تسليم المجرمين المنصوص عليه في القوانين الداخلية.

وقد تطرق المشرع الجزائري لهذين النوعين في المادة 57 من القانون 06-01 والمواد من 694 إلى 718 من قانون الإجراءات الجزائية.

ومن أمثلة التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة المنظمة والعبارة للحدود، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (O I P C) والتي تهدف إلى تبادل المعلومات

والتعاون على أوسع نطاق في مجال مكافحة جرائم القانون العام بين سلطات الشرطة الجنائية في مختلف البلدان¹⁵⁸.

وتختص هذه المنظمة بتنسيق الجهود التي تبذلها دوائر الشرطة في الدول الأعضاء في مجال دفع الجريمة والوقاية منها والتعاون الأمني الدولي، من خلال تبادل المعلومات المتعلقة بالأنشطة الإجرامية ومرتكبيها. ويشمل ذلك أوصاف المجرمين وبصماتهم وصورهم الفوتوغرافية وأوصاف الأشياء أو الأموال محل الجرائم... وكذلك تحقيق شخصية المشتبه فيهم من خلال البيانات والمعلومات المسجلة لدى دوائر الشرطة الوطنية¹⁵⁹.

ويساهم القانون المدني هو الآخر في حماية المال العام وهو ما سيتم بحثه من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثالث

حماية المال العام في القانون المدني

تمثل الحماية المقررة في القانون المدني إحدى الضمانات القانونية للأموال العامة، في مواجهة التعدي أو الغصب الذي قد يصدر من أي شخص طبيعي أو معنوي. بيد أن هذه الحماية أقرب إلى المبادئ العامة منها إلى قواعد قانونية تجرم التعدي أو الاستيلاء على هذه الأملاك أو الأموال العامة، إذ لم تقرر قواعد القانون المدني عقوبة بدنية أو مالية على من يتعدى على هذه الأموال.

¹⁵⁸ - انظر، علاء الدين شحاته، التعاون الدولي لمكافحة الجريمة، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2000، ص. 173.

¹⁵⁹ - انظر، علاء الدين شحاته، المرجع السابق، ص. 187.

فقد اكتفي المشرع الجزائري¹⁶⁰ بتحديد أموال الدولة العامة وضمان حمايتها بموجب مبادئ عامة معروفة في القانون المدني المقارن وهي: مبادئ عدم التصرف، عدم قابلية التقادم وعدم قابلية الحجز.

وفي مثل هذه الحالة التي لا يتضمن فيها القانون عقوبة للمعتدي أو يكون العقاب غير فعال، مما يمس بحسن سير المرفق العام بانتظام واضطرابه، فإن للإدارة أن تصدر قرارات مشمولة بالتنفيذ التلقائي دون اللجوء إلى القضاء¹⁶¹.

أولاً: عدم جواز التصرف في الأموال العامة

تخضع الأموال العمومية لقاعدة عدم جواز التصرف كقاعدة أساسية لحمايتها ضد مخاطر التصرف غير المشروع الصادر عن الإدارة أو غيرها من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، وهي قاعدة ذات أصل فقهي وقضائي¹⁶². وتجد هذه القاعدة أساسها في التشريع الجزائري من خلال القانون المدني¹⁶³.

ويقصد بهذه القاعدة منع التصرفات الناقلة لملكية المال العمومي أو أحد عناصره سواء كانت هذه التصرفات مجانية أو بمقابل. وتتسم هذه القاعدة بالنسبية لكونها مرتبطة بفكرة تخصيص المال للنفع العام، فهي مرتبطة وجوداً أو عدماً بنشوء التخصيص أو

¹⁶⁰ - انظر، المادة 66 من القانون رقم 90-30 الصادر بتاريخ 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية في الجزائر، ج.ر 1990 العدد 52.

¹⁶¹ - انظر، أمير يحيوي، منازعات أملاك الدولة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص. 31.

¹⁶² - عرف الفقه الفرنسي قاعدة عدم جواز التصرف قديماً حتى قبل نشوء نظام الملكية العامة وذلك عندما طبقت على أموال التاج بصفة عامة ومطلقة قصد الحد من إسراف وتبذير الملوك لهذه الأموال. وعدلت الثورة الفرنسية بعد ذلك عن هذه القاعدة وأجازت التصرف فيها وذلك للبحث عن موارد مالية لتغطية نفقاتها. بعد ذلك استمر تطبيق هذه القاعدة دون سند قانوني حتى إصدار تقنين دومين الدولة الذي نص صراحة على أن أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم.

¹⁶³ - تنص المادة 689 من الأمر 75-58 السابق المتضمن القانون المدني في الجزائر على أنه " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم ... " وتنص المادة 04 من القانون 90-30 السابق "الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز".

زواله، إذ يكفي للشخص العام تجريد المال من صفة العمومية بإلغاء تخصيصه حتى ينتقل إلى أملاكه الخاصة، حينئذ يمكن إخضاعه لكافة التصرفات الناقلة وغير الناقلة للملكية.

فإذا تصرفت الإدارة في المال العام مع احتفاظها بصفة العمومية، فإن تصرفها يكون باطلا مطلقاً¹⁶⁴. ويحق للإدارة استرداده، ولا يجوز للمشتري أن يحتج بإحدى قواعد القانون المدني، كقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية، لأن هذه القاعدة تفترض جواز تداول المال المنقول وانتقاله من ذمة إلى أخرى، وهو ما لا يتفق والقواعد المقررة لحماية الأملاك العمومية¹⁶⁵. ويترتب على الحكم ببطلان التصرفات التي أجرتها الإدارة بشأن الأموال العامة، إرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل إجراء هذه التصرفات، فلا ينتقل المال إلى ذمة المشتري مثلاً، أما إذا تم التسليم فإن على هذا الأخير رده مع استرجاع ماله الذي دفعه لقاءه.

كما قد تنقرر مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ والتي تستوجب التعويض عنها¹⁶⁶.

ويتم أعمال قاعدة عدم جواز التصرف عادة في إطار التصرفات التي تتنافى مع تخصيص الشيء للمنفعة العامة، غير أن هناك تصرفات تقوم بها الإدارة لا تتعارض معه وهي:

- تمويل التسيير: ويقصد به انتقال المال العام من هيئة مسيرة إلى أخرى دون أن يفقد صفته العامة كتحويل طريق ولائي إلى طريق بلدي، حيث يعد هذا التصرف من أعمال الإدارة والتسيير.

¹⁶⁴- انظر، أعرم يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر، 2002، ص. 94 و 43.
¹⁶⁵- انظر، ميساوي حنان، التمييز بين أملاك الدولة (الدومين العام والدومين الخاص)، مذكرة ماجستير 2004-2005 جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ص. 111.
¹⁶⁶- انظر، إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص. 576؛ جعفر محمد أنس قاسم، النظرية العامة للأملاك الإدارية والأشغال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1992، ص. 26، نقلا عن ميساوي حنان، المرجع السابق، ص. 111.

- منح تراخيص الشغل المؤقت: سواء تمت في شكل قرار أو عقد إداري فإن هذه التراخيص لا تمس حرية الجمهور في الانتفاع بالأموال العامة، كما تتصف بأنها مؤقتة وللإدارة أن تلغيها في أي وقت تشاء بدافع الصالح العام.
- تقرير حقوق الارتفاق: يجوز للإدارة تقرير ارتفاقات شريطة عدم تعارضها مع أهداف تخصيص المال العام، كأن تسمح بممر في أحد أملاكها العمومية لصالح الملاك المجاورين، إذا قدر أنه لا يتعارض والغرض المخصص له¹⁶⁷.

ثانيا: عدم قابلية التقادم

وتعني عدم جواز تملك المال العام بالتقادم المكسب، وهي نتيجة منطقية لعدم جواز التصرف فيه وهي من النظام العام. وعليه لا تسري على المال العام قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية أو التملك عن طريق الالتصاق أو التقادم.

ثالثا: عدم قابلية الحجز على الأموال العامة

وتعني عدم جواز الحجز على الأموال العمومية وهو مكمل للمبدأين السابقين وهو مقرر لمصلحة المرافق العامة لضمان استمراريتها، وهذا المبدأ يطبق حتى على الأموال الخاصة تطبيقا لعدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الإدارة لأنه يفترض فيها الثراء¹⁶⁸.

رابعا: مبدأ عدم جواز الإثراء بلا سبب

ومعناه عدم إثراء الشخص دون سبب مشروع، على حساب وظيفة عامة أو مصلحة عامة يتولاها. وينشأ الالتزام على عاتق من أثري برد قدر ما أثري به، في حدود ما لحق

¹⁶⁷- انظر، المادة 867 من الأمر 75-58 السابق، المتضمن القانون المدني في الجزائر.

¹⁶⁸- انظر، عمر حمدي باشا، ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة 2007، ص. 99.

الوظيفة أو المرفق العام من خسارة، ويجد هذا المبدأ تطبيقه في القانون المدني في كل من الجزائر وموريتانيا¹⁶⁹.

وقد يكون الإثراء إيجابيا إذا أدى إلى زيادة في الذمة المالية للشخص، وقد يكون سلبيا إذا أدى إلى الانتقاص من الجانب السلبي لذمة الشخص الذي أضر، ولا يكفي وجود الإثراء فقط بل يلزم أن يقابله افتقار حتى ينشأ الالتزام بالتعويض¹⁷⁰.
ولحماية هذا الحق وجدت دعوى التعويض عن الإثراء بلا سبب، غير أنها تسقط بانقضاء عشر سنوات من التاريخ الذي يعلم فيه من لحقته الخسارة بحقه في التعويض وتسقط في جميع الأحوال بانقضاء خمسة عشر سنة من اليوم الذي ينشأ فيه هذا الحق¹⁷¹.

والواقع أن التحري عن الإثراء بلا سبب يعود لنشأة الدولة الإسلامية الأولى. وقد شهد تطبيقا على نطاق واسع في عهد الخليفة الراشد عمر بن الخطاب، الذي شدد الرقابة على عماله وولاته وأرسي ما يعرف اليوم بإقرار الذمة المالية، فكان يحصي أموال وولاته قبل وبعد توليهم مهامهم ليحاسبهم على ما زاد في أموالهم بعد الولاية مما لا يدخل في عداد الزيادة المشروعة¹⁷².

وتبقى كل الإجراءات الرامية إلى حماية المال العام ناقصة إذا لم تتوفر إحدى أهم دعائم القضاء المتمثلة في استقلاليته، وهو ما سيتم تناوله من خلال المطلب التالي.

المطلب الرابع

¹⁶⁹ - تتطابق المادتان 141 من الأمر 58-75 المتضمن القانون المدني في الجزائر و87 من الأمر القانوني 89-126 الصادر بتاريخ 14 سبتمبر 1989 المتضمن قانون الالتزامات والعقود الموريتاني في النص على أن "كل من نال عن حسن نية من عمل الغير أو من شيء له منفعة ليس لها ما يبررها، لزم بتعويض من وقع الإثراء على حسابه بقدر ما استفاد من العمل أو الشيء".

¹⁷⁰ - انظر، محفوظ لعشب، المبادئ العامة للقانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006، ص. 247.

¹⁷¹ - انظر، المادة 142 من الأمر 58-75 السابق المتضمن القانون المدني في الجزائر.

¹⁷² - انظر، نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص. 63.

ضرورة استقلال القضاء

إن الاستقلالية المطلقة للقضاء تبقى نسبية في نظر الكثيرين، إذ أنها تبقى في جميع الأحوال عرضة للتدخل من طرف الجهاز التنفيذي، حتى في الدول التي تتباهى بالديمقراطية. ولا أدل على ذلك من إغلاق القضاء البريطاني لملف صفقة اليمامة المشهورة¹⁷³. بيد أن ذلك لا يحول دون وجود قضاء يتمتع بقدر كبير من الاستقلالية عموماً في هذه الدول.

ففي المرجعية التاريخية كان القاضي في مصر الفرعونية يقسم قبل تولي مهامه أمام الملك بعدم طاعة أو امره لو أنه طلب منه يوماً ما يخالف العدالة¹⁷⁴. والتاريخ الإسلامي مليء بالمواقف والمشاهد التي تدل على استقلال القضاء كالنزاع بين الخليفة علي بن أبي طالب واليهودي في مسألة الدرع والتي حكم فيها القاضي شريح لصالح اليهودي بعد أن جمعها في نفس المكان.

وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للأمم المتحدة على أن لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين، في أن تنتظر قضيته أمام محكمة مستقلة ونزيهة نظراً عادلاً وعلنياً¹⁷⁵.

ومن الدساتير، نص الدستور المصري على أن السلطة القضائية مستقلة، وأن المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها تصدر أحكامها وفقاً للقانون، كما أكد على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة¹⁷⁶.

¹⁷³ - صفقة سلاح بين المملكة المتحدة والمملكة العربية السعودية، اتهم فيها القضاء البريطاني مسؤولين بريطانيين بتقديم رشاًوى لمسؤولين سعوديين. إلا أن الملف تم إغلاقه بإيعاز من الجهاز التنفيذي البريطاني في عهد رئيس الوزراء توني بلير، بحجة المحافظة على المصالح العليا للبلاد واستجابة لضغوط كبيرة مارسها الجانب السعودي.

¹⁷⁴ - انظر، نور الدين فكاير، مقومات استقلال القضاء، مجلة النائب، العددان 5 و 6. 2005 الجزائر، ص. 50.

¹⁷⁵ - انظر، المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للأمم المتحدة الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1948.

¹⁷⁶ - انظر، المادتان 165 و 166 من الدستور المصري الصادر بتاريخ 11 سبتمبر 1971؛ نقلاً عن نور الدين فكاير، المرجع السابق، ص. 50.

كما نص الدستور الفرنسي على أن رئيس الجمهورية هو ضامن استقلال السلطة القضائية¹⁷⁷. وأكد على ذلك الجنرال ديغول في خطابه المعروف بميدان الجمهورية في 04 سبتمبر 1958 حين أقر بأن حسن ضمان أهلية وكرامة ونزاهة الدولة يتوقف على كفالة استقلال القضاء واستمراره في المحافظة على حرية كل فرد¹⁷⁸.

وقد أكد المؤسسان الجزائري والموريتاني بدورهما على مبدأ استقلالية القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وحماية القاضي من جميع أشكال الضغوط والتدخلات التي قد تعوق أداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه¹⁷⁹.

ولإلقاء مزيد من الضوء على هذا المبدأ الهام سيتم تناوله من خلال مفهوم استقلال القضاء (الفرع الأول)؛ والاستقلال الوظيفي للقضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم استقلال القضاء

لقد استقر الفقه الدستوري على اعتبار القضاء سلطة قائمة بذاتها، كالسلطتين التشريعية والتنفيذية. وهي الحقيقة التي تبنتها جل الأنظمة السياسية في العالم في دساتيرها، بعد ما ولت أفكار إنكار صفة السلطة على القضاء، واعتباره وظيفة أو مرفقا أو هيئة ما كانت في واقع الأمر إلا تمهيدا لإهدار استقلاله، وتجريده من أهم خصائصه كسلطة تقف على قدم المساواة مع السلطتين الأخريين، حسب ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها دون تداخل أو تجاوز أو تطاول.

¹⁷⁷- انظر، الفقرة الأولى من المادة 64 من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958

"Le président de la République est garant de l' indépendance judiciaire."

¹⁷⁸ - Que l'autorité judiciaire soit assurée de son indépendance et demeure la gardienne de la liberté de chacun, la compétence, la dignité, l'impartialité de l'Etat en sont mieux garanties"

نقلا عن نور الدين فكايير، المرجع السابق، ص. 50.

¹⁷⁹- انظر، المواد 138، 147 و 148 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل، والمواد من 89 إلى 91 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 المعدل السابقين.

وحتى لا ندخل في سجال فقهي مع الذين يرون أو لا يرون ضرورة وصف القضاء بالسلطة، فإن الكل يجمع على اعتبار الاستقلال شرطا لازما لوجود قضاء يتمتع بقدر من المصادقية والعدالة والإنصاف¹⁸⁰. فإذا كان للقضاء من دور سياسي في المجتمع، فإن هذا الدور ينبغي أن يكون تلقائيا، ولا يتعين أن يكون رهنا إشارة الحكام.

ولكن السؤال المطروح بإلحاح هو هل اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات واعتبار القضاء سلطة مستقلة في المواثيق الدولية والداستير الوضعية قد حقق بالفعل الاستقلال الوظيفي للقضاء وأوصلنا إلى أداء قضائي مستقل ونزيه، أم أن ذلك الهدف لا يزال بعيد المنال وما هي تصوراتنا لإدراك ذلك؟

إذا كان من المسلمات إقرار مبدأ الفصل بين السلطات دستوريا في جل الأنظمة الديمقراطية، واعتبار القضاء سلطة مستقلة إلى جانب السلطتين الأخريين، فإن تكريس هذا المبدأ عمليا يختلف مداه ويتفاوت من نظام إلى نظام، ومن دولة إلى أخرى بسبب عوامل عديدة، من بينها أن تكريس الاستقلال الوظيفي للقضاء يتطلب إرادة سياسية صادقة، تؤمن وتعمل على تحقيق استقلال القضاء وسيادة القانون. وكذلك اكتتاب وتكوين قضاة أكفاء ونزيهين يقدرون ثقل الأمانة حق قدرها، ومستعدون للتضحية والتفاني من أجلها وكذلك خلق إطار ردي حقيقي للحؤول دون انحراف القضاة أو تدخل السلطات الأخرى في العمل القضائي.

إن مفهوم استقلال السلطة القضائية لا يعني - بأي حال من الأحوال - الانفصال التام عن باقي السلطتين الأخريين ولا عن الدولة، كما أن استقلال القاضي لا يعني حرته المطلقة من كل ضبط أو قيد أو وصاية. وإنما الاستقلال المقصود هنا هو استقلال العمل القضائي من خلال قضاة أكفاء غير خاضعين لأي نوع من أنواع التأثيرات أو الضغوطات

¹⁸⁰ - انظر، بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، 2002، ص. 43.

في تطبيقهم السليم للقانون. فكثير من مشاكل القضاء التي أدت إلى المساس بمصداقيته سببها سوء تطبيق القانون سواء لانعدام الكفاءة أو عن إرادة وقصد. أو بسبب ضغط أو تأثير أو سوء تقدير من القاضي للاستقلال المنوط به. تنضاف إلى ذلك إجراءات التقاضي المعقدة وطول آجال الفصل في القضايا التي تفقد جدواها في كثير من الأحيان ويصعب تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنها.

إن تجسيد مبدأ استقلال القضاء في الميدان يتطلب أن يكون القضاء سلطة، وأن تكون هذه السلطة مستقلة بنظامها ورجالها وهما أمران مرتبطان ومتكاملان.

الفرع الثاني

الاستقلال الوظيفي للقضاء

لا يفيد الاستقلال الوظيفي للقضاء - بأي حال من الأحوال - انعدام الصلة والروابط بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية ولا الانفصال عن سلطة الدولة. ذلك لأن الإطار القانوني الذي تمارس فيه السلطة القضائية مهامها تحدده السلطة التشريعية. كما أن منطق العقل والممارسة يفرضان إلى ضرورة أن تخول صلاحيات مراقبة هذه السلطة داخل الإطار القانوني المحدد، إلى جهة أخرى تفاديا لمساوئ الفئوية والتحيز، ومخاطر التعسف والتسيب، وتجنباً للجمع بين صفتي القاضي والحكم. ذلك لأن الاستقلال المكرس دستورياً للسلطة القضائية هو استقلال العمل القضائي في التطبيق السليم للقانون، وليست حرية القاضي في استعمال سلطته وتصرفاته دون قيد ولا ضبط ولا رقابة¹⁸¹.

وبغرض التوفيق بين استقلالية العمل القضائي لحماية القاضي من جميع التدخلات والضغوطات والتأثيرات من جهة، وحماية المتقاضين من انحراف القاضي وتعسفه من جهة ثانية، اعتبر الدستور الجزائري القاضي مسؤولاً عن كيفية قيامه بمهمته أمام المجلس

¹⁸¹ - انظر، نور الدين فكايير، المرجع السابق، ص. 53.

الأعلى للقضاء¹⁸². في حين اعتبر القانون المدني الموريتاني القاضي مسؤولاً مدنياً عن إخلاله بواجباته تجاه الشخص المتضرر¹⁸³. ومن هذا المنطلق فإن القاضي مسؤول أمام المجلس عن أخطائه المهنية، ذلك لأنه عند اقترافه لأفعال مجرمة قانوناً أو تمس حقوق الأفراد، فإنه يكون في هذه الحالات مسؤولاً أمام المحاكم المختصة.

ومن الناحية المالية، وعلى غرار السلطتين التشريعية والتنفيذية، حرصت الكثير من الدول الديمقراطية على الاستقلالية المالية والإدارية للسلطة القضائية. حيث عهدت بشؤون القضاء والقضاة إلى مجلس أعلى، مكون من كبار رجال القضاء يتولى الشؤون المالية إعداداً وتنفيذاً ورقابةً. لأنه كلما اقترب النظام الإداري والمالي الذي يعمل في ظل القاضي من تحقيق الاستقلال الأمثل، كلما تهيأت له السبل لأداء مهمته.

فالاستقلال الوظيفي للقضاء يستدعي وضع كل ما يتعلق بالمسار المهني للقضاة (التعيين، النقل، الترقيّة، التأديب، الوقف...) بعيداً عن تحكم السلطة التنفيذية. وفي موريتانيا لا يختلف اثنان على التدخل الفعلي للجهاز التنفيذي في القضاء وهياكله، فرئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء وهو الذي يفتح كل عام السنة القضائية الجديدة وهو الذي يتولى تعيين وعزل القضاة بناء على تقرير من وزير العدل¹⁸⁴.

أما في الجزائر، فإن المقارنة بين دور كل من وزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاء في إدارة المسار المهني للقضاة توضح بجلاء هيمنة السلطة التنفيذية على جهاز القضاء¹⁸⁵. ففي القانون المقارن نجد أنه - على سبيل المثال - لا يجوز عزل أو نقل القضاة دون رضائهم حتى ولو تضمن ذلك ترقيتهم¹⁸⁶. في حين أنهم ملزمون بقبول

¹⁸² - انظر، المادة 149 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السابق.

¹⁸³ - انظر، المادة 101 من الأمر القانوني رقم 89-126 المتضمن قانون الالتزامات والعقود الموريتاني، الأخضر بن

عزي، المرجع السابق، ص 25.

¹⁸⁴ - انظر، بدر خان ابراهيم، النظام القانوني للحقوق والحريات العامة في موريتانيا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية

والاقتصادية والسياسية، 1991، العدد 04، ص. 1007.

¹⁸⁵ - انظر، بو بشير محند أمقران، المرجع السابق، ص. 45.

¹⁸⁶ و 187 انظر، بو بشير محند أمقران، المرجع السابق، ص. 48.

الوظيفة في المنصب المقترح حين استفادتهم من الترقية في الجزائر بموجب المادة 42 من القانون الأساسي للقضاء¹⁸⁷.

ورغم ذلك فهناك من يرى في المجلس الأعلى للقضاء نقطة توازن بين استقلال القضاء وضرورة إشراف السلطة التنفيذية عليه، وذلك من خلال:

• تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة، وذلك في تناول القضاة لتشكيله في أغلب الدول منهم؛

• يحدد جدول الأعمال من طرف السلطة التنفيذية، وليس لممثلي الجهاز القضائي إمكانية إدراج المواضيع التي لم يوافق عليها رئيس الجمهورية أو وزير العدل¹⁸⁸.
ومن المفارقات أن تبقى السلطة القضائية المفترض فيها الاستقلال بطبيعتها وبحكم الدستور، السلطة الوحيدة التي تحدد لها ميزانيتها وأجور موظفيها وقضااتها وتقدر حاجياتها من قبل السلطة التنفيذية، لا فرق في ذلك بينها وبين أي من الوزارات أو القطاعات التابعة لها.

وهو الأمر الذي حال دون تفاعل السلطة القضائية مع المستجدات، وأدى إلى استمرارها دون حاجياتها المادية، من هياكل وتجهيزات تستوعب الأعداد المتزايدة من القضايا المطروحة على القضاء بتشعبها وتنوعها.

فالقاضي الذي يدخل قاعة الجلسات بمئات الملفات في الجلسة الواحدة، وقاضي التحقيق المثقل مكتبه بعشرات القضايا الجنائية المعقدة والمتعلقة بقضايا الأمن العام والقضايا المالية والاختلاس، لا ينتظر منه مردود كبير يؤهل العدالة لتبؤ مكانتها في المجتمع وبلوغ دورها في التنمية، وكسب ثقة المتعامل معها، مهما بلغت نجاعة النصوص التشريعية والتنظيمية المطبقة ودرجة استقلال القاضي.

¹⁸⁸ - C.f. Mohamed Ould KHABAZ et Brahim BEDERKHAN, Etudes sur les rapports du pouvoir judiciaire avec les pouvoirs exécutif et législatif à travers l'organisation constitutionnelle de la Mauritanie, R.A.S.J.E.P, 1991, N° 04, p.762.

وإذا كان هناك من يرى بأن تحقيق الاستقلالية المالية للسلطة القضائية غير ممكنة في الوقت الراهن في كل من الجزائر وموريتانيا، لاعتبارات تنظيمية ومادية، فإن ذلك لا يمنع من التفكير والشروع في تحقيق هذه الاستقلالية المالية تدريجياً، وذلك بعد أن تنهياً الظروف الموضوعية والسياسية والقانونية لها، وتكون تتويجا للاستقلال الفعلي للسلطة القضائية عند اقترانها باستقلال العنصر البشري.

ولا يمكن بلوغ هذا الهدف دون الاهتمام اللائق بأعوان ومساعدتي القضاء، وفي مقدمتهم القائمين بأمانة الضبط التي تعد المحرك الفعلي للعمل القضائي وهمزة الوصل بين القاضي والمتقاضى¹⁸⁹.

189- انظر، نور الدين فكايير، المرجع السابق، ص. 54.

خاتمة

إن الخلاصة التي يخرج بها الباحث في ميدان المال العام والرقابة عليه تؤدي حتما إلى حقيقة موضوعية أساسية مفادها أن حفظ هذا المال وإنفاقه وفقا لما هو مرسوم له من سياسات تنموية، اقتصادية، وخدمائية تنعكس بالضرورة على حياة المواطن واقتصاد الدولة والرفاه العام للمجتمع.

وفي سياق هذه المذكرة، تم تناول الرقابة على المال العام في كل من الجزائر وموريتانيا بصورة شمولية وموضوعية تناولت الجانبين النظري والتطبيقي المتعلقين بالهيئات والمؤسسات المؤهلة قانونا لممارسة الرقابة على المال العام.

فقد تم تناول الرقابة السابقة على المال العام بمختلف أنواعها، وإن تم التركيز على الرقابتين الإدارية والبرلمانية. ذلك أن هذه الرقابة السابقة تتميز بالتعدد والتشعب، فالرقابة الإدارية وحدها تعرف عدة أنواع وصور منها الرقابة الذاتية والتسلسلية وما إلى ذلك. وهذا ما حدا بالباحث إلى التركيز على الرقابة الإدارية الأكثر فاعلية وإبراز القطاعات الأكثر تعرضا لنهب المال العام. فتم تناول الدور الرقابي للمفتشية العامة للدولة في موريتانيا والمفتشية العامة للمالية في الجزائر، وكذا النظم الرقابية المطبقة على تمرير الصفقات العمومية في الدولتين باعتبارها تمثل أحد أهم فرائس قرصنة المال العام.

أما الرقابة البرلمانية على المال العام، فإنها تتجسد من خلال آليات ووسائل عامة كالسؤال والتحقيق وإقرار قانون المالية وما إلى ذلك. ولا تتميز كثيرا عن مختلف أنواع الرقابة التي تقوم بها الهيئة التشريعية على أعمال الحكومة إلا باختلاف موضوع هذه الرقابة.

وتؤدي الرقابة السابقة عموما إلى حفظ المال العام وحمايته قبل تنفيذه.

وفي حالة ما إذا أفلت المال العام من الرقابة السابقة الإدارية والبرلمانية، يأتي الدور على الرقابة اللاحقة لتكميل النقص الذي قد يكون حصل من جانب الرقابة السابقة. وتتم الرقابة اللاحقة أساساً، من خلال الأجهزة القضائية والهيئات المخصصة لهذا الغرض.

فتتحمل محكمة الحسابات / مجلس المحاسبة، الجزء الأكبر من هذا العبء كهيئة قضائية إدارية مكلفة برقابة حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف وتوقيع الجزاءات على المدانين باختلاس المال العام.

ويتحمل القضاء العادي والجنائي الجزء الآخر من خلال تحريك الدعوى العمومية ضد من يقوم باختلاس أو تبديد المال العام، وتوقيع الجزاء على من تتم إدانتهم بهذا الشأن. وتتحد فروع القانون العام من قانون مدني، تشريع إسلامي... في النص على حرمة المال العام إلا أن قانون العقوبات يبقى الإطار الفعلي الوحيد الذي يقوم بتوقيع عقوبات سالبة للحرية في هذا الشأن، وبالتالي يبقى الأكثر فاعلية في معاقبة وتجريم اختلاس المال العام.

إن الإطار النظري لمختلف الهيئات والآليات الرقابية - على علته - يبقى في واد والجانب التطبيقي في واد آخر، مما يستدعي إطلاق إرادة سياسية حقيقية للرقابة على المال العام والوقوف في وجه المختلسين، واعتماد جملة من الوسائل الرامية إلى تحسين أداء الإدارة وترشيد إنفاقها، من بينهما على سبيل المثال اعتماد مبدأ المكافأة والعقوبة بصورة تطبيقية وجعل الرجل المناسب في المكان المناسب¹.

فخبراء الفساد الذين تلقوا الدورات التكوينية المتطورة تلو الأخرى على أنظمة قرصنة الأموال العمومية على مدى عقود من الزمن، ليسوا بالساذجة ولا بالبلاهة حتى

¹ - انظر، محمد عبد الرحمن ولد ازوين، إلى السيد الرئيس مع التحية، رسالة مفتوحة إلى رئيس الجمهورية، صحيفة الأخبار الإلكترونية الموريتانية المستقلة alakhbar.info، صفحة مقالات، بتاريخ 07 فبراير 2008.

تعجزهم إجراءات شكلية وسطحية، كالإعلان عن الممتلكات وتقديم مبررات لصرف الأموال العمومية.

فكلنا يعلم كم هو عدد الشركات الوهمية والعملاء السوريين الذين تتم عبرهم قرصنة ونهب المال العام دون الإخلال بالإطار القانوني. وكلنا يعلم كم من مسؤول باستطاعته اللجوء إلى أحد رجال الأعمال لاستعارة بعض ممتلكاته ليتم تحويل اسم مالكيها من رجل الأعمال إلى المسؤول وفقا لإجراءات قانونية سليمة مائة في المائة. ثم يقوم بفتح حساب يتم تحويل مئات الملايين إليه إعاره، عن طريق بعض السماسرة والمستفيدين، ثم يستخرج بعد ذلك كشف حساب مصرفي خاص به يكون مساويا لميزانية قطاعه لسنتين قادمة، ثم يصرح بهذا كله أمام لجنة الشفافية التي لا يمكن لها من الناحية القانونية الاعتراض على أي شيء. ليعمد بعد ذلك إلى إحدى شركاته الوهمية ويرسي عليها ما تيسر له من المناقصات التي يقوم بها قطاعه. ومن البديهي أن هذه المؤسسات ستكون باهظة الثمن سيئة الخدمات².

فحفظ المال العام والرقابة عليه في زمن تعددت فيه وتطورت وسائل نهبه، يتطلب إرادة سياسية حقيقية من جانب كافة السلطات التنفيذية، التشريعية، القضائية وحتى الإعلامية والدخول في كل التفاصيل المتعلقة بتحصيل وإنفاق المال العام وتطبيق القانون على الجميع.

فالإشكالية الجديدة التي نخرج بها من خلال هذه الدراسة، مفادها أنه كلما تطورت ببطء الهيئات والآليات الرقابية كلما تطورت في الاتجاه المقابل وبسرعة شديدة طرق النهب والاحتيايل على هذا المال. والسؤال المطروح في هذا الصدد بالحاح هو متى ستلحق قافلة

² - انظر، أوفى ولد عبد الله ولد أوفى، مليارات من يد الممول إلى جيب المسؤول، صحيفة الأخبار الإلكترونية الموريتانية المستقلة. alakhbar.info، صفحة مقالات، بتاريخ 09 ديسمبر 2007.

الإصلاح بركب الفساد؟ وهل سيأتي اليوم الذي يتساوى فيه الجميع أمام القانون؟ وينال فيه المتنفذون من المختلسين جزائهم؟

- تمت بعون الله-

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: القرآن العظيم

- سورة البقرة، الآية 235.
- سورة آل عمران، الآية 104.
- سورة آل عمران، الآية 161.
- سورة التوبة، الآية 105.

ثانياً: المراجع العامة Ouvrages Généraux

- إبراهيم عبد العزيز شبحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- أبوبكر محمد بن عبد الله العربي، أحكام القرآن لابن العربي، تحقيق علي محمد الجباري، ج2، دار المعرفة، بيروت.
- أحمد بن تيمية (شيخ الإسلام)، كتاب الحدود، المكتبة الإلكترونية، www.taimiah.org.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ط4.
- أحمد وافي وبوكرا أدارس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول 1992.
- الأخضر بن عزي، قانون الالتزامات والعقود، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، نواكشوط، 1996.
- الإمام أبو داود، الإمام أبو سليمان الأشعث السجستاني الأزدي، سنن أبي داود، دار الحديث، القاهرة 1988، ج2.
- الإمام أبو الحسين مسلم بن الحاج القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، الجزء الرابع، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت لبنان.
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية، الجزائر 2005.
- صباح علي البياتي، كتاب الصحوة، ص.409، موقع www.aqaed.com.
- عبد الكريم زيدان، نظام القضاء في الشريعة الإسلامية، ط1، مطبعة العاني، بغداد 1984.
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2004.

- محفوظ لعشب، المبادئ العامة للقانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006.
- محمد علي صنبولة، الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة، دار بور سعيد للطباعة الإسكندرية، ط1، 1974.
- محمد ولد خباز، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، سافور للمعلوماتية، الطبعة 2، انواكشوط 1994.
- Mokhtar OULD DADDAH, La Mauritanie contre vents et marées, Edition KARTHALA, Paris, 2003.

ثالثا: المراجع الخاصة Ouvrages Spéciaux

- أحمد الليل، نظام إبرام الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، السنة الدراسية 2000-2001.
- أعمار يحيوي، منازعات أملاك الدولة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- أعمار يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر، 2002.
- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، 2002.
- جعفر محمد أنس قاسم، النظرية العامة للأحكام الإدارية والأشغال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1992.
- حسين فريجة، شرح قانون العقوبات الجزائري، جرائم الأشخاص، جرائم الأموال، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- حمدي سليمان سميجات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، 1998.
- صانف عبد الإله شكري، مبدأ الحكم الراشد بين القانون الدولي العام وواقع العلاقات الدولية العاصرة، مذكرة ماجستير، 2005-2006، جامعة وهران.
- عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، الجزء الثاني: الجرائم الجنائي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2005.
- عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص. 139.

- علاء الدين شحاته، التعاون الدولي لمكافحة الجريمة، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2000.
- عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة وهران، السنة الدراسية 2004-2005.
- عمر حمدي باشا، ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة 2007.
- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، الطبعة 2.
- مانع عبد الحفيظ، طرق إبرام الصفقات العمومية وكيفية الرقابة عليها في ظل القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.
- محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة: الاختلاس، الاستيلاء، التهرب، الإضرار، الإهمال، موضوعيا وإجرائيا، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2002.
- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2005.
- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة) 2003، دار العلوم، عنابة.
- ميساوي حنان، التمييز بين أملاك الدولة (الدومين العام والدومين الخاص)، مذكرة ماجستير 2004-2005 جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان.
- نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، دراسة مقارنة، دار هومة، الطبعة الثانية، 2006.

- Eric BOEHLER, Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion de la réalisation des recettes et des dépenses publique, Thèse, Paris II, 1981.

-REMLI Mouloud, Approche Comparative des Cours des Comptes Française et Algérienne, Office de Publications Universitaires, Alger, 1987.

رابعاً: النصوص القانونية Textes Juridiques**أ- بالنسبة لموريتانيا**

- القانون الدستوري رقم 014-2006 الصادر بتاريخ 12 يوليو 2006 يقضي بإعادة العمل بدستور 20 يوليو 1991 بصفته دستوراً للدولة ويعدل بعض ترتيباته، ج، ر، 1122، السنة 48، ص. 382.
- القانون 93-19 الصادر بتاريخ 26 يناير 1993 المتعلق بمحكمة الحسابات، مجموعة النصوص التأسيسية والتشريعية والتنظيمية، محكمة الحسابات 2007، ص. 21.
- القانون 93-20 الصادر بتاريخ 26 يناير 1993 مجموعة النصوص التأسيسية والتشريعية والتنظيمية، محكمة الحسابات 2007، ص. 35.
- قانون المحاسبة العمومية 89-012 الصادر بتاريخ 31 مايو 1989 المتعلق بالمحاسبة العمومية في موريتانيا، ج. ر. 1989، العدد 734.
- الأمر القانوني 83-162 الصادر بتاريخ 9 يوليو 1983 المتضمن قانون العقوبات الموريتاني
- الأمر القانوني 92-03 الصادر بتاريخ 18 فبراير 1992 يتعلق بسير الجمعيتين البرلمانيتين، ج. ر. 777، السنة 34 ص. 176.
- الأمر القانوني 1990-09 الصادر بتاريخ 04 أبريل 1990، ينظم قانون المؤسسات العمومية والشركات ذات رأس المال العمومي ويحدد علاقاتها بالدولة، ج. ر. 1990، السنة 32، العدد 746، ص. 400.
- الأمر القانوني 07-036 المتضمن المسطرة الجنائية الموريتانية، ج. ر. 2007، العدد 1143، ص. 480.
- المرسوم 92-28 الصادر بتاريخ 18 أبريل 1992 المتعلق باختصاصات الوزير الأول.
- المرسوم 94-044 الصادر بتاريخ 24 أبريل 1994 المحدد لآليات تطبيق بعض الإجراءات المتعلقة بالقانون 93-20 السابق، موقع الجريدة الرسمية الموريتانية legimauritanie.net
- المرسوم رقم 96-070 يحدد مواصفات الزي الرسمي لأعضاء محكمة الحسابات، مجموعة النصوص التأسيسية والتشريعية والتنظيمية، محكمة الحسابات 2007، ص. 67.
- المرسوم 98-091 المنظم للقانون الداخلي للمحاسبين العموميين في موريتانيا، الصادر بتاريخ 15 فبراير 1999 المنظم للقانون الداخلي للمحاسبين العموميين في موريتانيا، العدد 947.
- المرسوم 2002-08 الصادر بتاريخ 12 مارس 2002 المتضمن مدونة الصفقات العمومية الموريتانية، ج. ر. 2002، السنة 44، العدد 1019، ص. 211.
- المرسوم رقم 2005-122 الصادر بتاريخ 19 سبتمبر 2005 المتعلق بإنشاء مفتشية عامة للدولة، ج، ر، 2005، العدد 1115 بتاريخ 30 مارس 2006، ص. 261.
- المرسوم 2005-129 الصادر بتاريخ أول نوفمبر 2005، ج. ر. 2005، العدد 1108، السنة 47، ص. 541، يعدل ويكمل المرسوم 2005-122 سابق الذكر.

- المرسوم 2007-57 الصادر بتاريخ 06 سبتمبر 2007، يتعلق بمجلس الوزراء وصلاحيات الوزير الأول والوزراء، والملغي لسابقه، ج.ر 2007، السنة 49، العدد 1153، ص. 1084.
- النصوص التأسيسية للجمعية الوطنية الموريتانية، الجمعية الوطنية، النظام الداخلي للجمعية، 2007.
- المقرر 01176 الصادر عن الوزير الأول الموريتاني المتضمن عتبات تمرير رقابة وإقرار الصفقات العمومية وعتبات اختصاص لجان الصفقات. موقع الجريدة الرسمية الموريتانية legimauritanie.net.
- التعميم رقم 011 الصادر عن الوزير الأول الموريتاني بتاريخ 7 نوفمبر 2005 المتعلق بوضعية مرآب سيارات الدولة، موقع الجريدة الرسمية الموريتانية legimauritanie.net.

ب- بالنسبة للجزائر

- القانون 63-198 المؤرخ في 8 يونيو 1963 المؤسس للوكالة للخزينة، ج.ر 1963، العدد 38.
- القانون رقم 90-30 الصادر بتاريخ 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية في الجزائر، ج.ر 1990 العدد 52.
- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1414 هـ الموافق 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج.ر 1990. العدد 53. ص. 1690.
- القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر 2006، عدد 14.
- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر 1999 العدد 15.
- القانون 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 يعدل ويتمم الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر 2004، العدد 71.
- الأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو يتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، ج.ر 1966، العدد 47.
- الأمر 66-155 الصادر بتاريخ 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية في الجزائر، ج.ر 1966 العدد 47.
- الأمر 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات في الجزائر المعدل والمتمم، ج.ر 1966، العدد 49.
- الأمر 69-74 المؤرخ في 16 سبتمبر 1969 يتضمن تعديل وتتميم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر 1969، العدد 80.
- الأمر 75-47 المؤرخ في 17 يونيو 1975 يتضمن تعديل وتتميم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر 1975، العدد 53.

- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني في الجزائر، ج.ر. 1975، العدد 78.
- الأمر 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. 1976، عدد خاص، 1292.
- الأمر 88-26 المؤرخ في 12 يوليو 1988 يتضمن تعديل وتتميم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر. 1988، العدد 28.
- الأمر 95-20 مؤرخ في 19 صفر عام 1416 هـ الموافق 17 يوليو 1995م يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر. 1995. العدد 39. ص. 03.
- الأمر 95-24 المؤرخ في 30 ربيع الثاني 1416 الموافق 25 سبتمبر 1995 يتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج.ر. 1995، العدد 55.
- الأمر 97-04 المؤرخ في 02 رمضان 1417 الموافق 11 يناير 1997 يتعلق بالتصريح بالملكيات، ج.ر. 1997، العدد 03.
- الأمر 08-01 مؤرخ في 21 صفر 1429 الموافق 28 فبراير 2008 يتم الأمر 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1422 الموافق 20 أغسطس 2001 و المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر. 2008، العدد 11، ص. 15.
- المرسوم الرئاسي 96-438 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي في 28 نوفمبر 1996، ج.ر. 1996، العدد 76.
- المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. 2002، العدد 52، ص. 03 المعدل والمتمم
- المرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 14 رجب 1424 الموافق 11 سبتمبر 2003، المعدل والمتمم لسابقه ج.ر. 2003، العدد 55، ص. 06.
- المرسوم التنفيذي 90-12 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 أغسطس 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية في الجزائر، ج.ر. 1990 السنة 27، العدد 35، ص. 1131
- المرسوم التنفيذي 91-434 المؤرخ في 02 جمادى الأولى 1412 الموافق 09 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر. 1991، العدد 57، ص. 2211
- المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية، ج.ر. 1991، العدد 67.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية ج.ر. 1992، العدد 15. ص. 411.
- المرسوم التنفيذي 92-79 المؤرخ في 22 فبراير 1992 الذي يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ج.ر. 1992، العدد 15. ص. 414.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-262 المؤرخ في 18 سبتمبر 2001 المتعلق بتأسيس وتسيير اللجنة الوطنية للحج والعمرة، ج.ر. 2001، السنة الثامنة والثلاثون، العدد 53، ص. 04.
- المرسوم 82-145 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1402 الموافق 10 ابريل 1982 ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج.ر. 1982 السنة التاسعة عشر، العدد 15، ص. 740.

- التعليم العام 08 المؤرخة في 12 يوليو 2000، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
- التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة، 1997-2002، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ابريل 2002.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر 53 بتاريخ 11 أغسطس 1997، وهو أول نظام داخلي لمجلس شعبي وطني تعددي في الجزائر.
- القرار رقم 205715 الصادر بتاريخ 28-06-2000، نقلا عن عبد العزيز سعد جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دار هومة، 2005.
- القضية رقم 28311 بتاريخ 23 يونيو 1982، نقلا عن عبد العزيز سعد جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دار هومة، 2005.

- Loi N° 80-05 du 1er Mars relative à l'exercice de la fonction de contrôle par la Cour des Comptes, J.O.R.A, p.235.

- Décret N° 80-53 du 1er Mars 1980 portant création de l'Inspection Générale des Finances, R.A.S.J.E.P, N° 02, 1980, p.341 et suivantes.

ج- نصوص أخرى

- اتفاقية تنظيم الصفقات العمومية في مجال التجهيز والأشغال العمومية بين دول إتحاد المغرب العربي الموقعة في 14 نوفمبر 1992 بنواكشوط (الفصل الأول) موقع الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي maghrebarabe.org.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للأمم المتحدة الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1948، موقع الأمم المتحدة www.un.org.
- القانون الأساسي لمنظمة العفو الدولية، الموقع الرسمي للمنظمة، www.impact.amnesty.org
- الدستور المصري الصادر بتاريخ 12 سبتمبر 1971، ج.ر 1971 العدد 26. الموقع الرسمي لجمهورية مصر العربية www.egypt.gov.eg
- La constitution française de 1958, site Université de Lyon II, www.doc-iep.univ-lyon2.fr

خامسا: التقارير والمقابلات Rapports, Interviews et Entretiens

- أحمد ولد داداه، زعيم المعارضة الديمقراطية في موريتانيا (رئيس حزب تكتل القوى الديمقراطية (RFD)، مقابلة تلفزيونية مباشرة، برنامج "ضيف الساعة" التلفزة الموريتانية، القناة الأولى، بتاريخ 19 يناير 2008.

- بيان الفريق البرلماني لحزب تكتل القوى الديمقراطية RFD المعارض في موريتانيا، في أعقاب دورة نوفمبر 2007، بتاريخ 19 يناير 2008، موقع الحزب-www.rfd-mauritanie.org.
- تقرير اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالحكم الرشيد عقب الأيام التشاورية بين كافة الأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني، النسخة النهائية نوفمبر 2005، ص. 33، الموقع الرسمي للجمهورية الإسلامية الموريتانية mauritania.mr.
- عبد الله ولد أحمد، مدقق بمحكمة الحسابات الموريتانية، مقابلة خص بها الباحث بمكتبه بمحكمة الحسابات بتاريخ 23 أكتوبر 2007.
- محمد ولد حرمة ولد عبيدي، المفتش العام للدولة في موريتانيا، مقابلة خص بها الباحث بمكتبه بالوزارة الأولى بتاريخ 22 أكتوبر 2007.
- Marianne MEUNIER, Interview avec le Premier Ministre Mauritanien, Sidi Med OULD BOUBAKAR, Jeune Afrique, du 25 février au 03 Mars 2007, www.jeuneAfrique.com

سادسا: المقالات والمواقع الإلكترونية Articles & Sites Internet

- أحمد ولد المحجوب، ماذا ينتظر الموريتانيون ممن انتخبوا، صحيفة الأخبار الموريتانية الإلكترونية المستقلة، alakhbar.info، صفحة المقالات، بتاريخ 22 ديسمبر 2006.
- أحمد ولد الوديعه، الفساد مع سبق إصرار، صحيفة الأخبار الموريتانية الإلكترونية المستقلة alakhbar.info، صفحة المقالات، بتاريخ 24 ديسمبر 2007.
- أوفى ولد عبد الله ولد أوفى، مليارات من يد الممول إلى جيب المسؤول، صحيفة الأخبار الموريتانية الإلكترونية المستقلة alakhbar.info، صفحة مقالات، بتاريخ 09 ديسمبر 2007.
- بدر خان ابراهيم، النظام القانوني للحقوق والحريات العامة في موريتانيا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1991، العدد 04.
- خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، يونيو 2006، العدد 13.
- سليم بن عبد الرحمن، تحقيق بعنوان: ملايين ضائعة وتسيير كارثي لأموال الحاج الجزائريين بالسعودية، صحيفة الشروق اليومي، 02 ديسمبر 2006، Choroukonline.com
- الشيخ محمد الحسن ولد الددو، فتوى بعنوان: حرمة المال العام، موقع الشيخ محمد الحسن ولد الددو، www.dedew.net.
- عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول.
- عوابدي عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 يونيو 2006.

- قداري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مارس 2005، العدد 08.
- م. شوقي، وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية، صحيفة الخبر اليومي، 19 ديسمبر 2002.
- محمد عبد الرحمن ولد ازوين، إلى السيد الرئيس مع التحية، رسالة مفتوحة إلى رئيس الجمهورية، صحيفة الأخبار الموريتانية الإلكترونية المستقلة alakhbar.info، صفحة مقالات، بتاريخ 07 فبراير 2008.
- نور الدين فكاير، مقومات استقلال القضاء، مجلة النائب، العددان 5 و 6. 2005 الجزائر.

- موقع Gocurrency.com لصرف العملات العالمية.
- موقع صحيفة صحراء ميديا الموريتانية الإلكترونية المستقلة Saharamedia.net
- موقع المفتشية العامة للدولة في موريتانيا ige.gov.mr.

- Djillali HADJADJ, Le gouvernement veut – il réellement réformer l'IGF et lui attribuer les moyens conséquents, le Soir d'Algérie, lundi 05 Mars 2007.
- Mohamed Ould KHABAZ et Brahim BEDERKHAN, Etudes sur les rapports du pouvoir judiciaire avec les pouvoirs exécutif et législatif à travers l'organisation constitutionnelle de la Mauritanie, R.A.S.J.E.P, 1991, N° 04.
- Sid'Ahmed OULD RAISS, premier auditeur à la Cour des Comptes, Exposé Intitulé : Le Cadre Juridique du Contrôle Juridictionnel en Mauritanie, Avril 2003.

الفهرس

01	كلمة شكر وعرفان
02	إهداء
03	قائمة المختصرات
04	مقدمة عامة
11	الفصل الأول: الرقابة الإدارية والبرلمانية على المال العام
12	مقدمة الفصل الأول
12	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المال العام
14	المطلب الأول: الرقابة على تمرير الصفقات العمومية
15	الفرع الأول: أساليب الاختيار وإجراءات التعاقد
17	أولا: المناقصة
19	1- المناقصة المفتوحة
19	2- المناقصة المحدودة
20	3- الاستشارة البسيطة أو الانتقائية
20	4- المزايمة
21	5- المسابقة
21	ثانيا: التراضي
22	1- مفهوم وأنواع التراضي
23	أ- التراضي بواسطة إجراءات المناقصة
24	ب- التراضي عن طريق الاتفاق المباشر أو مذكرة الحساب
24	ج- التراضي إثر منافسة
25	2- تقنين المشرعين الجزائري والموريتاني لأسلوب التراضي
28	أ- ضعف المنظومة التشريعية والتنظيمية
29	ب- حدود لجان الصفقات
30	الفرع الثاني: آليات الرقابة والجزاء
30	أولا: لجان الرقابة
31	1- لجان الرقابة الفرعية واختصاصاتها

37	2-لجان الصفقات العليا
37	أ-اللجنة الوطنية للصفقات في الجزائر
40	ب-اللجنة المركزية للصفقات في موريتانيا
43	ثانيا: الجزاءات المترتبة عن إخلال المتعامل العمومي بالتزاماته
46	1-الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي
46	2-المحاكم العادية
48	المطلب الثاني: رقابة المفتشيات العليا
48	الفرع الأول: الإطار القانوني لرقابة الهيئتين
49	أولا- تنظيم واختصاص المفتشية العامة للمالية في الجزائر IGF
49	1-تنظيم المفتشية العامة للمالية
52	2-اختصاص المفتشية العامة للمالية
53	ثانيا- تنظيم واختصاص المفتشية العامة للدولة في موريتانيا IGE
54	1-تنظيم المفتشية العامة للدولة
56	2-اختصاص المفتشية العامة للدولة
58	الفرع الثاني: حصيلة الهيئتين
59	أولا: المفتشية العامة للمالية في الجزائر IGF
65	ثانيا: المفتشية العامة للدولة في موريتانيا IGE
71	المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية
72	المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية
72	الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية
73	الفرع الثاني: تكييف الطبيعة الدستورية-القانونية للرقابة البرلمانية
77	الفرع الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية
79	المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على المال العمومي
80	الفرع الأول: رقابة جمع المعلومات والحقائق
81	أولا: تقديم رئيس الحكومة/الوزير الأول لبرنامج أمام الغرفة الأولى
83	ثانيا: مناقشة مشروع قانون المالية
85	ثالثا: تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة

86	رابعاً: استجواب الحكومة
88	خامساً: استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة
88	سادساً: آلية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية
89	سابعاً: توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية
92	ثامناً: تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية
93	تاسعاً: إنشاء لجان التحقيق
94	الفرع الثاني: وسائل تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة
95	أولاً: رفض برنامج الحكومة
96	ثانياً: المصادقة على ملتمس الرقابة
98	ثالثاً: عدم موافقة الغرفة الأولى على لائحة الثقة
99	المطلب الثالث: الحصيلة الرقابية البرلمانية
101	الفرع الأول: افتقار الوسائل الرقابية للطابع الردعي
102	أولاً: دور السؤال في تحقيق الرقابة البرلمانية
105	ثانياً: الحصيلة الهزيلة لوسيلة الاستجواب
108	ثالثاً: عدم فاعلية التحقيق البرلماني
109	1-إبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق
111	2-القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية
113	الفرع الثاني: دور البرلمان في المجال المالي
114	أولاً: احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي
114	1-انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية
117	2-المناقشة البرلمانية المحدودة لقانون المالية
118	ثانياً: الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية
119	1-تقنين قانون المالية التكميلي وتحويل الإعتمادات
120	2-انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة
122	الفصل الثاني: الرقابة القضائية على المال العام
123	مقدمة الفصل الثاني

المبحث الأول: الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في الجزائر-

124	محكمة الحسابات في موريتانيا
125	المطلب الأول: طبيعة وأهداف الهيئتين
129	الفرع الأول: تنظيم الهيئتين
131	1- مفهوم العضوية
131	أ-عضوية الرئيس
132	ب-عضوية بقية الأعضاء
134	2-حقوق وواجبات الأعضاء
136	الفرع الثاني: تشغيل واختصاصات الهيئتين
136	1-غرف الهيئتين وصلاحياتهما
136	أ-غرف محكمة الحسابات وصلاحياتها
139	ب-غرف مجلس المحاسبة وصلاحياتها
142	2-اختصاصات مفوض الحكومة/ الناظر العام
142	أ-مفوض الحكومة
143	ب-الناظر العام
144	المصالح الإدارية والتقنية
144	المطلب الثاني: الإطار القانوني لرقابة الهيئتين
146	الفرع الأول: الرقابة القضائية وآلياتها
146	1-مفهوم المحاسب العمومي
146	أ-المحاسب القانوني
147	ب-المحاسب الفعلي
149	2-وظائف المحاسب العمومي
150	3-الأساس القانوني لمسؤولية المحاسب العمومي
152	أ-تحديد مسؤولية المحاسبين العموميين
152	ب-تقادم مسؤولية المحاسب
152	4-إجراءات مراقبة الحسابات
152	أ-وجوب تسليم الحسابات
154	ب-إجراءات التحقيق

155	ج-التقرير
156	د-المراجعة
162	5-طرق الطعن
162	أ-المراجعة
163	ب-الاستئناف
164	الفرع الثاني: الرقابة شبه القضائية وتجريم الأخطاء في التسيير
165	أولاً: ماهية الرقابة شبه القضائية
168	ثانياً: تجريم الأخطاء في التسيير
170	1-المتقاضين أمام الهيئتين
170	2-مفهوم الخطأ في التسيير
172	3-تقادم الأخطاء في التسيير
173	4-آليات التحقيق والإخطار بالنسبة لقضايا الأخطاء في التسيير
176	5-طرق الطعن
176	أ-المراجعة
176	ب-الاستئناف
177	المبحث الثاني: الحماية القانونية للمال العام
177	المطلب الأول: حماية المال العام في الشريعة الإسلامية
178	الفرع الأول: مفهوم المال العام في الشريعة الإسلامية
180	الفرع الثاني: نظم حماية المال العام في الشريعة الإسلامية
181	أولاً: أنواع الرقابة على المال العام في الشريعة الإسلامية
181	1-الرقابة الذاتية
181	2-رقابة أولي الأمر
182	3-الرقابة الشعبية
183	ثانياً: نظام حماية المال العام في الشريعة الإسلامية
183	1-نظام الحسبة
184	2-ولاية المظالم
185	المطلب الثاني: الحماية الجنائية للمال العام

185	الفرع الأول: التكييف القانوني لجرائم الاختلاس
188	أولاً: ماهية جريمة الاختلاس وأنواعها
188	1-صفة المتهم كركن جرمي
189	2-نوع الفعل المادي كركن جرمي
189	أ-التحويل
190	ب-التبديد
190	ج-الاختلاس
190	د-احتجاز المال بدون وجه حق
191	3-المحل كركن جرمي
191	4-وضع الأموال كركن جرمي
191	5-القصد الجرمي
192	ثانياً: عقوبات جرائم اختلاس المال العام
199	ثالثاً: الإدعاء المدني للمطالبة بالتعويض عن الضرر
202	الفرع الثاني : تطبيق إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الاختلاس
202	أولاً: السلطات القانونية والقضائية المختصة
203	1-دور الهيئات المختصة بمكافحة جرائم الفساد في المتابعة القضائية
204	2-دور السلطات القضائية في تطبيق إجراءات المتابعة القضائية
206	ثانياً:الحماية الخاصة لإجراءات المتابعة القضائية
206	1-مواجهة أفعال إعاقة السير الحسن للعدالة
208	2-تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد واختلاس المال العام
209	3-تطبيق أساليب خاصة للتحري
210	4-تنظيم وتعزيز علاقات التعاون القضائي
211	المطلب الثالث: حماية المال العام في القانون المدني
212	أولاً:عدم جواز التصرف في الأموال العامة
214	ثانياً: عدم قابلية التقادم
214	ثالثاً: عدم قابلية الحجز
214	رابعاً: مبدأ عدم جواز الإثراء بلا سبب
215	المطلب الرابع: ضرورة استقلال القضاء

217	الفرع الأول: مفهوم استقلال القضاء
219	الفرع الثاني: الاستقلال الوظيفي للقضاء
223	خاتمة
228	قائمة المراجع
239	الفهرس

ملخص المذكرة

إن موضوع الرقابة على المال العام موضوع حساس وعلى جانب كبير من الأهمية لاعتماد المشاريع الكبرى للدول وسياساتها التنموية والاقتصادية والاجتماعية على إنفاق هذا المال وفقا لما هو مرسوم له. ولا يتحقق ذلك إلا في ظل رقابة فعالة، شفافة ومنصفة.

وتنقسم الرقابة على المال العام في معظم الدول - بما فيها الجزائر وموريتانيا، محل الدراسة- إلى رقابة سابقة وأخرى لاحقة على تنفيذ المال العام. وتنقسم الأولى إلى رقابتين إدارية وبرلمانية تم تناولهما في إطار الفصل الأول من هذه المذكرة.

أما النوع الثاني وهو الرقابة اللاحقة على المال العام فإنها تأخذ طابعا قضائيا في معظم صورها من خلال الحماية التي توفرها مختلف فروع القانون الأخرى كالتشريع الإسلامي، القانون الجنائي والقانون المدني. أو من خلال الدور القضائي لبعض الهيئات القضائية المتخصصة كمحكمة الحسابات في موريتانيا أو مجلس المحاسبة في الجزائر. وقد تم تناول الرقابة اللاحقة على المال العام من خلال الفصل الثاني من هذه المذكرة.

الكلمات المفتاحية: المال العام، الرقابة الإدارية، الرقابة البرلمانية، الرقابة القضائية.

Résumé du Mémoire

Le sujet des biens publics est un sujet si important et sensible à la fois. Les grands projets de l'Etat, le développement ainsi que la politique économique, se basent essentiellement sur la bonne gestion de ces biens publics. Ce-ci ne se manifeste guère en dehors d'un contrôle efficace, transparent et équitable.

Le contrôle des biens publics se divise par rapport à son exécution en deux sortes, dans la majorité des pays du monde y compris l'Algérie et la Mauritanie objet de cette Etude : contrôle à priori et contrôle à posteriori.

Le contrôle à priori quant à lui se divise en deux sortes se manifestant essentiellement en contrôle administratif et parlementaire (chapitre I).

Alors que le contrôle à posteriori prend un caractère juridictionnel le plus souvent. La cour des comptes en Algérie et en Mauritanie et d'autres institutions juridictionnelles spécialisées se chargent d'en assurer la responsabilité. Parallèlement, contribuent les différentes branches de droits tels que le droit musulman, le droit pénal et le droit civil via la protection qu'ils offrent au dit contrôle (chapitre II).

Mots clefs : biens publics, contrôle administratif, contrôle parlementaire, contrôle juridictionnel.

Abstract of thesis

The subject of controlling the public property is a sensitive and very important domain. Thus because the big projects and politics-economics development are based on this domain. Also this could realized only under a very active and widespread control.

Control of public property in most countries (especially Algeria and Mauritania as samples of research) is divided on prior and posterior control. The prior control is also divided in two fields of control; administrative and parliamentary fields. The two fields are discussed in chapter I of this thesis.

The second which is a the posterior control takes a judicial character in most of its shades, and thus from the protection which other lawful branches enable, like Islamic legislation, penal law, civil law or from the judicial role to the others specials judicial institutions as the account court in Mauritania and Algeria. We invite the intention that the last field is discussed in the second chapter of this thesis.

Key words: public property, administrative control, parliamentary control, judicial control.