



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر
أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية
فرع القانون العام

تحت اشراف الاستاذ الدكتور: الزين عزري

اعداد الطالب : احمد سويقات

لجنة المناقشة :

- 1- ا.د. عمر فرحاتي استاذ التعليم العالي جامعة محمد خيضر بسكرة رئيسا
- 2- ا.د. الزين عزري استاذ التعليم العالي جامعة محمد خيضر بسكرة مشرفا ومقررا
- 3- ا.د. فريدة مزياني استاذ التعليم العالي جامعة الحاج لخضر باتنة ممتحنا
- 4- د. عبد الجليل مفتاح استاذ محاضر أ جامعة محمد خيضر بسكرة ممتحنا
- 5- د. حسين فريجة استاذ محاضر أ جامعة محمد بوضياف مسيلة ممتحنا
- 6- د. حميد بن عليه استاذ محاضر أ جامعة زيان عاشور الجلفة ممتحنا

السنة الجامعية 2014-2015

إهداء

الى روح والدي الكريمين.

الى التي ساندتني ووقوفك بجانبى طيلة انجاز هذا العمل رفيقة دربي زوجتي.

الى ابنائي سيرين، هاربة، ايناس، محمد انيس، بلقيس، احمد سامي.

الى اخوتي.

الى عائلة الحاج الطيب.

الى كل عائلة سويفات.

أهدي هذه الأطروحة.

شكر وتقدير

بهذه المناسبة السعيدة والذكري التي لا تنسى أتقدم بجزيل الشكر الى كل من :

الاستاذ الدكتور الزين محزبي على قبوله الاشراف على اطروحتي، وتقديم التوجيهات السديدة في كل مراحل إعداد هذه الأطروحة.

الى الاستاذ الدكتور أحمد بوطرفاية مدير جامعة قاصدي مرباح بورقلة الذي كان حريصا على مد يد المساعدة لكل اساتذة الجامعة دون استثناء من أجل اكمال اطروحاتهم.
الى عميد الكلية الاستاذ الدكتور قوبي بوحنية، والى رئيس القسم الاستاذ بوليفة محمد عمران على مساعدتهم لي .

الى زملائي الاساتذة.

كما أتوجه بالشكر كذلك الى السيد حمزة بن ساسي المدير السابق للمركز الوطني لمستخدمي الجامعات المحلية، والى المدير العالي السيد قادري لهلاي.

كما لا انسى السيد رمضاني محمد الطاهر الذي وقف بجانبي وأمدني بما يستطيع طيلة انجاز هذا العمل، إضافة الى اولئك الذين تحملوا معي مشاق السفر طيلة انجاز هذه الرسالة.

ولا يفوتني ان اشكر كذلك أعضاء هيئة المناقشة على تفضلهم وقبولهم بأن يكونوا أعضاء فيها.
الى جميع اصدقائي ، والى كل من ساعدني ولو بكلمة طيبة.

مقدمة

إن تحقيق وتجسيد إدارة فعالة تسهر على تنفيذ السياسات العامة للدولة، تعتبر من أهم أولويات أية دولة حديثة تسعى لتحقيق الرفاه العام لشعبها، إلا أن ذلك لا يتأتى إلا بموجب تنظيم إداري محكم وقوي قادر على مواكبة التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي يشهده المجتمع الدولي.

في هذا الإطار فإن الدولة الجزائرية بمجرد استقلالها، سعت بكل قواها لأجل بناء إدارة فعالة، تساهم في رفع الغبن الذي عانى منه الشعب الجزائري طيلة الحقبة الإستعمارية. غير أنه ولاعتبارات عملية كنعق التآطير بسبب الفراغ الذي تركه خروج الفرنسيين، وقلة خبرة الجزائريين، وضعف الامكانيات المادية ساهم في تردى الإدارة الجزائرية في السنوات الأولى للاستقلال.

هاته الوضعية دفعت الحكومة الجزائرية الى السعي من أجل إرساء قواعد إدارية متينة بهدف إيجاد إدارة قادرة على تنفيذ البرامج الطموحة التي سطرته القيادة السياسية إبان الإستقلال. تبلورت معالم هذه الإدارة من خلال الترسانة القانونية التي شهدتها الجزائر في تلك الفترة، التي ظهرت في شكل قوانين وأوامر و مراسيم، ونذكر من أهم تلك المراسيم الأولى المنظمة للوزارات كالمرسوم 19/62 المؤرخ في 16 نوفمبر 1962 المتعلق بتنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية، ثم تلاه الاصلاح القضائي في سنتي 1963 و 1965.

كما تم اصدار قانون الإجراءات المدنية 1966 وقانون البلدية 1967، وقانون الولاية 1969 بعد ذلك، ثم أعطيت لها دفعا جديدا بموجب صدور ميثاق ودستور 1976. غير أن الممارسة اليومية أثبتت أن هناك خلا في التسيير الإداري الذي لم يحقق النتائج المرجوة منه، مما استدعى تدخل المشرع لتصحيح الأوضاع بإرساء ميكانيزمات أخرى جديدة من أجل تدارك مواطن الخلل.

وبذلك كانت سنة 1980 نقطة الانطلاق الرئيسية في وضع اللبنة الأساسية في عملية تقييم وتقويم النشاط الإداري، وتجسد ذلك من خلال إصدار أهم النصوص القانونية المكرسة لعملية الرقابة على الأداء الإداري، وبذلك صدر القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والقانون 05/80 المؤرخ في 10/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، والمرسوم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، وفي سنة 1981 تم توسيع عملية رقابة المجالس المنتخبة المحلية لتشمل المؤسسات الاقتصادية.

منذ ذلك الوقت أعطيت لعملية الرقابة في الجزائر أهمية بالغة من أجل تقييم مدى نجاعة عمل مؤسسات الدولة بمختلف أنواعها، من أجل تحقيق الأهداف المرسومة من قبل الحكومة. غير أنه وبالرغم من إرساء اللبنة الأساسية لعملية الرقابة في الجزائر وما عرفته من تعديل وتصحيح في ممارستها، فإن الجزائر لا زالت من الدول التي تحتل المراكز الأخيرة في تصنيف الدول الأكثر شفافية في تسييرها، إذ احتلت الجزائر المرتبة 112 دولياً من بين 183 دولة شملها تقييم المنظمة الدولية للشفافية في تقريرها لسنة 2011.⁽¹⁾ أما في سنة 2013 فاحتلت المرتبة 96 من بين 177 دولة، مما يعكس بان الوضعية لم تتغير كثيراً.⁽²⁾

وانطلاقاً من هذه الوضعية، فإنه أمام الجزائر العمل الكثير في مجال الرقابة من أجل الوصول إلى إدارة شفافة واقتصاد فعال.

وتعتبر عملية الرقابة من المواضيع التي تتم معالجتها في إطار علم الإدارة والقانون الإداري على أساس أن للرقابة جانبين، جانب فني ويتناوله علم الإدارة يتم فيه تناول الأساليب الخاصة لممارسة الرقابة والعقبات التي تعترضها عند القيام بها والحلول الملائمة لذلك، التي من شأنها تساهم في تحسين الأداء الرقابي من جهة وتفعيله من جهة أخرى.

1- Merouane Mokdad ,Alger conteste le rapport de transparency international, TSA (quotidien électronique),du 08/12/ 2011, www.tsa-algerie.com, visite le 17 /10/2012 à 21H20

2- M .Hammouche , Les rapports du désastre, Quotidien Liberté, n°6477, du 04 /12/2013, p32

أما الجانب القانوني فيتناوله القانون الإداري، حيث يتم تحديد الجهات القائمة بالعمل الإداري والسلطات المسندة لها واختصاصاتها وما يترتب على ذلك من آثار، لأن ذلك يساهم في تناول الموضوع من كل زواياه وبه تتضح مدى أهمية الرقابة على العمل الإداري. إضافة إلى ذلك فإن عملية الرقابة تحتل مكانة متميزة بين كافة عناصر العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه بالرغم من عدم امكانية مباشرتها بمعزل عنها، غير أنه لا يمكن الإستغناء عنها من أجل تقييم مدى فعالية تلك الوظائف في تحقيق الأهداف المرسومة لها والنتائج المرجوة منها.

1- دواعي اختيار الموضوع:

ان دواعي اختيار الموضوع تنقسم الى شقين شق موضوعي وشق ذاتي. فالشق الموضوعي ينطلق اساسا من الاهمية التي اولها المشرع لعملية الرقابة بصفة اساسية منذ 1980 بصور 3 نصوص اساسية متعلقة برقابة البرلمان ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من جهة ، وتطور الادارة مع ضخامة البرامج الانمائية الموكلة لها مقابل فضائح سوء التسيير من جهة اخرى.

اما الشق الذاتي ينطلق اساسا من تكويني الاداري وممارستي للعمل الاداري لمدة طويلة وكانت الادارة التي انتمي اليها موضوعا لعملية الرقابة.

هذه الوضعية كانت حافزا لي من أجل القيام بدراسة، تقوم على أسس البحث العلمي حول عملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، من أجل الكشف على عناصر قوتها وضعفها حتى تساهم بشكل فعال في دفع عملية التنمية في الجزائر، من خلال إيجاد إدارة قادرة على مسايرة الوضع الراهن والتحولت الدولية الكبرى على كل المستويات التي يشهدها العالم.

إلى جانب ذلك فهناك إعتبارات أخرى لتناول هذا الموضوع في كونه يكتسي أهمية قصوى في الوقت الراهن، إنطلاقا من الأموال الضخمة التي رصدت من أجل تجسيد مختلف البرامج الإنمائية التي تعهد بها رئيس الجمهورية عبر مختلف العهديات الرئاسية من جهة،

ومن جهة أخرى الفضاء المالية التي نشرت عبر الصحف، سواء كانت على مستوى المؤسسات العمومية الادارية او الاقتصادية كالبنوك، مثل بنك الخليفة ، والبنك الصناعي والتجاري (البيسيا) بوهران.

هاته الوضعية تتطلب إعطاء أهمية خاصة للعملية الرقابية في كونها تعتبر من الأدوات الأساسية في المحافظة على المال العام .

ذلك لا يتأتى إلا بالقيام بدراسة نظرية للمنظومة القانونية القائمة التي تحكم مختلف نواحي العملية الرقابية ، ودراسة عملية من خلال أداء المؤسسات التي أنيطت لها العملية الرقابية للوقوف على إيجابيات وسلبيات المنظومة الرقابية المعتمدة واقتراح الحلول البديلة لذلك.

2- الدراسات السابقة

ان موضوع الرقابة بصفة عامة لم يعط القدر الكافي من الدراسة في الجزائر ، واذ تم تناوله فيكون مقتصرًا على احد جوانبه كالرقابة القضائية او السياسية او رقابة مجلس المحاسبة ، في حين ان الرقابة الذاتية لاسيما تلك التي تقوم بها المفتشيات العامة بالوزارات او المفتشيات الجهوية او المحلية تكاد تكون منعدمة ، وذلك ما حفزني على البحث في هذا الموضوع.

3- مناهج البحث العلمي المتبعة

لقد اعتمدت هذه الدراسة هذه الدراسة على اكثر من منهج لكن المنهج المقارن والمنهج التحليلي كان الغالبين على الدراسة ، انطلاقًا من ان الدراسة تناولت بعض التجارب السابقة لاسيما التي قطعت شوطًا كبيرًا في تجسيد العملية الرقابية كفرنسا، غير ان ذلك لم يثنيًا على الاعتماد على المنهج التحليلي من اجل الوصول الى نتائج، التي من خلالها يمكن تشخيص النظام الرقابي المعتمد في الجزائر والوقوف على نقاط القوة ونقاط الضعف والخروج بأهم التوصيات التي يمكن تقديمها من اجل تفعيل النظام الرقابي في الجزائر.

4- الصعوبات المعترضة

ان الصعوبات التي اعترضتنا في اعداد هذه الدراسة تمثلت في عدم امكانية الاطلاع والحصول على مختلف التقارير سواء على مستوى مجلس المحاسبة او المفتشية العامة للمالية، باعتبارها اعمالا داخلية للإدارة ، باستثناء تقريرى مجلس المحاسبة المنشورين في الجريدة الرسمية او ما طالعنا به بعض الصحف اليومية.

من هذه المنطلقات تتحدد إشكالية هذا البحث التي تقوم على أساس أن الجزائر منذ بداية استقلالها ما فتئت تعزز الآليات الرقابية على مختلف العمليات الإدارية بصفة عامة، والعمليات المالية بصفة خاصة، وما التعديل المتكرر لقانون الصفقات العمومية إلا دليلا دامغا على ذلك. غير أن ذلك لم يكن كافيا أمام اكتشاف الثغرات المالية في معظم العمليات الرقابية، أو نشر خبر الفضائح المالية عبر مختلف الصحف الخاصة بالمؤسسات البنكية أو المؤسسات العمومية الإقتصادية والصناعية والتجارية، الأمر الذي يفرض طرح التساؤل التالي:

ما مدى فعالية النظام الرقابي على أداء الإدارة العمومية في الجزائر؟

هذا التساؤل يندرج تحته بعض الأسئلة الفرعية المتمثلة في:

ما مدى فعالية تنظيم الأجهزة المكلفة بالرقابة؟

ما مدى استجابة القائمين بالرقابة للنظام الرقابي القائم؟

ما مدى توفر الوسائل البشرية والمادية للقيام بعملية الرقابة؟

ما مدى التعامل مع نتائج العملية الرقابية ؟

هذه الإشكالية وما يندرج تحتها من تساؤلات تكون موضوع هذه الدراسة، ويهدف الالمام بها فقد تم الإستعانة بمختلف مناهج البحث العلمي كما سبق ذكره من أجل تحليل وتشخيص وضعية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، وذلك سواء من خلال النصوص التي تحكمها والآليات التي تقوم عليها او مختلف التقارير التي صدرت عنها.

ومن أجل تجلية عناصر الإشكالية المطروحة في هذا الموضوع فقد تم تناول ذلك من خلال بايين، حيث تناولت في الباب الاول النظام القانوني لعملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية وما شمله من مفاهيم اساسية واسباب واهداف عملية الرقابة وآلياتها، اضافة الى الميدان التي تشمله الرقابة .

اما في الباب الثاني فقد تناولت الجهات القائمة بالرقابة والصور التي تظهر بها سواء كانت اجهزة داخلية تابعة او خارجية مستقلة

الباب الأول: النظام القانوني لعملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إن ترشيد النفقات العمومية عبر جميع العصور، كان يمثل أحد الاهتمامات الرئيسية لكل الدول، على أساس أن الأموال العامة تمثل العمود الفقري التي يقوم عليها كيان الدولة، وأن قوتها تقاس بما لها من أموال، غير أن هذه الأموال إذا لم يتم التحكم في استعمالها وترشيد جميع طرق إنفاقها، فإن ذلك تكون له نتائج وخيمة على استقرار الدولة.

انطلاقاً من ذلك فإن طرق حسن استعمال المال العام كان يمثل منذ العصور الأولى لنشوء الدولة الهدف الرئيسي لكل حكام تلك الدول، الأمر الذي جعل فرض رقابة صارمة على عملية الإنفاق أمراً لا يمكن إغفاله مهما كانت الأسباب.

غير أن هذه الرقابة إذا لم تكن تؤدي بطرق ومناهج علمية فإن إجراءها لا يغير من الوضعية في شيء، الأمر الذي يستدعي أن تكون تلك الرقابة مبنية على أسس علمية وفنية تقوم على ميكانزمات عصرية تحقق جميع الأهداف المتوخاة منها.

الفصل الأول: مفهوم الرقابة ودواعيها واهدافها ومشروعيتها وآليات أدائها

ان دور الدولة المتسارع باضطراد واكمه تطور كبير في حجم الإدارة العمومية، نظراً للمهام العديدة المتنوعة المنوطة بها، إذ أصبح لها دور كبير في مختلف النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية من خلال المشاركة في رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها في نفس الوقت. هذا الدور الكبير الذي تقوم به يتطلب آليات وادوات لضمان حسن أداء الإدارة لنشاطها بما يحقق الأهداف المرسومة لها.

المبحث الأول: مفهوم ونشأة ومشروعية الرقابة

إذا كانت الرقابة تعتبر من أهم الآليات لضمان نجاح العمل الإداري باكتشافها لمواطن الإنحراف وتصحيحه وتوجيه العملية الإدارية نحو الطريق الصحيح، إلا أنه قبل التطرق الى ذلك، فإنه يجب تحديد المفاهيم الأساسية التي تقوم عليها العملية الرقابية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إن تحديد مفهوم الرقابة الإدارية كغيره من المفاهيم الأخرى التي لم يتفق الفقهاء والدارسون لها حول تحديد مفهوم دقيق لها، حيث تصدى لها كل منهم من زاوية تعكس تخصصه، وأمن البيئة الثقافية والاجتماعية التي ينتهي إليها، وأمن حيث لفظ الرقابة في حد ذاته كونه يحمل معان متعددة ومتباينة في ذات الوقت.⁽¹⁾

ومن الطرق البسيطة لتعريف كلمة الرقابة هو ما تعرضت إليه القواميس اللغوية لأنها تعتبر من أسهل طرق التعريف، وانطلاقاً من ذلك نجد أن المصطلح اللغوي لكلمة رقابة يقابلها بالفرنسية :
Contrôle : censure. Surveillance⁽²⁾

أما معنى كلمة Contrôle فهي كلمة فرنسية قديمة تحمل عدة معاني منها:
Vérification d'un Registre Tenu en Double, (Contrôle) , Inspection Attentive de la Régularité d'un acte, de la validité d'une pièce, Avoir la maitrise de la Situation, -Administrer, Diriger.⁽³⁾

- Contrôler, Examiner, Inspecter, Vérifier, Maitriser⁽⁴⁾

وقد يحمل معنى المراجعة بالإنكليزية To check or Verify وقد يحمل معنى التنظيم أو الضبط To Regulete وقد يحمل معنى المقارنة To Compare أو معنى قوة وسلطة التوجيه Power of directory ، غير ان بعض الفقهاء يرون بأن الأصل اللغوي للكلمة الإنكليزية Control يعود إلى الكلمة الفرنسية Contrôle هذه الكلمة التي تتكون من جزئين :

الجزء الأول: Contre أصله اللغوي اللاتيني Contra بمعنى "مواجهة" أي مواجهة أسماء تتضمنها قائمة معينة مع أسماء تتضمنها قائمة أخرى للتحقق من مدى مطابقتها لها.

والجزء الثاني "Role" ويعني (Catalogue) بمعنى السجل أو القائمة : أي السجل أو القائمة المتضمنة لأسماء المراد مطابقتها لأسماء القائمة الأولى، وبذلك تطلق الكلمة في مجموعها

1- Roy Arakelian, la notion de contrôle, thèse de doctorat, université Paris v ,2000 p 3

2- د. دانيال ريغ، السبيل الوسيط، معجم عربي فرنسي، المؤسسة الوطنية للكتاب 1987

3- Le petit Larousse illustré, librairie Larousse , 1987

4-Micro Robert, Dictionnaire du Français Primordial ,le Robert ,PARIS1986

على السجل أو القائمة التي تضم بعض الأسماء التي يمكن بواسطتها التحقق من سلامة قائمة أسماء أخرى وهي بذلك تحمل معنى الرقابة. (1)

أما معناها باللغة العربية فكلمة رقب، رقبه رقبوا ورقابة بمعنى حرسه، حاذره، لاحظته بانتباه. (2)

وإذا كان من السهل تحديد المعنى لغة، فإنه يصعب تحديد معناها الاصطلاحي لاعتبارات عدة:

- اتساع وتنوع مضامين الرقابة.
- تعدد وتنوع أهداف الرقابة على أعمال الإدارة مما جعل الكثير من يعرف نوع واحد من الرقابة ويهمل الأنواع الأخرى.
- تأثير الخلفيات الفكرية والإيديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية على تعريف الرقابة مما جعلها غير موضوعية.

انطلاقاً من هذه المعطيات يظهر مدى صعوبة إعطاء تعريف جامع ومانع لمفهوم الرقابة، ولتقريب هذا المفهوم فإنه من الضروري التعرض لجملة من التعاريف بغية إزالة الصعوبة التي تقف أمام إعطاء تعريف شامل لمعنى الرقابة، ومن التعاريف التي تعرضت لذلك ما يلي:

- 1 - الرقابة هي وظيفة تقديم التوجيه وفقاً للخطة.
- 2 - الرقابة هي قياس وتصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من أهداف المؤسسة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت. (3)
- 3 - تقوم الرقابة في المؤسسة على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الموجهة وبالاستناد إلى القواعد المقررة، وأما موضوعها فهو بيان نقاط الضعف والأخطاء من أجل تقويمها ومنع تكرارها، وهي تنفذ في كل شيء سواء كانت أشياء أو أشخاصاً أو تصرفات " هنري فايول ". (4)

1- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامه ، دار النهضة العربية 1972 ، ص 273

2- معجم الطلاب الطبعة الخامسة 2001 ، دار المجاني بيروت 2001

3- د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 273

4- د. هيثم هاشم ، مبادئ الإدارة ، مطبعة طربين سوريا 1978 ، ص 415

- 4 - الرقابة هي المراجعة للأعمال للتأكد من مطابقتها لتنفيذها على المقاييس الموضوعية من أجل اكتشاف الأخطاء أو نقاط الضعف والعمل على تصحيحها في حينها.⁽¹⁾
- 5 - الرقابة هي إجراء التسيير الذي يسمح للمسير بتقدير مردودية النشاطات المسؤول عنها، وذلك بمقارنة النتائج المتحصل عليها مع الأهداف المسطرة واتخاذ الإجراءات اللازمة والمصححة في الحالات التي يراها غير مرضية.⁽²⁾
- 6- الرقابة هي أسلوب وطريق هام للتأثير على سلوك الأفراد، وذلك إما باستخدامها كأداة لإثارة حوافزهم الذاتية واقناعهم بالأهداف والمعايير المطلوب منهم تحقيقها وكذلك لاستمالتهم نحو التعاون مع الإدارة، لا كأداة لتصيد الأخطاء وتوقيع الجزاءات أو لمضاعفة الأعباء دون مقابل.⁽³⁾
- 7- الرقابة هي نشاط إنساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات مركزا على توقع حدوث الأخطاء ومحاولة تجنبها، مقدما عن طريق قياس النتائج المحققة أول بأول، ومقارنته بالمعايير الموضوعية مقدما لتحديد الاختلافات والتمييز بينها، ومعرفة أسبابها بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط المراد مراقبته، والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريق معالجة الانحرافات وتنمية الإيجابيات، وبأسلوب يدفع العاملين على تحسين الأداء وتطويره، وتحقيق التعاون بينهم من أجل تحقيق الأهداف المرجوة.⁽⁴⁾
- 8- الرقابة هي مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف، وتصحيح مسار هذا التنفيذ بأسلوب يحقق من ناحية التلاؤم والتكيف مع ظروف وعوامل الموقف، ومن ناحية أخرى التعادل أو التوازن بين كفاءة وفعالية الأداء وبين الاعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء.⁽⁵⁾

1-Professeur Bernard Turgeon, La Pratique du management ,Mc Grw-hill 1985,P486

2 - د. موفق حديد محمد ، الإدارة العامة ، دار الشروق للنشر والتوزيع، الإصدار الثالث 2004 ، ص186

3 - د . شوقي حسين عبد الله، أصول الإدارة، دار النهضة العربية القاهرة 1981، ص157

4 - د. السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، مطبعة عابدين القاهرة 1982، ص20

5 - د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية 1998 ، ص22

9 - الرقابة حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة في المواعيد المحددة لها وبكفاءة وفعالية. (1)

10- الرقابة هي إحدى عناصر العملية الإدارية، وتسعى إلى متابعة العمل وقياس الأداء والإنجاز الفعلي له ومقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا الإنجاز، حيث نتيجة المقارنة تحدد الإنجازات الإيجابية التي يجب تدعيمها والانحرافات السلبية التي يجب علاجها وتجنبها مستقبلا وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة. (2)

11- إن تعريف الرقابة الإدارية لا يتوقف عند تعريف بسيط لها، بل يجب تمييزها عن المفاهيم القريبة منها، لأن الرقابة الإدارية لها مفهوم قانوني مستقل ولا يمكن تعريفها إلا من خلال 3 عناصر هدفها و تنظيمها وكيفية أدائها. (3)

12- إن مفهوم الرقابة يتلاقى مع مفاهيم أخرى قريبة له كالتحري والمتابعة والملاحظة، والتحكم، وأن مفهوم الرقابة ليس لها مضمون خاص بها، بحيث لا يمكن لها وحدها أن تفسر العلاقات بين الأجهزة أو نوعية هاته العلاقات، أو طبيعتها الأبعد معرفة مجال تطبيقها، وبذلك نكون أمام الرقابة الإدارية والمالية والقضائية، معنى ذلك أن مفهوم الرقابة ليس بمفهوم قانوني مستقل، وليس بالغريب ملاحظة أن أي نظام قانوني لا يعرف الرقابة إلا من خلال موضوعها أو مجالها. (4)

13 - إن مصطلح الرقابة من المفاهيم غير الدقيقة ويحتمل عدة معاني تختلف باختلاف رؤية كل فقيه للمصطلح، فيمكن اعتبارها علاقة بين العمل بمفهومه الواسع والمعياري الذي على أساسه يفحص هذا العمل، وهنا الغموض يكمن في كون المصطلحين في هذه المعادلة بحد ذاتها متغيرين، فيما يخص العلاقة سواء كانت متعلقة بالمشروعية أو المطابقة أو الملاءمة، أو فيما يخص طبيعة العمل فيما إذا كان تمهيديا أو قرارا نهائيا، هل هو عمل إداري؟ أو وثيقة مالية، عمل انفرادي أو عقد؟، أو فيما يخص مضمون المعيار المرجعي

1 - د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دارالفكرالجامعي 2004 ، ص 76

2 - الدكتور موفق حديد محمد، مرجع سابق، ص 186

3- André Demichel, le contrôle de l'état sur les organismes privés, L, g,d,j 1960, p309

4- Walid Laggoun, Le contrôle de l'état sur les entreprises privées industrielles en Algérie, Editions Internationales 1996, p23

للرقابة هل هو معيار قانوني موضوعي؟ او معيار ذاتي أو هل هو معيار قانوني وصفي؟
أومن المبادئ العامه.

غير أن الأهم في ذلك هو ما تحققه الرقابة باعتبارها وسيلة أساسية لمراقبة الوظيفة الإدارية بالنسبة للدولة.⁽¹⁾

من خلال هذه التعاريف نستخلص أنه يصعب وضع تعريف دقيق جامع يجمع بين مختلف التعاريف وذلك راجع لتنوع مضامين ومجالات ممارسة هذه الرقابة، وهو ما دفع بكثير من المختصين الى العزوف على وضع تعريف للرقابة.

وبالرغم من صعوبة إيجاد تعريف جامع مانع للرقابة، إلا أننا نرى أنه من الضروري وضع تعريف لها، وبذلك يمكن تعريف الرقابة بأنها إحدى عناصر العملية الإدارية التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها وفحصها ومراجعتها، ومقارنتها بالأهداف والغايات المحددة مسبقاً، ومدى توافقتها مع مبدأ المشروعية والنتائج المحققة فعلياً والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها من جديد.

1-Jean-Marie Breton, Le contrôle de l'état sur le continent Africain, L, g, d, j 1978, p3

المطلب الثاني: أصول ونشأة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

يرى كثير من فقهاء القانون وعلم الإدارة بأن الرقابة بمفهومها الواسع عرفت منذ الحضارات القديمة ولو بشكل بسيط ، وتطورت مع تطور المجتمعات وتطور الإدارة المدنية في مختلف أنظمة الحكم ، وعلى ذلك الأساس أخذت في العصور القديمة شكلا يختلف عن ما هو في العصور الوسطى والعصر الحديث. (1)

الفرع الأول: الرقابة في العصور القديمة

لقد اتفق فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة على أنه من الصعوبة بمكان تحديد تاريخ معين يمكن تحديده كبدائية مؤكدة ودقيقة لنشأة الرقابة، غير أنه من المسلم به أن هناك ارتباطا وثيقا بين ازدهار هذه الحضارات وعملية الرقابة بغية ترشيد الأموال المنفقة في تلك العصور.

أ - الحضارة المصرية القديمة

إن عظمة الحضارة المصرية القديمة وما خلفته من ورائها من إنجازات، سواء كانت مبنية أو مكتوبة على الورق أو منقوشة على الحجر لدليل يدحض كل ما يقع أمامه من أن تلك العقول التي أشرفت على ذلك لها قدرة خارقة على التخطيط والتنظيم والرقابة. ويجسد ذلك ماكتبه Dimock في مؤلفه نماذج من الآثار المصرية الموجودة في المتحف البريطاني على أن هناك تقرير يرجع تاريخه إلى سنة 288 قبل الميلاد، كتبه موظف في الإدارة الرومانية في مصر وتم إرساله إلى حاكم مصر الوسطى.

1 - د . عيد مسعود الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامه، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق عين شمس

1990، ص125

وقد تضمن هذا التقرير أن عددا كبيرا من المكلفين بإدارة الحسابات يفوق عددهم المطلوب للقيام بذلك العمل، وان ذلك يؤثر على الفعالية والمردودية لجميع العاملين، كما تضمن التقرير بأن يكون مسؤول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس المحلي⁽¹⁾. فإذا كان هذا نموذج من احد النماذج الكثيرة، فإن ما تضمنته تلك المنحوتات على الصخور او تلك اللقائف المكتوبة التي عثر عليها أو التي لم يعثر عليها، فإنه يعتبر جزءا يسيرا من حضارة عظمى لازالت معالمها تقف أمام مؤثرات بشتى أنواعها، إلا ان ما عابه فقهاء القانون الإداري على تلك الرقابة أنها كانت تتميز بشدة مركزيتها، وتبعيتها مباشرة للسلطة الحاكمة.

ب - الحضارة الصينية

عرفت الحضارة الصينية بأنها أول من سن امتحان تقلد الوظائف من اجل اختيار افضل المترشحين، وكان هذا الامتحان يتم على مرحلتين المرحلة الأولى خاصة باختبار مدى قوة ذاكرة المترشح ، أما المرحلة الثانية خاصة بقدراته على الاستيعاب والابتكار. كما عرف النظام الإداري الصيني بنظام الرقابة المستمر والمتجدد، حيث كان يعهد به لثلاثة أشخاص مشهود لهم بالدراية والخبرة، بالإضافة إلى ذلك معيار النزاهة والتفتيش الدوري على موظفي الإدارة.⁽²⁾

كما تضمن دستور تشاو الذي كتب عام 1100 قبل الميلاد، سلطات رئيس الدولة وكيفية رقابة مختلف أجهزة الدولة ومرافقها، بما يضمن لها حسن التسيير والابتعاد عن الإنحراف حتى يمكنها تحقيق الأهداف المسطرة لها مسبقا.⁽³⁾

1- د.عيد مسعود الجهني ، المرجع السابق، ص125

2- د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1966، ص 38

3- حسين عبد العال، المرجع السابق، ص80

عرفت الحضارة الإغريقية بأنها الأولى التي استأثرت بغزارة كتابتها في مجال مبادئ الإدارة العامة، ومن أهمها فكرة الكلية في الإدارة والتخصص والإدارة كفن واختيار الموظفين وتفويض السلطة.

ومن منظري تلك الحقبة أفلاطون الذي ألف كتاب الجمهورية، وسقراط الذي حدد النظم الإدارية لدى الإغريق.

كما عرف على تلك الفترة بأن الرقابة كانت تؤدي على أداء القائمين بالإدارة أثناء تأدية أعمالهم وبعد انتهاء مهامهم، حيث كانت تقوم اللجان الإدارية بفحص السجلات والحسابات بدقة ثم ترفع تقريرها وتوصياتها إلى جهة خاصة يكون لها حق توجيه الاتهام لأي موظف ثبت تقصيره أو مخالفته لقواعد التسيير.

الفرع الثاني : الرقابة في العصور الوسطى

أدى تطور الدولة الإسلامية إلى تطور الإدارة معها حيث كان الرسول (ص) وخلفاؤه من بعده يراقبون العمال والولاة ويوجهونهم ويحاسبونهم عن أخطائهم تجاه الرعية، وكانت تلك الرقابة لم تستهدف المحاسبة والعقاب فقط بل حسن أداء المهام وحسن تطبيق مبادئ الإسلام، وبذلك فهي رقابة تشمل التوجيه للعامل أو الوالي لمنع الأخطاء والانحراف قبل وقوعه.

وقد اشتهر عمر أمير المؤمنين بإرسال الرقباء والعيون لمراقبة عماله وولاته، وكان يلغي قرارات العامل إذا كانت خاطئة و يستبدل العمال وينقلهم وفقا لما تفضيه المصلحة العامة، بل وكان يعزلهم إذا كان تقصيرهم شديدا.

ومن أهم المبادئ التي قام بإرسائها الخليفة عمر مبدأ من أين لك هذا، حيث كان عمر يحصي مال عماله وولاته عند تعيينهم، ثم يلاحظ مدى تزايد ثروة العامل أو الوالي أثناء ولايته أو عند عزله، بحيث إذا ثبت أن هناك زيادة غير مألوفة وأن مصدرها غير مشروع قام بمصادرة تلك الزيادة.⁽¹⁾

1 - د . محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية،

كما عرف في تلك الفترة ديوان التحقيق المختص بالرقابة على أعمال الدواوين الأخرى إلى جانب ديوان الاستيفاء المختص بالتفتيش والتحري عن مصدر الأموال وكيفية صرفها، ولهذا الديوان ممثل في كل الدواوين الأخرى يقوم بضبط الديون والتدقيق فيها إضافة إلى توجيه القائمين بذلك فيما يخص رصد العمليات الحسابية في السجلات والكشوف.

إضافة إلى هذا الديوان هناك ديوان الحسبة الذي يقوم بمراقبة العاملين الذين لهم علاقة مباشرة بالجمهور، حيث يأمرهم بالقيام بكل ما يراه يعطل تحقيق المصلحة العامة كالقيام بإصلاح المستشفيات والطرق وتنظيم الأسواق.

كما تميز نظام الحكم الإسلامي بإنشاء ديوان المظالم، وكان الخليفة يحرص على ان يتولى دور ناظر المظالم بنفسه، وفي بعض الأحيان يندب له شخص يتميز بالتقوى والورع، وكان يمارس ديوان المظالم رقابة قضائية على الإدارة وأعضائها من الولاة والحكام الإداريين لمنع ظلمهم للرعية من الأفراد وردع هذه المظالم.

مما جاء في كتاب الماوردي الأحكام السلطانية: « يختص قضاء المظالم بالنظر في تعدي الولاة على الرعية وما يقع منهم من ظلم، ومن ظلم العمال التابعين إليهم أثناء جباية الأموال ومراجعة الدواوين وأعمال كتاب الدواوين، ورد الغصوب سواء كانت غصوب سلطانية، أي أموال اغتصبها الولاة والحكام الإداريين على خلاف الشرع، أو غصوب الأقوياء وهي الأموال التي اغتصبها الأفراد الأقوياء من ذوي النفوذ ولو لم يكونوا من رجال السلطة، وكذلك النظر في تظلمات المسترزقة، أي منازعات الموظفين الخاصة بمرتباتهم أو معاشاتهم»⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الرقابة في العصر الحديث

لقد كان للثورة الصناعية التي شهدها العالم أثرا كبيرا سواء بالنسبة للدولة أو المجتمع، فبعدما كانت الدولة تقوم بمهامها التقليدية، فإن تغير الوضع الاقتصادي والاجتماعي والدولي فرض عليها أن تتكيف مع المعطيات الجديدة.

ومن آثار الثورة الصناعية ظهرت طبقة جديدة، وهي طبقة العمال والتي ما فتئت تطالب بحقوقها والتصدي لأصحاب رؤوس الأموال في شكل تنظيمات مهيكلة، إلى جانب تدخل الدولة الحديثة في الحياة الاقتصادية بامتلاكها الشركات الكبرى.

1 - د . محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص 89

الامر الذي أدى الى نشوء الدولة الكبرى التي ما فتئت تتطلع إلى توسيع رقعتها من أجل إيجاد مجال حيوي لها سواء فيما يخص الوصول الى منابع المواد الأولية أو ايجاد أسواق جديدة لترويج سلعها.

هذه الوضعية الجديدة أدت إلى قيام حروب إقليمية وعالمية، التي كانت سببا وراء البحث عن ميوانزومات جديدة من أجل تطوير الآلة الإنتاجية والاستجابة إلى متطلبات السوق، وكان ذلك لا يتأتى إلا بإصلاح الأجهزة الإدارية وتطوير الوسائل التي تستخدمها.

كما تزامنت تلك الوضعية مع ظهور أفكار جديدة ظهرت لأول مرة، مثل معدلات الأداء والربط بينها وبين الأجر المتدرج، الأمر الذي عجل بظهور مدارس خاصة تهتم بتنظيم الإدارة وطرق أدائها، والمقاييس التي على أساسها تقاس مدى نجاعتها ونجاحها في تحقيق أهدافها.

هاته الغاية هي الأساس في إرساء اللبنة الأولى لمعالم الرقابة على الجهاز الإداري بصفة عامة والإدارة الصناعية على وجه الخصوص من أجل تطوير عملية الإنتاج، والتحكم في أدواته والوقوف على مواقع الخلل.

انطلاقاً من ذلك بدأ الإهتمام بعملية الرقابة على عمل الإدارة، بإرساء قواعد علمية وعملية تحكمها تكون أكثر ملاءمة للتطور الحاصل في الأجهزة الإدارية المسيرة، وكانت بداية الملامح الأولى لإرساء إدارة علمية، هو ظهور مدارس الإدارة العلمية التي ساهمت بشكل كبير في انتشار الدراسات المتخصصة منذ القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين التي ساهم فيها كل من تشارلز دوبيين وفريديريك تايلور وفرنك جلبرت وهنري فايول.

ومن تلك المحاولات الأولية لعلم الإدارة التي كرسها هنري فايول هو تعريفه للرقابة الإدارية على النحو التالي:

تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة، وهدفها والإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها، وهي تنفذ في كل شيء سواء كانت أشياء أو أشخاص أو تصرفات. (1)

1- د. هيثم هاشم ، مرجع سابق ، ص 415

وفي الخمسينيات قام العالمان Donald E. Earr و T.Grose في كتابهم Higher management بتعريف الرقابة الإدارية وشرح أساليبها التي كانت تتبعها إدارات الرقابة في المؤسسات الصناعية دون وضع مبادئ عامة للرقابة.

ويعتبر Urwick من الأوائل من قام بتحديد مفهوم الرقابة لاسيما في شقها المحاسبي والمالي. ومن الدراسات التي تناولت موضوع الرقابة كذلك ، هو ما قام به كل من Holden, Paul و Hurbert , Lounsbury smith في مؤلفهم Top management organisation control حيث ركزوا على وسائل الرقابة واساليبها المختلفة المتبعة آنذاك، سواء في التنظيم والتكاليف والمرتبات والأجور وعمليات الإنتاج وشؤون العمال.

وبالرغم من تلك المحاولة فان هذا الكتاب لم يضع أسسا ومبادئ عامه للرقابة، ولم يبين أسس نظرية لاجراء دراسات عليه، وتواصلت المحاولات لوضع نظرية متكاملة لعملية الرقابة وفي 1961 قام Jérôme William بمحاولة أخرى في كتابه المعنون , Exécutive control the catalyste بتكريس وتجسيد إطار علمي للرقابة الإدارية وذلك بتحديد المبادئ الرئيسية للرقابة الإدارية على النحو التالي: (1)

- 1 - تقوم الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة وليس بعرقلتها.
- 2 - تستخدم وسائل الإدارة من اجل تحليل المعلومات ودراستها المتعلقة بالأعمال المراد إنجازها، ومن أجل البحث عن أفضل الطرق التي تجسد بها تلك الأهداف المرسومة، وعن النتائج التي تحققها تلك الأعمال.
- 3 - تحقق الرقابة نتائج قيمة إذ تهدف إلى معرفة العوامل التي تؤثر على حسن قيام المنظمة بمهامها وذلك بواسطة التقييم الذاتي للرؤساء والمرؤوسين .
- 4 - تهدف الرقابة إلى قياس الأداء الفعلي وتقييمه وفقا لمعايير موضوعية شفافة تكشف عن الاخطاء والانحرافات.
- 5 - اعتبار الرقابة آلية في التسيير وليست مستقلة عنه، بالتالي يجب على الإدارة أن يكون اهتمامها متجها إلى القضاء على الإنحرافات بصورة آنية أثناء أداء المنظمة لمهامها دون انتظار لمستوى محدد حتى يمكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

1- عيد مسعود الجهني ، مرجع سابق، ص 46

6- أن تكون هناك مدونة في أداء الأعمال المرسومة دون التقيد المسبق والصارم بخطة محددة على أساس أن الرقابة الفعالة تستدعي التعرف على عدد كبير من البدائل المحتملة أثناء القيام بعملية الرقابة.

7- تعتبر متابعة أداء الأعمال وتنفيذها ومراجعتها من القواعد الأساسية لأي نظام رقابي فعال حتى يتمكن من الاكتشاف السريع لأي أخطاء أو إنحرافات في أداء العمل الموكل للإدارة مع إتخاذ الإجراءات المناسبة في الوقت المناسب من أجل تقويم ذلك الإنحراف (1).
وقد أضاف Horold Kontz في سنة 1959 لهذه المبادئ مبادئ أخرى تكاد تكون مكتملة لها أحيانا وأخرى جديدة. (2)

- 1- مبدأ المستقبلية : ويقصد به اتخاذ إجراءات الحيطة واليقظة وحسن التنفيذ حتى يمكن تفادي الإنحرافات وتجنبها في التنفيذ مستقبلا.
- 2- مبدأ تجسيد الخطة: وذلك لا يتأتى إلا بمراعاة أهداف الخطة وهياكلها وتعتبر من الضرورات لإنجاح المشروع أو المؤسسة.
- 3- مبدأ إفرادية الرقابة: ولا يكون ذلك إلا بتخصيص لكل موضوع رقابة خاصة به تتماشى وتنظيمه وهيكلته وإجراءات تسييره .
- 4- مبدأ المعايير: وهو وضع معايير محددة مسبقا قبل القيام بالرقابة حتى يمكن قياس مدى نجاعة العمل والمنظمة موضوع الرقابة.
- 5- مبدأ الرقابة الفعالة: وذلك بإرساء معايير علمية يقاس على أساسها أداء المنظمة وان يكون هدف الرقابة هو تقويم العمل وتوجيهه من أجل تجنب الأخطاء دون إحداث إرباك في العملية الإدارية، لا أن يكون هدف الرقابة هو تصيد الأخطاء ومعاقبة المسؤولين على ذلك.

1 - عيد مسعود الجهني ، مرجع سابق، ص 46

2 - عيد مسعود الجهني ، مرجع سابق، ص 149

6 - مبدأ الاستثناء: ومعناه أن يكون موضوع الرقابة مقتصر على أساسيات العمل وركائزه المؤثرة في العملية الإدارية دون التطرق إلى الجوانب الشكلية غير المؤثرة على كيفية تأدية المهام الموكلة للمنظمة.

7 - مبدأ المرونة: وهو أن العناصر التي تقوم عليها العملية الرقابية يجب أن تكون مرنة ومنتورة تتكيف مع العملية الإدارية وأن تسايرها لا أن تكون جامدة بحيث تكون نتائجها غير تلك التي كانت تهدف إليها الجهة المسؤولة عن عملية الرقابة.

8 - مبدأ المراجعة: يجب أن يكون النظام الرقابي قائم على مبدأ المراجعة والتحيين، حتى يتكيف مع المستجدات التي تواجه المنظمة في أداء أعمالها أو تلك الميكانيزمات الجديدة المعتمدة من أجل تحسين أداء المنظمة ومن أجل تحقيق الأهداف المسطرة لعملية الرقابة.

9 - مبدأ التدخل وإدخال الإجراءات التصحيحية: حيث إن العملية الرقابية تمكن من التدخل واتخاذ الإجراءات التصحيحية لدرء إنحراف الأداء عن الخطة وذلك من خلال التخطيط المناسب والتنظيم والتوجيه والتبصر.

10 - مبدأ المسؤولية في الرقابة: يسمح هذا المبدأ للجهات أو الأشخاص المسؤولة عن تنفيذ الخطة بممارسة الرقابة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة.

11 - مبدأ تحقيق الهدف: وهو أن العملية الرقابية من شأنها المساهمة في تحقيق الهدف من خلال اكتشافها للانحراف أثناء تجسيد الخطة، الأمر الذي يساعد على تصحيح ذلك الانحراف واتخاذ الإجراءات المعالجة لذلك الانحراف في الوقت المناسب مما يساهم في بلوغ الأهداف المسطرة وتحقيقها في الآجال المحددة لذلك.

12 - مبدأ الرقابة المباشرة: يتحقق هذا المبدأ بضمان نوعية الأفراد عند توظيفهم، فعند وجود أشخاص تتوفر فيهم شروط التأهيل عند توظيفهم يساهم ذلك في تنفيذ الخطة حسب معايير علمية موضوعة مسبقاً، وذلك يؤثر على الأداء الفعال للعملية الرقابية بصفة إيجابية. (1)

13 - مبدأ الرقابة على النقاط الاستراتيجية: إن الرقابة العلمية والفنية يجب أن تتوجه إلى النقاط الاستراتيجية في أداء العملية الإدارية وذلك حتى يكون التقييم علمي ويحقق الهدف المنشود.

14- مبدأ ملاءمة المؤسسة: يجب أن تكون العملية الرقابية ملائمة لأداء المنظمة وذلك بتسخير الموارد البشرية المادية بما يتلاءم والأعمال والمواضيع محل الرقابة. (1)
من خلال دراسة هذه المحاولات التي أرسى القواعد الأولى لممارسة العملية الرقابية يتضح أن معظمها قد ركزت في تعريفها للرقابة على أعمال الإدارة على ضرورة وضع معايير محددة مسبقاً، وبعد ذلك يتم التحقق من الأداء محل الرقابة مطابق للمعايير المحددة، وأن يتم تصحيح الأخطاء والانحرافات إن وجدت مع التشديد في استخدام الرقابة، حتى يخضع أداء المنظمة للمعايير المحددة مسبقاً في عملية الرقابة.

هذا بالإضافة إلى كونهم ركزوا على الرقابة الخاصة بإدارة الأعمال، والإدارة الصناعية وإهمال مجال تدخل الإدارة العامة ونشاطها.

إلا أنه بالرغم من تلك الجهود بقيت العملية الرقابية متفوقة في ظل فكر هؤلاء الباحثين، حيث تأثر كل منهم بمجال اختصاصه وضمن مجال اختصاصاته الإدارية، كما أنهم ركزوا على كيفية خضوع عمل المؤسسات للعملية الرقابية دون التعمق في الجوانب الإيجابية للعملية الرقابية.

كما أن دراساتهم انطلقت من التجربة الميدانية في مجال تسيير المصانع المنتجة، وإهمال بقية الأنشطة الأخرى مما جعل معظم نظريات هؤلاء الباحثين غير متكاملة.

1- د. حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 86

المطلب الثالث : مشروعية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إذا كان مبدأ المشروعية في معناه العام، هو الإلتزام بالمشروعية الوضعية التي تستقر على مبدأ سيادة الدستور والتشريع، وما يفرضه ذلك من ضرورة الإلتزام بقاعدة القانون الأعلى في مجال تدرج النظام القانوني الوضعي والمنظمة للاختصاص ومعيار لصحة التصرفات والقرارات مهما كان مصدر هذه القاعدة. (1)

غير أن هناك من يرى بأن مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون. (2)

ومبدأ المشروعية لغة معناه مبدأ الخضوع للقانون في مفهومه العام الواسع، كما يقصد بمبدأ المشروعية التزم وخضوع الحكام والمحكومين لسيادة القانون، أما في مفهومه الإصطلاحي هو خضوع الدولة بجميع سلطاتها وأجهزتها وأعمالها المختلفة لحكم سيادة القانون في معناه العام. هذه القاعدة تقتضي خضوع جميع الاجهزة في تصرفاتها وأعمالها لأحكام ومبادئ وقواعد النظام القانوني السائد في الدولة، وكل مخالفة لذلك يكون عملها غير مشروع ويكون موضوعا للطعن فيه بعدم المشروعية أمام الجهات المختصة، وتوقيع الجزاءات القانونية المقررة عن عدم مشروعيتها. (3)

أما فيما يخص مبدأ مشروعية الرقابة فهو يقوم على قاعدتين أساسيتين:

القاعدة الأولى: هو خضوع الإدارة للقانون بمعنى أن الإدارة عند قيامها بمختلف تصرفاتها سواء كانت قانونية أو مادية يجب أن تخضع لسلطة القانون مهما كان نوعه.

القاعدة الثانية: يجب تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة دقيقة لأن هذا التحديد يساعد على رقابة الاعمال الإدارية ومدى مشروعيتها.

وتكريسا لذلك فإن كثيرا من الدول تضمنت دساتيرها نصوصا تتعلق بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة وإن كانت هذه القواعد تختلف عن بعضها البعض باختلاف أنظمة الحكم.

1- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامه للقانون، دار النهضة العربية القاهرة 1976 ، ص16

2- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، ط3 ، دار الفكر العربي 1966، ص14

3- د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984 ، ص511

هناك بعض القواعد الدستورية تعطي للمواطنين حق التظلم ضد تصرفات الإدارة، ومثالا على ذلك ما نجده في دستور المملكة الأردنية الهاشمية، حيث ينص على أن للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامه فيما ينوبهم من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشؤون العامه بالكيفية والشروط التي يحددها القانون.⁽¹⁾

كما تنص بعض الدساتير على منح رئيس الدولة أو رئيس الوزراء سلطة الرقابة على أجهزة الإدارة العامه، وذلك ما نص عليه دستور الكويت بأن يتولى كل وزير الإشراف على وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامه للحكومة التي ينتمي اليها، ويقوم برسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها.⁽²⁾

وتضمن دستور جمهورية مصر العربية بدوره بأن يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة، وأنه الرئيس الاعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامه للدولة ويقوم بتنفيذها.⁽³⁾

أما الدستور الجزائري تضمن بدوره أحكاما مهمة للغاية فيما يخص عملية الرقابة، ومن تلك الاحكام أن رئيس الجمهورية حامي الدستور، وأن البرلمان يراقب عمل الحكومة عن طريق الاليات التالية المتمثلة في الاستجواب واستماع اللجان لأعضاء الحكومة وتوجيه الأسئلة الكتابية والشفوية وإنشاء لجان التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامه.

وتضمن ايضا ان المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، وأن المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف إستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، وأن يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، إلى غير ذلك من الاحكام الخاصة بالرقابة بمختلف أنماطها.⁽⁴⁾

1 - المادة 17 من دستور الأردن الصادر في 1952/01/01

2 - المادة 130 من دستور الكويت الصادر في 1962/11/11

3 - المواد 153 و157 من الدستور المصري الصادر في 1971

4 - المواد 70 ، 80 ، 84 ، 99 ، 133 ، 134 ، 135 ، 137 ، 159 ، 161 ، 162 ، 170 من دستور 1996

لتجسيد تلك الاحكام تم سن نصوص تشريعية وتنظيمية كثيرة، تخص جميع المجالات تركز عملية الرقابة على عمل الإدارة، ونذكر على سبيل المثال ما تضمنه كل من قانون البلدية وقانون الولاية فيما يخص كيفية ممارسة الرقابة الوصائية على عمل المجالس المنتخبة في أداء المهام المنوطة بها ومراقبة مدى مشروعية الأعمال التي تصدر عنها.⁽¹⁾

كما صدر بعد ذلك القانون 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إنشاء مجلس المحاسبة والمرسوم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية التي تقوم بمراقبة مدى مشروعية استخدام المال العام.

تعتبر هذه النصوص القانونية من بين النصوص الأخرى التي احتوتها قواعد القانون الإداري الجزائري التي تجسد وتكرس ممارسة العملية الرقابية على العمل الإداري.

وبصفة عامة فإن قواعد القانون الإداري تتضمن جميع اللبانات الأساسية التي تقوم عليها العملية الرقابية، سواء فيما يخص ممارستها أو كيفية إجرائها أو فيما يتعلق بتنظيم الإدارة أو نشاطها ووسائل عملها.

فبالنسبة للجانب التنظيمي للإدارة فإن قواعد القانون الإداري تحدد الأسس التي يقوم عليها ذلك التنظيم وبالتالي لا يمكن للإدارة أن تحيد ذلك التنظيم المرسوم لها مسبقاً.

أما فيما يتعلق بنشاطها فإن قواعد القانون الإداري هي الكفيلة بتحديد إختصاصاتها الإدارية ومجال نشاطها وتدخلها، حتى تتفرغ لتجسيد مهمتها دون القيام بنشاطات أخرى تخرج عن دائرة إختصاصها.

على ذلك الأساس يمكن مراقبة مدى إلتزامها بمجال نشاطها، ومنه تقدير مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها.

كما أن قواعد القانون الإداري تحدد كيفية إستعمال تلك الموارد، سواء كانت مادية أو بشرية، وتبين كيفية الحصول عليها، كما يحدد الإطار العام للموظفين لديها من توظيف وحقوق وواجبات وتأديب إلى غير ذلك من الضوابط التي تحكم الموظف العام بصفه عامه.

انطلاقاً من ذلك فإن مشروعية الرقابة تستند في وجودها إلى نصوص عامة، سواء كانت دستورية أو تشريعية أو إلى النصوص الأخرى المكونة لقواعد القانون الإداري.

1- قانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية، ج 37، والقانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012

المتضمن قانون الولاية، ج 12

المبحث الثاني : منطلقات ودواعي الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إذا كانت الإدارة تعتبر الأداة الرئيسية في أي نظام سياسي لتجسيد السياسات المرسومة لها مسبقاً وتنفيذ الخطط والبرامج المحددة لها وأن تقوم بمهامها على أحسن وجه، الأمر الذي يستدعي طرح التساؤل التالي ماهي الدواعي لفرض الرقابة عليها، وما هي الغاية والأهداف المتوخاة من ذلك؟، للإجابة على هذه التساؤلات تكون من خلال ما يلي:

المطلب الأول : الدواعي الأساسية للرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إذا كانت الإدارة العامة هي الأداة التي تسند إليها مهمة تنفيذ السياسات المرسومة من قبل الدولة مستعملة في ذلك كل الإمتيازات ومظاهر السلطة التي تتمتع بها فإن ذلك الأمر يستدعي إخضاع نشاطها لرقابة مستمرة درءاً لوقوعها في الخطأ، نظراً لضخامة أنشطتها وتنوعها من جهة ونظراً في بعض الأحيان لدواعي أخرى تتصل بالموظفين من جهة أخرى إلى جانب ذلك هناك دواعي أساسية تتطلب ذلك منها :⁽¹⁾

- صد الإدارة من أن تصبح هي الخصم والحكم في ذات الوقت، بل يجب أن تخضع أعمالها لقواعد محددة مسبقاً تحدد مجال اختصاصها وتدخلها، حتى لا تتعدى على اختصاصات السلطات الأخرى، وبذلك تكون الرقابة على الإدارة ضرورية لضمان التزام الإدارة بتلك الحدود ولا تتعدى على حقوق الأفراد.

- التزام الإدارة بالقانون بصفة عامة، وعدم خروجها على أحكامه ويعتبر هذا الداعي من أسمى الدواعي لممارسة العملية الرقابية.

- إذا كان تنفيذ السياسة العامة للدولة من المهام الأساسية للإدارة، فإن ضمان التنفيذ الصحيح وبالوجه الكامل لا يتجسد إلا في ظل رقابة فعالة ومستمرة.

- ترشيد الإنفاق العام للدولة، إذا كانت الإدارة هي الجهة الوحيدة المسؤولة على الإنفاق العام أو تحصيل الإيرادات، فإنها تقوم بذلك بصفقتها وكيل على الدولة ومن ثم يجب أن تخضع كل تصرفاتها ونشاطاتها في مجال الأموال العمومية للرقابة والتدقيق المستمر، من أجل ضمان ترشيد تلك النفقات ومطابقتها لمبدأ المشروعية.

1- د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2004،

- إن إتساع مجال تدخل الإدارة لاسيما في المجال الإقتصادي والأخذ على عاتقها البرامج التنموية الكبرى، كان له التأثير المباشر على تضخم الإدارة وتنوع نشاطها وازدياد حجمه، مما استدعى ضرورة مراقبة هذه الأنشطة بغية تحقيق الفعالية وترشيد الوسائل المسخرة لذلك.
- إن الرقابة تعتبر إحدى المكونات الأساسية للعملية الإدارية، وبالتالي هي الوسيلة الأنجع لمراقبة السلطات العمومية لمختلف العمليات الإدارية، من أجل الوقوف على مدى تحقيق الأجهزة الإدارية لأهدافها ومدى سلامة أعمالها، وما اعترضها من صعوبات أثناء قيامها بأعمالها واتخاذ الإجراءات المناسبة لذلك من تقويم للأخطاء وتصحيحها، وتذليل تلك الصعوبات بتسخير الوسائل اللازمة لذلك.
- إن قيام الإدارة بالرقابة الذاتية يحقق نتائج سريعة ويكفل حماية وقائية، حيث تمكن الإدارة من التدخل في أسرع وقت واتخاذ الإجراءات المناسبة في حينها، بما يجعلها بمنأى عن الأنواع الأخرى من الرقابات.
- إن الرقابة الإدارية الذاتية تتم بصفة آلية وتلقائية، ولا تحتاج إلى جهة أخرى لتحريكها مما يجعلها آنية تواكب تطور الإدارة بصفة عامة وأعمالها بصفة خاصة.
- إن الرقابة الإدارية الذاتية إجراءاتها بسيطة وغير معقدة، مثل ما هو الحال بالنسبة للرقابات الأخرى، مما يسهل للسلطة الإدارية القيام بها في أي وقت تراه مناسباً.
- إن الرقابة الذاتية تلازم العمل الإداري قبل وأثناء وبعد التنفيذ، مما يجعلها رقابة ناجعة إذا تمت وفق الشروط العلمية لممارستها، على أساس أنها نابعة من نفس الأجهزة المسؤولة على النشاط الإداري، مما يجعلها أكثر مقدرة على سرعة البت وتصحيح الأخطاء والانحرافات، واتخاذ الإجراءات المناسبة.⁽¹⁾
- كما أن الرقابة الذاتية تمكن الإدارة من توسيع مجال تدخلها عند مراقبتها للأعمال التي تصدر عنها، بحيث تشمل جميع نواحي العمل الإداري سواء من الناحية القانونية والإجرائية والإقتصادية، وكل المجالات الأخرى التي تتكفل الإدارة بالقيام بها.

1-Roland Drago, Le Contrôle. In Administration Publique, Librairie Armand Colin, Paris 1971, p332

- تتنوع الرقابة الذاتية بتنوع الأنشطة المراد مراقبتها، وتستخدم عند مراقبة كل نشاط الوسائل الكفيلة لنجاح ذلك، مما يجعلها تتسم بالمرونة والتكيف مع المجالات والأعمال المراد مراقبتها، مما يضيف عليها الفعالية والسرعة والتكيف والشمولية لمختلف الأعمال الإدارية.
- إن نتائج الرقابة الذاتية هي أسرع من الرقابات الأخرى، إذ بإمكان السلطات الإدارية الإسراع في تصحيح مواطن الخلل وسد الثغرات المكتشفة، وذلك بشتى الطرق التي خولها لها القانون إما بإلغاء القرار الإداري أو بتعديله أو بسحبه أو بممارسة سلطة الحلول، بالإضافة إلى القيام بالإجراءات الردعية التي تحد وتمنع من تكرار تلك الأخطاء.

المطلب الثاني: الدواعي الفنية والعملية للرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إن دواعي ممارسة الرقابة لا يتوقف عند الدواعي والدوافع العامة لإجرائها، بل هناك دوافع فنية وعلمية وتنظيمية تجعل الإدارة لا تستغني عنها، حيث تعتبر الرقابة إحدى العمليات الأساسية في العملية الإدارية، كما أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بظاهرة البيروقراطية. وذلك ما توصلت إليه معظم الكتابات التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية، والتي ربطت بين الإدارة كعلم وفن.

وكان fayol من بين الأوائل من وضع فلسفته الإدارية عند قيامه بتشخيص الأعمال والوظائف الإدارية وتقسيم نشاط المشروع في كتابه الإدارة العامة والصناعية، وقام من بعده مجموعة من الباحثين محاولين ربط الإدارة العامة كعلم وفن عن طريق دمجها بالطرق العلمية التي قدمها frederic taylor وكان من بينهم James Mooney و L. urwick و Cauther Gulick في كتابه مبادئ التنظيم، كما ظهر من بعد ذلك العالم الألماني Max weber بكتابة نظرية المنظمة الاجتماعية والاقتصادية.

وساهمت هذه الدراسات في ظهور نظرية العملية الإدارية، وشرحت عمل المدير ووظائفه الإدارية، وخلصت بصفة عامة أن العملية الإدارية تتكون من أربعة وظائف وهي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة. (1)

1- د. موفق حديد محمد ، مرجع سابق، ص 72

وبذلك فإن الرقابة ترتبط بكل عناصر العملية الإدارية وتلازمها، على أساس أنها وظيفة تظهر في كافة المستويات الإشرافية، ويقول جون ثيرستون أن الرقابة تمتد لكل وتشمل ما لا يقل عن ستة عشر عنصراً، منها التنظيم والسياسات والخطط والبرامج والتنبؤات والميزانيات والإحصاءات والتقارير وطرق العمل والمعايير والتبسيط والممتلكات المادية والنماذج والمراجع الداخلية، وبذلك فإن أهمية الرقابة تظهر في كل مراحل العملية الإدارية. (1)

1 - بالنسبة للتخطيط: إن الرقابة تساهم بالكشف عن أهم معوقات تنفيذ الخطط المرسومة مما يجعل الإدارة تعمل على إعادة تكييف الخطط وتعديلها حسب المستجدات التي واجهتها الخطة، أو إستبدالها بخطط جديدة حسب الإمكانيات المتوفرة لدى الإدارة.

2 - بالنسبة لتفويض اختصاصات: فإن المدير لا يمكن أن يفوضها إلا إذا توفرت لديه الإمكانيات الكفيلة بمراجعة ومراقبة أعمال المفوض له، لأنه يبقى مسؤولاً عن الاختصاصات التي فوضها.

3 - بالنسبة لطرق أداء العمل: فإن الرقابة تساهم في تبسيط الإجراءات وطرق العمل، لأن مراقبة الأداء أسهل من مراقبة النتائج السليمة بمعنى إتقاء الإنحرافات قبل حدوثها، كما يتم اللجوء الى هذا النوع من الرقابة عند صعوبة وضع مستويات للأداء وقياسها، على أن يكون ذلك أثناء الأداء لا بعد تحقيق النتائج، الأمر الذي يجعل هذا النوع أسرع من بقية انواع الرقابات الأخرى.

4 - بالنسبة للتنظيم: إن ممارسة الرقابة أثناء تكوين فرق العمل وتصميم الأعمال وتحديد خطوط المسؤولية والسلطة والعلاقات الوظيفية بين الأقسام والتدرج الهرمي الذي يقوم عليه بناء الهياكل التنظيمية، تؤدي إلى تفادي زعزعة التنظيم والإختلال في توازنه، لأن أي إختلال يتحقق في وحدة من وحدات التنظيم إلا وبشكل خطراً على عملية الإنسجام بين مجموعة الوحدات، وبالتالي يهدد تحقيق النتائج المرجوة.

5 - بالنسبة للتوجيه: إن القيام بالعملية الرقابية فيما يخص عملية توجيه القائمين بالعمل في سلوكهم أو تكوينهم أو قدراتهم من أجل توفير العوامل المحفزة لهم للقيام بالعملية الإدارية على أحسن وجه والوصول إلى الأهداف المسطرة.

1- د. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الاعمال الادارية، دار الراية للنشر و التوزيع عمان الاردن 2009، ص 28

كما أن العملية الرقابية تساعد على اكتشاف مدى قيام المسؤول بتحديد وسائل الاتصال وتوضيح العلاقات ومعرفة المقاييس ومعايير الأداء، ومعرفة مدى القدرات الفنية والسلوكية لممارسة وظيفة التوجيه بشكل فعال.⁽¹⁾

إضافة إلى ذلك إن وظيفة التوجيه وتحقيق الأهداف ترتبط بتوفر القيادة والاتصال، حيث تعتبر القيادة إحدى ركائز التوجيه التي يمارسها المدير حتى يمكنه إدارة وتوجيه عمل معاونيه ومرؤوسيه بالطرق والأساليب التي يحصل بواسطتها على إخلاصهم وتعاونهم والتزامهم، وبالتالي فإن الرقابة على هؤلاء تحدد مدى تلاؤمهم مع الوظائف الموكلة لهم.

وبصفة عامة تكمن أهمية الدواعي الفنية لعملية الرقابة، فيما تقدمه من نتائج جيدة على العملية الإدارية بصفة عامة وما تهدف إليه من تحقيق المزيد من النظام والتنسيق، حيث يتم على أساسها مراجعة التنظيم ومراجعة معدلات الأداء وزيادة الإهتمام بشؤون العاملين وتنمية المهارات القيادية لدى المشرفين والقائمين والمسؤولين على عملية الأداء وتوجيههم وتحفيزهم، كما تساعد وتساهم على إيجاد طرق تنمية العلاقات الإنسانية أو العلاقات العامة.

وفي هذا الإطار يقول ديموك « انه بواسطة الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسيير نحو التحقيق، وأن التنظيم صالح وأن الأفراد تتوفر لديهم المهارة، والنتائج المالية مرضية، والقيادة فعالة والتنسيق يعمل على رفع الإنتاج ».⁽²⁾

إضافة إلى ذلك فإن القائمين بالتنفيذ كثيرا ما يجدون أنفسهم في حاجة دائمة لمن يقوم بتوجيههم وإرشادهم نظرا لمعارفهم المحدودة، على أن يؤخذ في الاعتبار نتائج التنفيذ وحقائق الواقع وتطورات الأوضاع، نظرا لكون عمال التنفيذ قد يكونون غير متحمسين لتنفيذ الخطة أو القيام بمواجهتها.

إنطلاقا من ذلك فإن العملية الرقابية تساهم في إكتشاف هذه المواطن وتساعد في الإسراع بإيجاد الوسائل الكفيلة لمواجهة ذلك، سواء بالتوجيه أو المتابعة أو القضاء على العراقيل التي تواجههم، أو العمل على توفير التحفيزات التي تدفع إلى التنفيذ في جو يسوده النشاط وحب تحقيق نتائج أفضل.

1- د. موفق حديد محمد، مرجع سابق، ص 78

2- د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 257

ومن الدواعي الفنية الأخرى لعملية الرقابة هو إرتباطها بظاهرة البيروقراطية، على أساس أن البيروقراطية ماهي إلا مظهرا من مظاهر الهيكل التنظيمي والتوجيه والتنسيق في التنظيم الرسمي، بحيث أن هذا التنظيم يطلق عليه إصطلاحا البيروقراطية، ويتكون أساسا من ثلاثة مستويات تساهم مباشرة في العمليات الإدارية التي تظهر كالتالي:

المستوى الأعلى للقيادة: وهو الذي يتركز دائما في يد فرد واحد أو قد يكون في يد مجلس حاكم.

المستوى الثاني: يتكون بدوره من جماعة من الموظفين والعمال تسند اليهم الأعمال التنفيذية للتنظيم.

المستوى الثالث: يتكون من مجموعة الموظفين التي تقوم بأنشطة القيادة والقيام بمراقبة أعمال باقي الموظفين.

على ذلك الاساس فإذا كانت البيروقراطية ما هي إلا سمة من سمات تنظيم الإدارة، فإنها لا تعدو في بعض الأحيان أن تكون عائقا يقف أمام متطلبات الجمهور، وهو يمثل المظهر السلبي للتنظيم الإداري، وكثيرا ما اقترن تضخم الجهاز الإداري بظواهر سلبية تمثلت في بطء الأداء وتعقيد الإجراءات وعدم الإهتمام بإنجاز المهام، خاصة إذا اعتقد البيروقراطيون أن مركزهم يحظى بالاعتراف الكامل، وبالتالي فإنهم يمنعون في بعض الأحيان حتى المعلومات عن الرؤساء لاسيما المنتخبين منهم.

ومعظم النقد الذي يوجه إلى البيروقراطية يرجع إلى عدم تجاوبها مع مطالب الجمهور، لذلك يتطلب الأمر إقامة أجهزة رقابية عامة حتى يمكن ملاحظة عمل البيروقراطيين وإيجاد حدود لتصرفاتهم، والعلاج الفعال لمحو تلك الظواهر السيئة للبيروقراطية.⁽¹⁾

ويجب أن تخضع ممارسة تلك الرقابة لعدة اعتبارات حتى تكون أكثر فاعلية منها:

- أنه في كثير من الأحيان تكون الرقابة الرئاسية غير كافية، على أساس أن أخطر مظاهر البيروقراطية يساهم فيها الرؤساء في حد ذاتهم، مما يتطلب تدخل أجهزة رقابية متخصصة.
- يجب تجنب تعدد الطرق الرقابية وأجهزتها، حتى لا تساهم بدورها في تضخم الأجهزة الرقابية، وتكون مصدرا في ظاهرة البيروقراطية بشكل غير مباشر.

1- د. عبد الغفور يونس، دراسات في الإدارة العامة، دار النهضة العربية بيروت 1972، ص162

- يجب أن تهدف عملية الرقابة إلى تخليص البيروقراطية من عيوبها دون القضاء عليها، على أساس أن البيروقراطية ماهي الا تنظيمًا تقوم على أساسه الإدارة.
- الحرص على أن يكون هناك تقييم إيجابي للعمل الإداري محل الرقابة، وان تكون العملية الرقابية في حد ذاتها ذات فاعلية وكفاءة حتى تستطيع أن تكشف النقائص والانحرافات وتقلل من آثارها على التنظيم.

المطلب الثالث : الدواعي السياسية والإقتصادية والإجتماعية لعملية الرقابة

- إذا كان لأداء العملية الرقابية على أداء الإدارة دواعي فنية وعلمية فإن لها جانباً آخر من الدواعي والمتمثلة في الدواعي السياسية والإقتصادية والإجتماعية.
- وبالتالي إن الدواعي السياسية لعملية الرقابة تتجلى في تحقيق الأهداف الأساسية من طرف الحكومة انطلاقاً من برنامجها الذي انتخبت من أجله.
- وبذلك تقوم الحكومة بمجرد تنصيبها بمباشرة تنفيذ الخطة المقترحة والتي نالت ثقة أغلبية المصوتين عليها، فتسهر على إيجاد المناخ الكفيل والمشجع على تنفيذ الخطط المرسومة مسبقاً.
- حيث أنه إذا شعر المواطنون أن الأجهزة الإدارية الحكومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة فإن ولاءهم للحكومة ومقدار إنتمائهم يضعف وروحهم المعنوية تنخفض.
- وبغية التأكد من مدى نجاعة تنفيذ الخطة المرسومة، فإن السلطة السياسية تقوم بمباشرة العملية الرقابية على كافة المستويات، والتي تتخذ عدة أشكال مختلفة نذكر منها: (1)
- إما تكون على شكل رقابة رئاسية يمارسها مختلف الوزراء على مرؤوسيه، والمرؤوسين على تابعيهم إلى أن تصل الرقابة إلى المستويات الدنيا، وتترجم هذه الرقابة عن طريق مراقبة التقارير التي ترد إلى الوزارة أو على شكل رقابة إدارية وما يتمخض عنها، أو بإرسال فرق تفتيش تابعين مباشرة إلى السلطة المركزية من أجل رقابة مدى تطبيق الخطط المرسومة مسبقاً.
 - أو تكون هذه الرقابة بواسطة أجهزة إدارية متخصصة تكون تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول مهمتها القيام بالرقابة اللاحقة وذلك بهدف التأكد من مدى سلامة العمل الإداري بصفة عامة، وسلامة وترشيد الإنفاق العام بصفة خاصة.

1- د. حمدي سليمان لقبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن 2010،

أما الدواعي الإقتصادية لعملية الرقابة هو التحقق من مدى تطبيق الخطة الإقتصادية المرسومة بنجاحة فعالة، وذلك بالوقوف على النتائج التي تحققت، وهل أن الوسائل المادية والبشرية التي تم تجنيدها كانت في مستوى الطموحات المرسومة، وهل أن تنفيذ خطط البرامج يسير في ببطء أو بسرعة حسب الجدول الزمني المحدد لتطبيقها، بالإضافة إلى كشف عوائق تنفيذ الخطة واتخاذ الإجراءات المناسبة سواء بإيجاد خطط بديلة أو تعديل تلك الخطط.⁽¹⁾ وبذلك تعتبر العملية الرقابية في المجال الإقتصادي، أداة فعالة لتقويم الخطة الإقتصادية والوقوف على مدى نجاح المخططات الإقتصادية المرسومة سلفاً، والتي كانت موضوعاً لمناقشات ممثلي الشعب على مستوى البرلمان، وبالتالي تكون محطة لتقييم النتائج المتحصل عليهما، واتخاذ الإجراءات الكفيلة لتدارك مواطن العجز التي كانت سبباً في تعثر أو تأخير تجسيد الخطة بغية تحقيق الأهداف المنشودة.

أما الدواعي الإجتماعية للرقابة فهي تبعث الطمأنينة في نفوس المجتمع على أساس أن السلطة السياسية تقوم بالرقابة من أجل محاربة الفساد وإستعمال المال العام في غير محله ومحاربة كل المظاهر المتفشية في الأوساط الإدارية كالسرقة والتبذير والرشوة والمحسوبية على أساس أنها من المظاهر السلبية لظاهرة البيروقراطية.

كما أن عملية الرقابة تساعد الدولة على معرفة مدى تطبيق البرامج الإجتماعية المسطرة من قبل الدولة، كتلك المتعلقة بالسكن الإجتماعي كما هو الحال في الجزائر (إنجاز مليون سكن) أو الرعاية الصحية أو التعليم أو خلق فرص للتشغيل، وفك العزلة عن المناطق النائية إلى غير ذلك من البرامج الاجتماعية.

وبذلك فإن تحقيق هذه البرامج التي ترمي إلى رفاهية المجتمع وتحسين إطاره المعيشي، يستدعي وجود رقابة دائمة ومستمرة من أجل تجسيد الخطط والبرامج الاجتماعية الطموحة.

1- د. زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سابق، ص36

المبحث الثالث: أهداف الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إن الدولة بصفقتها الجهاز المخول بتحقيق الرفاه العام للمجتمع ، تسعى دائما لتحقيق ذلك عن طريق وضع خطط عامة ومستقبلية، وتوفر لها جميع الإمكانيات سواء كانت مادية أو بشرية من أجل نجاحها، كما تضع لها أهدافا مستقبلية لتجسيدها وتقييم ما تحقق منها في النهاية، ولمعرفة هذه الأهداف والوقوف عليها وتحديدتها يكون من خلال ما يأتي:

المطلب الأول : الأهداف الأساسية للرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إن برمجة أي عملية رقابية من أي جهاز كان، إلا وكان هدفها الأول والأساسي التأكد من مدى سلامة العمل الإداري في تحقيقه للأهداف المسطرة له وتجسيده للخطط المرسومة له مسبقا، ولا يتأتى ذلك إلا بعد التحقيق من مدى ضمان خضوع الإدارة للقانون وعدم تعديها على حقوق الأفراد وحررياتهم، وبذلك إن الإدارة في ادائها لمهامها هي ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، وبالتالي فهي مرتبطة بجملة من القواعد القانونية وضعتها أجهزة خارجة عنها وأعلى منها قانونا. هاته القواعد مصدرها الدستور والقانون والتنظيمات الصادرة من السلطات العليا سواء كانت هذه القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة، كما هو الحال بالنسبة للقواعد التي تتبع من المبادئ العامة للقانون، كما أن الإدارة ملزمة أيضا باحترام القواعد التي تضعها بنفسها، وبخضوع الإدارة لتلك القواعد القانونية فإنه ينجر على ذلك نتيجتين:

- ان الإدارة لا يمكنها أن تتصرف إلا في الحدود التي رسمتها لها القواعد القانونية السارية المفعول في الدولة.

- يجب على الإدارة القيام بتفعيل القواعد القانونية، ولا يتجسد ذلك إلا إذا قامت الإدارة باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتطبيق القواعد القانونية تطبيقا سليما في زمن مقبول.⁽¹⁾

1- Guy Braibant , Nicole Questiant , Céline wiener , Le Contrôle de L'administration et la Protection des Citoyens, étude Comparative , Cujas1973, p 210

وهناك من يرى بأنه لكي يتحقق خضوع الإدارة للقانون أو لكي تصبح أفعالها وتصرفاتها القانونية والمادية مشروعة، فإنه يجب أن تكون هذه الأفعال أو تلك التصرفات مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة قانونية قائمة عند مباشرة الفعل أو التصرف.

في حين أن هناك رأي آخر يرى بأنه يجب أن تكون أعمال الإدارة سواء كانت القانونية أو المادية متفقة مع حكم القانون، ومعنى ذلك حتى يمكن الحكم على أعمال الإدارة بأنها خاضعة لمبدأ المشروعية عند مباشرتها لأعمالها، يجب ان لا تكون هذه الأعمال مخالفة لقاعدة قانونية. غير أنه إذا كان من الضروري أن تلتزم الإدارة بإحترام القانون والخضوع لمبدأ المشروعية بالرغم ما يحقق ذلك من ضمانات أساسية لحماية وصون حقوق الأفراد وحياتهم، فإنه لا يجب من ناحية أخرى تقييد الإدارة كلية لدرجة تشل حركتها وتكبح فعاليتها. (1)

وانطلاقاً من ذلك فإنه يجب ان يترك للإدارة قدر من الحرية في التصرف عندما تباشر اختصاصاتها، بحيث يكون لها الحق في أن تقرر بمحض إرادتها مدى ملاءمة تدخلها عند ممارسة اختصاصها، واي الوسائل الكفيلة التي تسخرها من أجل تحقيق الهدف الذي تنشده، ولها أن تقدر الزمن الذي تتدخل فيه . (2)

ولمعرفة ما إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية تجاه العمل الذي تريد القيام به، يجب الرجوع إلى العمل في حد ذاته، بحيث إذا ترك المشرع بعض الجوانب الخاصة بتنفيذ العمل المذكور، فتكون هناك سلطة تقديرية للإدارة عند تنفيذ ذلك التصرف، أما إذا تطرق المشرع إلى كافة الجوانب التي تنظم التصرف فتكون هناك سلطة مقيدة للإدارة.

وتعتبر كل من السلطتين التقديرية والمقيدة أمراً ضرورياً لحسن سير الإدارة، فمن ناحية تساعد السلطة التقديرية الإدارة على نهج أسلوب المبادرة والابتكار، واتخاذ القرارات المناسبة في أوانها متجنباً التأخير والتردد في ذلك، في حين أن السلطة المقيدة تعتبر ضماناً لعدم تعدي الإدارة على حريات الأفراد وحقوقهم، وبذلك تكون الإدارة في هذه الحالة خاضعة للقانون وكل إنحراف عن ذلك يمكن التصدي له بشتى الطرق القانونية لاسيما الطريق القضائي.

1 - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 69

2 - Pacteau (B) , le Juge de L'excès de pouvoir et les motifs de l'acte Administratif, Thèse Paris1977, p203

وانطلاقاً من تلك الإعتبارات فإن المشرع يسمح للإدارة أن تباشر إختصاصاتها بقدر من الحرية، هذا القدر يختلف باختلاف التصرف حسب ما تقتضيه ضرورة تحقيق المصلحة العامة.⁽¹⁾

وبناء على ذلك فإنه لا يوجد عمل للإدارة مقيد كلية أو لها سلطة تقديرية كاملة، بل أن كل عمل إداري تقوم به الإدارة يكون دائراً بين السلطة التقديرية للإدارة عند تنفيذه، أو تكون مقيدة بجملة من الضوابط لا يمكن لها أن تحيد عنها وإلا كان عملها غير مشروع. ومن المتفق عليه فقها وقضاء فإن الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري، فإن سلطتها مقيدة بالنسبة لركن الإختصاص وركن الشكل وركن الغاية، فأى ركن من هذه الأركان إذا كان مشوباً بأي عيب من العيوب يجعل ذلك القرار الإداري معيباً وبالتالي يكون محلاً للإلغاء. أما ركننا السبب والمحل فنتمتع الإدارة بسلطة تقديرية تجاههما شرط أن تكون الوقائع فعلية كسبب من أسباب تدخل الإدارة، أو أن المشرع لم يحدد للإدارة على وجه الدقة مضمون القرار الواجب إتخاذه.

بذلك فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بركني السبب والمحل، مالم يتدخل المشرع وعدد كل منهما على وجه الدقة، أو يتدخل القاضي ويفرض رقابته على اختيار السبب أو المحل لاعتبارات يقدرها حسب ما تمليه ظروف إتخاذ القرار.⁽²⁾

أما في حالة الظروف الإستثنائية أوفي حالة أعمال السيادة فإن الامر يختلف، حيث تتسع سلطات الادارة أثناء إصدارها لأعمالها من جهة ويضيق مجال الرقابة القضائية من جهة أخرى. وعلى ذلك الأساس ينبغي على الإدارة أن تراعي في كل ذلك، حالة الأفراد عند تصرفها خاصة عند إتخاذها لأعمال تمس بمراكزهم القانونية، وأن تستند في ذلك إلى قواعد المشروعية بصفة عامة، بحيث إذا ما خالفت ذلك كان من الضروري البحث في مدى مشروعية أعمالها من حيث استنفائها لكافة الأركان القانونية، ومدى الإلتزام بالقواعد الموضوعية والإجرائية ومدى إستهدافها للصالح العام.

1- د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، مكتبة القاهرة الحديثة 1970 ، ص42

2- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية 1968 ، ص 63

كما أن الرقابة على أعمال الإدارة لا تقتصر على مدى الإلتزام الإدارة في تصرفاتها القانونية بقواعد الشرعية فيما تصدره من قرارات فقط، وإنما تمتد كذلك لما تيرمه من عقود، ومدى إلتزامها بالإجراءات التي حددها القانون، بدءاً من المراحل التمهدية للتعاقد وانتهاء بالتنفيذ. وتمتد الرقابة كذلك لمدى إلتزام الإدارة بالقواعد القانونية التي تحكم الإنفاق العام أو التحصيل العام أو تسيير الممتلكات التي تشرف عليها، وما يمكن أن يشوب تصرفاتها من مخالفات والتأكد من اتخاذ جميع الإجراءات القانونية، كتحديد المسؤوليات، وتوقيع الجزاءات المترتبة على ذلك حيال المخالفين.⁽¹⁾

كما أن الرقابة لا تقتصر فقط حول مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة، بل تسهر وتهدف إلى حماية الأفراد ومراكزهم القانونية، هؤلاء الأفراد سواء كانوا منتمين إلى نفس الإدارة، أو الآخرين الذين يستفيدون من تلك الأعمال دون انتمائهم لها.

غير أن هذا لا يتحقق إلا بإحترام الإدارة للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها العملية الإدارية، ومن تلك المبادئ هو مساواة الجميع في الإستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة، المساواة في تولي الوظائف العامة والمساواة في المعاملة، إحترام مبدأ العدالة في كل ما يتعلق بالمعاملات الموجهة لجميع فئات المجتمع، التقيد بمبدأ الحياد عند قيام الإدارة بنشاطها وتحقيق الأهداف المرسومة لها أو عند معاملة المعنيين بالنشاط الذي تقوم به.

1- د. محمد عيسى الفاعوري ، الإدارة بالرقابة ، دار الكنوز المعرفية العلمية للنشر والتوزيع عمان الاردن 2008 ، ص 21

المطلب الثاني : الأهداف الإدارية للعملية الرقابية على أعمال الإدارة

إذا كان للعملية الرقابية هدف عام، وهو التحقق من مدى إحترام مبدأ المشروعية عند قيامها بمختلف نشاطاتها، فإن لها أهدافاً أخرى لا تقل أهمية عن مراقبة مدى سلامة أعمالها، وهي الأهداف المتمثلة في الوقوف على كيفية أداء العمل الإداري، وهل أن الإجراءات والطرق التي تتبعها الإدارة في تنفيذ أهدافها تتلاءم وتلك الأهداف، إضافة إلى مدى سلامة تطبيق تلك الطرق والإجراءات.

بذلك فهي تسعى إلى متابعة كيفية تجسيد الأهداف المرسومة وذلك بقياس الأداء والإنجاز الفعلي له ومقارنته مع ما هو مرسوم له، وذلك باستخدام معايير تقنية والتي على أساسها تقارن النتائج بالأهداف المنشودة. (1)

انطلاقاً من نتائج المقارنة تحدد الإنجازات الإيجابية التي يجب تدعيمها والإنحرافات السلبية التي يجب علاجها وتجنبها مستقبلاً، حتى يمكن تحقيق جميع الأهداف المسطرة للجهة الإدارية المعنية.

وبذلك فإن العملية الرقابية تهدف إلى الوقوف على مواطن الإنحراف ونقاط الضعف، بغية إدخال التغييرات والتحسينات الضرورية من أجل إنجاح العملية الإدارية وأدائها بصفة عامة. كما يمكن الوقوف عند أسباب عدم تحقيق الأهداف المرسومة سواء كان السبب ناشئاً عن خطأ في التخطيط أو عن خطأ في التنفيذ، أو ناشئاً عن تبدل الظروف أو بفعل القوة القاهرة أو بفعل القائمين على الإدارة، كما تحدد إن كانت أسباب الإنحراف هي إرادية تسببت فيها السلطة الإدارية أو أنها أسباب قاهرة لا إرادية، بحيث أن الرقابة عند ما تحدد بأن الأسباب هي إرادية، فإنها تساعد على كشف الحقائق لمعاينة المتسببين في ذلك، أما إذا كان الخطأ غير عمدي فإنها تساعد كذلك على اختيار التعديل الملائم والواجب إدخاله على الخطط وطرق التسيير المعتمدة، وبذلك تهدف الرقابة إلى الكشف عن الإنحرافات وتصحيحها إذا كانت قابلة لذلك أو إيجاد البدائل من أجل تفادي عدم تحقيق الأهداف.

1- د. محمد عيسى الفاعوري ، مرجع سابق ، ص 89

كما تمكن العملية الرقابية من الوقوف على المعايير والطرق التي على أساسها يؤدي العمل الإداري وعلى مدى كفاءة القائمين بالعملية الإدارية، ومدى تحقيق الفاعلية في أداء العمل المكلفين به وهل أن قدراتهم العملية والذهنية قادرة على أداء العمل بصفة جيدة.

وتختلف الأهداف فيما إذا كانت رقابة داخلية أو خارجية، فإذا كانت الرقابة داخلية فإن أهداف هذه الرقابة يتمثل في الوقوف على عمل الوحدات الداخلية أو الوقوف على عمل المرؤوسين ومدى تطبيقهم للخطط المرسومة، ومدى انسجامهم مع التعليمات التي وجهت لهم، ومدى قدرتهم على تحقيق التوازن بين الأهداف الإدارية المرسومة سلفاً، ومدى تفاعل العاملين مع الخطط وتلك الأهداف.

وانطلاقاً من ذلك فإن الإدارة الدنيا تهدف إلى ضمان سلامة العمل وتجنب الأخطاء، أما الإدارة الوسطى فهدفها تحقيق الأهداف والسرعة في إنجازها، أما الإدارة العليا فهدفها الوصول لتحقيق الخطط المستهدفة في حدود ما أتيح من موارد وفي الزمن المحدد، وبذلك فإن الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدي إلى ضبط إيقاع العمل داخل المؤسسة وإحكام السيطرة عليه، حيث يكون من السهل إكتشاف مواطن الخطأ، كما يؤدي كذلك إلى كشف مواطن الانحراف الإداري وهو أخطر مشاكل الإدارة وأكثرها ضرراً على الأهداف المراد تحقيقها.⁽¹⁾

وفي هذا الإطار يرى بعض الفقهاء بأن الانحراف هو عرض تفرزه التأثيرات المتراكمة لعدد من الأوضاع الخاطئة، التي أبرزها غياب القيم وضعف حساسية الضمير وافتقار الوازع الأخلاقي التي تردع الفرد عن الانحراف وتغريه بالتمادي فيه، وهو ما يعبر عنه بإساءة إستعمال السلطة.⁽²⁾ كما تساهم الرقابة في الوقوف على مدى فعالية القرارات الإدارية التي تتخذ في كافة المستويات الإدارية، ومدى تناسبها مع النشاطات التي اتخذت من أجلها والوقوف على النتائج التي تحققت من ممارستها.

1 - د . بكر قباني، الرقابة الإدارية ، دار النهضة العربية 1978، ص 106

2 - د . إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، ط2 ، دار المعارف المصرية 1973، ص58

للرقابة دور آخر مهم يكمن في كونها تساعد على التبصر والاطلاع على كثير من الحقائق والمعلومات الدقيقة والصحيحة المتعلقة بالأمور والمسائل التي ترغب الإدارة في اتخاذ قرارات بشأنها.

كما تعتبر الرقابة معياراً أو مؤشراً على مدى نجاح القيادة الإدارية أو فشلها في تنفيذ السياسات المرسومة، وبذلك تكون الرقابة كأداة مساعدة لتوجيه القيادة الإدارية في إتخاذ قرارات رشيدة ومنسجمة مع الأهداف المرسومة أو ما استجد عليها.

وللرقابة ايضاً دور أساسي في إثارة المسؤولية الإدارية للموظفين حول مدى قيامهم بالواجبات والالتزامات الملقاة على عاتقهم، وتحقيق الأهداف التي تنشدها الإدارة بكفاءة عالية ضمن الأطر والحدود التي يجب أن تباشر ضمنها تلك الواجبات.⁽¹⁾

بذلك فإن الموظفين لا يقتصر دورهم فقط بالقيام بتلك الواجبات والالتزامات كما شاعوا، بل يجب عليهم الإلتزام وعدم الخروج على تلك الحدود، بحيث أن الخروج على تلك الضوابط والحدود يكون السبب الرئيسي لإثارة المسؤولية الإدارية تجاههم، مما يجعلهم ملزمين بالنهوض بالأعباء المفروضة عليهم بالطريقة المحددة وفي الوقت المحدد وبفعالية وكفاءة في المستوى المطلوب.

وبذلك تلعب الرقابة دوراً متميزاً في هذا المجال فهي التي تكشف عن مدى التزام الموظفين بالقواعد القانونية واللائحية، كما تكشف أيضاً عن الأخطاء وأوجه الإنحراف التي يرتكبها الموظفون في أعمالهم، ومدى التزامهم بتنفيذ الخطط المرسومة وتفانيهم في أدائها.

كما أنها تساعد على الوقوف عما إذا كان قد تم استعمال السلطة كما يجب أم حدث إنحراف في ذلك، أم لم يتم استعمال السلطة أصلاً للتخوف منها وماهي أسباب ذلك، وكيف كان تصرف السلطة الإدارية في المواقف والمجالات التي تكون لها سلطة تقديرية في اتخاذ القرار كما هو الحال في الظروف الإستثنائية وظروف الضرورة، وما قد يستلزمه مواجهة موقف معين في إطار أداء عمل إداري من التحرر من قيود معينة في إطار ممارسة سلطة الملاءمة في اتخاذ القرار.

1- د. أنور أحمد رسلان ، الإدارة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح 2001، ص342

وبذلك تعبر الرقابة في هذا الإطار كأداة ردع عند مخالفة مبدأ المشروعات من جهة، ومن جهة أخرى تهدف إلى الكشف عن العناصر الإيجابية للممارسة اليومية وللعمل الإداري بهدف دعمها وتحفيز العناصر القائمة بذلك ماديا ومعنويا. (1)

كما تساعد الرقابة في الكشف عن أوجه النقص لتخصصات الموظفين أو نقص خبرتهم التي ساهمت في التأثير على أدائهم، ومحاولة إيجاد البدائل لذلك كبرمجة دورات تدريبية جديدة وتحديد الموضوعات التي يتم التدريب فيها.

كما أنها تعد عاملا هاما في تقييم أداء الموظفين، بالوقوف على التقارير التي أعدتها القيادة الإدارية حول كيفية أدائهم لأعمالهم والنتائج المتحصل عليها، لأنه في الواقع كلما كان أسلوب التدريب والتحفيز وأداء العمل يتم بطريقة صحيحة ويصاحبها تواجد عمالة كفأة وحريصة في أداء أعمالها، كلما كان تحقيق الخطط والأهداف المرسومة يتم بكفاءة عالية، وساعد في التقليل من الأخطاء وتجنب الإنحرافات وتحقيق إدارة منسجمة فعالة، تساعد بدورها كذلك في إجراء رقابة سريعة ونتائج ذات درجة عالية، بمعنى أن يكون هناك تأثير متبادل بين الإثنين.

1 - د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة 1978، ص 576

المطلب الثالث : الأهداف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لعملية الرقابة

مما لاشك فيه أن العملية الرقابية لا تقتصر فقط على الوقوف على مدى مشروعية العمل الإداري أو مدى نجاحته في تحقيق الغاية المحددة مسبقا، بل أهدافها تتعدى ذلك على أساس أن العملية الإدارية لأي إدارة كانت، ماهي إلا تنفيذًا وتجسيدًا للخطة العامة التي رسمت مسبقا في إطار السياسة العامة للدولة سواء كانت داخلية أو خارجية.

فمن الناحية السياسية تهدف العملية الرقابية لاسيما تلك التي تقوم بها اللجان المعينة من قبل المجالس المنتخبة والتي تكون مشكلة بطريقة تعكس التركيبة السياسية للمجلس المنتخب. فإذا كانت اللجنة منبثقة عن غرفتي البرلمان، فإنها تخضع في أداء مهامها للمبادئ التي تضمنها الدستور أو القانون الداخلي للمجلس المنتخب أو القانون العضوي المنظم للعلاقات ما بين تلك الهيئات كما هو الحال في الجزائر، أما إذا كانت منبثقة من جهة أخرى فإن القانون المنشئ لها هو الذي يحدد تركيبها وكيفية عملها.⁽¹⁾

ويكون الهدف من العملية الرقابية التي تقوم بها هذه اللجان، هو الوقوف على مدى تجسيد الخطة العامة للدولة ميدانيا والتي سبق أن تم دراستها ومناقشتها على مستوى المجلس المنتخب، فمثلا نجد في الجزائر أن البرلمان مخول دستوريا بمناقشة الخطة التي يقدمها الوزير الأول، والمتعلقة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية ويصادق عليها، وبالتالي فهو مخول بمراقبة مدى إلتزام الحكومة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة بتجسيد ذلك البرنامج على أرض الواقع أو العوامل التي ساعدت على ذلك.

وتكون تلك الرقابة إما عن طريق لجان التحقيق أو بواسطة الآليات الأخرى كتوجيه الأسئلة الكتابية والشفاهية أو توجيه ملتمس رقابة، وبصفة عامة الآليات التي تساهم في ممارسة الرقابة السياسية على أعمال الحكومة.

1 - د.حمدي سليمان القبيلات ، مرجع سابق، ص28

أما فيما يخص الناحية الإقتصادية، فإن للبرلمان والأجهزة الأخرى دور فعال في مراقبة مدى تحقيق النتائج الإقتصادية المرجوة من المصادقة على البرنامج الإقتصادي الذي قدمه الوزير الأول عند تعيينه على رأس الحكومة من خلال مراقبة مدى سلامة الإنفاق العام، وهل حقق الأهداف المحددة إنطلاقاً من معدلات الأداء الموضوعة مسبقاً، وفي النهاية الوقوف على مدى تنفيذ البرنامج المصادق عليه، وأن النتائج المرجوة من ذلك قد تحققت أو في طريق الإنجاز، وأن الأهداف التي يصبو إليها ذلك البرنامج قد تجسدت.⁽¹⁾

لوقوف على ذلك هناك عدة آليات لتجسيد ذلك سواء على المستوى الوطني أو المحلي، فعلى المستوى الوطني فإن البرلمان له عدة وسائل وآليات للتحقق من أن الإنفاق العام تم حسب الخطة المرسومة سلفاً وحسب القواعد القانونية التي تحكم ذلك.

ومن هذه الآليات فإن للبرلمان سلطة المصادقة على الحساب الختامي الذي يعكس مدى تحقيق نسبة الإنفاق العام بالنسبة للمبالغ المرصودة مسبقاً، ومدى تجسيد أو انفاق الإعتمادات المخصصة لعمليات التجهيز، وهل كانت النتائج متناسبة من حيث الإنفاق والإنجاز.

إلى جانب ذلك هناك الآليات الأخرى المذكورة آنفاً التي تمكن البرلمان من الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً إنطلاقاً من الميزانية العامة للدولة، كما تمارس المجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلي أيضاً بعض آليات الرقابة كتكوين لجان رقابية، والمصادقة على الميزانية سواء على مستوى المجلس الشعبي الولائي أو البلدي، وهي آليات ترمي إلى تحقيق هدف مشترك وهو الوقوف على مدى تحقيق الخطة الإقتصادية المرسومة سلفاً، سواء كانت متمثلة في إنجاز برامج قطاعية أو توفير خدمات بهدف تحقيق الرفاه العام وذلك هو الهدف الرئيسي للرقابة من الناحية السياسية.

أما بالنسبة للجانب الإجتماعي لعملية الرقابة فإنها تلعب دورين الدور الأول خاص بالموظفين الذين تشملهم عملية الرقابة، إذ يركز على عدة نقاط أثناء قيامهم بعملية الرقابة ومن تلك النقاط :

1 - د. محمد عيسى الفاعوري ، مرجع سابق، ص 21

- الوقوف على قدرات الموظفين الإدارية ومدى إنسجامهم مع الخطط الموضوعة مسبقا من أجل تجسيدها ميدانيا.

- الإطلاع على الظروف التي تؤدي فيها العملية الإدارية سواء فيما يخص الإمكانيات المسخرة أو مدى قبول العاملين للخطة ذاتها.

هاته العوامل تساعد على كشف مواقع الخلل لدى العاملين، مما يمكن الجهات الوصية في إيجاد الطرق البديلة لذلك، وذلك بإدخال طرق أخرى لتجسيد الخطة أو إعادة هيكلتها والعمل على إيجاد مناخ جديد يقوم على تمكين العاملين من تحفيزات جديدة، سواء بصرف تعويضات جديدة أو ترقيات خاصة بالموظفين الذين قاموا بتحقيق نتائج ملموسة في تطبيق الخطة، لأن ذلك يبعث روحا جديدة لدى الموظفين.

من جهة أخرى فإن عملية الرقابة تهدف إلى التحقق من مدى تجسيد الخطة الاقتصادية المحددة ومن الإنفاق العام للدولة قد حقق الأهداف الإجتماعية المرسومة مسبقا، كتحقيق معدلات تضخم ضعيفة تسمح بإعطاء قدرة شرائية للعملة الوطنية وتحسين الدخل القومي والدخل الفردي والوصول إلى معدلات بطالة متدنية مما يساعد على تحقيق الرفاه العام، أو الوقوف على نتائج لا تترجم الأهداف المتوخاة من الخطة بصفة عامة والإنفاق العام بصفة خاصة.⁽¹⁾

انطلاقا من ذلك فإن تلك الأهداف تعكس بصفة عامة مجموعة من الالتزامات التي تتحملها جميع الوحدات الإدارية التابعة للدولة، ومدى تجسيدها على الواقع مقارنة بالوسائل والإمكانيات المسخرة لذلك وفي الوقت المحدد لها.

من خلال ما تقدم يمكن أن نحصر جميع أهداف العملية الرقابية فيما يلي:

1 - التأكد من مطابقة جميع أعمال الإدارة للتشريع ومدى إلزامها بمبدأ المشروعية في تحقيق جميع خططها.

2 - الوقوف على الصعوبات والعقبات التي تعترض تنفيذ الخطط والبرامج والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة تلك العقبات، كعدم وجود موظفين مؤهلين أو عدم توفر الإمكانيات المادية أو تعديل الخطط وتطويرها لتكون أكثر دقة وواقعية مما يسمح بأداء عمل على أحسن وجه.

1 - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 23

- 3 - ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم من أي تعسف وأن تمارس هذه الحريات والحقوق بوجه يساعد على تأدية المهام وتحقيق النتائج، لا أن تستعمل هذه الإمتيازات وهذه الحقوق من أجل تحقيق مآرب شخصية تكون نتائجها وخيمة على تحقيق الصالح العام.
- 4 - التأكد من أن المستويات الإدارية العليا على إمام تام بما يتم من أعمال في المستويات المختلفة.
- 5 - تقييم المديرين والتأكد من كفاءتهم في العملية القيادية وإشرافهم على تنفيذ الخطة في أحسن الظروف وبأحسن الوسائل.
- 6 - توفير الإنضباط والإستقرار داخل المؤسسة الإدارية، وتقييم الإنجازات في العمل الإداري من أجل الوقوف على النتائج المتحصل عليها.
- 7 - كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.
- 8 - كشف الإنحراف الإداري الذي ينجر على إستغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة.
- 9 - المساعدة على إتخاذ القرارات الإدارية السليمة الرشيدة، وفقا للمعلومات الدقيقة والواقعية التي تمخضت على العملية التنفيذية للخطة.
- 10- التقليل من تكاليف إنجاز الخطط، وإيقاف الإسراف، والتقليل من الإنفاق مما ينتج عنه ترشيد الإنفاق العمومي وحماية المال العام.
- 11- تطوير الإجراءات العملية وتبسيطها في الدوائر الحكومية وتحسين وسائل العمل، بما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا وبأقل تكاليف وبفعالية أكبر.
- 12- جمع معلومات واقعية ودقيقة عن كيفية سير العمل ومدى توافقه مع الخطط المرسومة من أجل المساهمة في عملية إتخاذ القرارات الصحيحة.
- 13- التأكد من العاملين والموظفين المسندة إليهم تنفيذ الخطة بأنهم محفزين على تنفيذ الخطة وتحقيق النتائج.
- 14- العمل على توفير مناخ ملائم للموظفين والعاملين بتوفير التحفيز للموظفين، وتحديد مهامهم وتوفير الإمكانيات المادية مما يسمح لهم بتنفيذ الخطة في الوقت المحدد لها. (1)

1 - د. سيد محمود الهواري، الإدارة، الاصول والاسس العلمية، ط5، مكتبة عين شمس 1973، ص444

المبحث الرابع: خطوات و آليات العملية الرقابية على اعمال الادارة العمومية

ما من شك أن الدولة الحديثة مهما كان منهجها السياسي إلا وتصبو إلى تحقيق دولة القانون وتجسيد مبدأ المشروعية كضمان أساسي لتجسيد العدالة بين جميع مكونات الدولة. ولتحقيق هذا المبدأ يجب أن تكون هناك صرامة ومتابعة ميدانية لجميع التصرفات والأعمال التي تقوم بها الإدارة على أرض الواقع، إلا أن هذا الهدف لا يتحقق إلا بتكريس رقابة فعالة تقوم على أسس ميكانزمات عملية تجعلها تصل إلى الغاية المنشودة مسبقاً. هذه الآليات تتغير وتتكيف حسب العمل المراد رقابته، غير أن هناك آليات اتفق حولها معظم فقهاء وعلماء علم الإدارة التي تتجسد في خطوات ومراحل العملية الرقابية.

المطلب الأول: خطوات ومراحل العملية الرقابية

إذا كان الهدف الأساسي لعملية الرقابة هو الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً وتقييم ما تم إنجازه، فإن نتيجة ذلك لا تكون دقيقة ومحددة إلا إذا سبقها وضع وتحديد المعايير التي يتم على أساسها هذا التقييم، بمعنى مقارنة أو قياس النتائج المذكورة بتلك المعايير الموضوعية سلفاً، وذلك من أجل معرفة ما إذا كانت هناك إختلافات سواء كانت إيجابية أو سلبية والوقوف على أسبابها ومدى تأثيرها في تحقيق النتائج . ولنجاح عملية تقييم الأعمال يجب أن تكون الخطط المرسومة سلفاً واضحة ومحددة ومفهومة من قبل المنفذين والمشرفين، وأن يكون دور الأشخاص المراقبين محددة وأن تعطى لهم السلطة الكافية التي تساعدهم في أداء دورهم وتحقيق الأهداف المحددة لهم.⁽¹⁾

1- د . ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، بدون تاريخ ، ص 233

وانطلاقاً من ذلك فإن العملية الرقابية تمر بمراحل أساسية تعتمد كل منها على التي سبقتها، وهذه المراحل هي مرحلة وضع المعايير الرقابية، مرحلة قياس أداء العمل، مرحلة الكشف عن الإنحرافات واتخاذ التدابير العلاجية والتصحيحية.

1 - مرحلة وضع المعايير أو المقاييس

إن مرحلة وضع المعايير أو المقاييس هي من المراحل المهمة في العملية الرقابية، على أساس أن المعايير الرقابية هي التي تقاس بموجبها الأعمال المراقبة. وهذه المعايير هي التي تكشف عن مدى تحقيق الأهداف والسياسات المحددة مسبقاً، وعن مدى تطبيق الخطط المرسومة، على أساس أن قياس أداء العمل الذي يتحقق فعلاً في المشروع سوف يجرى بالإستناد إلى هذه المقاييس، كما أن تصحيح كل إنحراف أو خطأ قد يقع يتم استناداً إلى تلك المقاييس، ولذلك فإنه من المنطقي أن تكشف هذه المقاييس عن كل نشاطات المشروع وأن تبين تطور مختلف جوانبه.

كما أن معايير الأداء هي في الأصل مرتبطة بوظيفة التخطيط ، حيث يحدد المخطط بوضوح المؤشرات والمعايير المحددة التي تعكس مدى كفاءة تحقيق الخطة الموضوعية، ومن ثم يمكن القول أن مرحلة وضع المعايير الرقابية تشكل جزءاً أساسياً من عملية التخطيط ذاتها أو من عملية وضع البرامج والسياسات، على أساس أن أولى خطوات هذه العمليات تتمثل في تحديد النتائج أو الأهداف التي توضع من أجلها والتي تعكس بالتالي مدى كفاءة تحقيق كل منها.⁽¹⁾

1 - د. عمر سعيد عيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 1998، ص133

والمعايير الرقابية تشتمل في الواقع على وحدات عمل محددة، تتخذ أساسا لمقارنة وقياس كمية العمل الواجب أدائه ومستوى هذا العمل وكذا الوقت أو الزمن الذي يلزم لذلك، وهذه أمور تختلف من مؤسسة إلى أخرى تبعا لإختلاف أوجه نشاط كل منها، وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف.

كما أن هذه المعايير الرقابية هي في ذاتها تختلف فيما بينها داخل المؤسسة الواحدة، حيث يوضع معيار خاص بكل وحدة أو قسم أو فرع حسب نوع العمل الذي يقوم به، لأنه لا يعقل أن يكون معيار واحد شامل لمختلف الأعمال محل الرقابة، أو لمختلف الموظفين والعمال بمختلف درجاتهم في السلم الإداري، وانطلاقا من ذلك فإن المعايير الرقابية تتخذ صوراً وأنواعاً مختلفة.

أ - المعايير الكمية :

وهي المعايير التي تحدد بقياس نشاط أو هدف يمكن إخضاعه للقياس الكمي وعادة تتعلق بالمواد والسلع والخدمات، وساعات العمل وكمية المواد الخام المستعملة، وعدد الآلات المستعملة وساعات إستعمالها.

وانطلاقا من ذلك فإن المعايير الكمية لا يمكن تطبيقها إلا على الأعمال القابلة للقياس على أساس أن الأعمال غير القابلة للقياس هي التي لا تنتهي بوحدات عمل محسوسة، بل هي عبارة عن أشياء غير ملموسة لا تقاس إلا بمقاييس كيفية أو شبه كمية ومن الأمثلة على ذلك رفع مستوى الولاء الخاص بالموظفين أو العمال بالجهة التي تستخدمهم، أو رفع الحالة المعنوية للعمال أو تطوير العلاقات العامة أو الخدمات الإستشارية فمثلا في التعليم هل تكون وحدة القياس عدد التلاميذ في المؤسسة أم عدد الناجحين أم نسبة النجاح، أما في القضاء هل تكون الوحدة عدد القضايا التي يتم الفصل فيها أم المدة التي تستغرقها كل قضية.⁽¹⁾

وبذلك فإن رقابة هذا النوع من الأعمال لا تقاس إلا بمقاييس كيفية أو شبه كمية، مما يجعل ممارسة الرقابة على أداء من ترتبط نتائج جهودهم بتلك الأشياء غير ملموسة من الصعوبة بمكان.

1 - د . سعيد محمود المصري ، مرجع سابق، ص 239

ب - المعايير النوعية

وتتعلق هذه المعايير بقياس جودة الأداء المطلوب ومطابقة الإنتاج للمواصفات المحددة مسبقا من أجل إنتاج وحدات تستجيب لمعايير الجودة كقوة التحمل أو المقاومة، مدة البقاء إلى غير ذلك من معايير الجودة. (1)

ج - معايير التكلفة :

يهدف وضع هذا المعيار إلى معرفة تكلفة إنتاج أي سلعة أو تكلفة أي عمل بعد إنجازه، وذلك بغية معرفة التكلفة الكلية لعملية الإنتاج إذا كانت وحدات كمية أو التكلفة العامة التي أسفرت عنها العملية التي كلفت المؤسسة بإعدادها والإشراف عليها، مثلا كلفة التكفل بالمريض على مستوى مصلحة من مصالح المؤسسة الاستشفائية، أو التكلفة السنوية للمؤسسة الاستشفائية. وبذلك فإن هذا المعيار يسمح بتقييم التكلفة الأمر الذي يساعد المؤسسة على العمل والبحث من أجل إيجاد آليات جديدة للتقليل من التكلفة من جهة، وتحقيق نتائج فعالة من جهة أخرى.

د - معايير الدخل المحقق :

هذه المعايير تساعد على معرفة ما حققته الهيئة محل المراقبة من دخل، لأن ذلك يسمح بمعرفة مدى تحقيق المنظمة لأهدافها، وهل أن الوسائل التي سخرت لها كانت كافية وحقق الغرض المطلوب، أم أن المؤسسة لم تحقق النتائج المسطرة بالرغم من الوسائل المتاحة لديها، الأمر الذي يسمح للجهات العليا بتقييم تلك النتائج واتخاذ الإجراءات المناسبة لذلك.

هـ - معايير معنوية:

وهي المعايير التي تقاس بها الأنشطة غير الملموسة والتي لا يمكن قياسها بمعايير كمية، مما يشكل في كثير من الأحيان صعوبات في مراقبة مثل هذه الأعمال، ومن الأمثلة على ذلك درجة إخلاص العاملين في الإدارة وولائهم لها، أو دعم سمعة الإدارة التي ينتمون إليها، أو روح الجماعة التي تربطهم، أو العلاقة الإنسانية السائدة في الإدارة .

1 - د . عمر سعيد عيد وآخرون، مرجع سابق ، ص 134

وتعتمد هذه المعايير بصفة أساسية على التقدير الشخصي للقائمين بالعملية الرقابية وهي تستخدم أساسا لتقييم أداء المكلفين في المنظمات المختلفة ويطلق عليها معدلات الأداء الجيد.⁽¹⁾

و- معايير زمنية:

إن استعمال هذه المعايير يسمح بالتحكم في عامل الوقت ، لأن هذا العامل يعتبر من المؤشرات الأساسية في كل العمليات التي تؤديها المؤسسة مهما اختلفت اختصاصاتها ونتائجها، لأنه كل ما كان التحكم في الوقت كلما زاد وازدهر مردود المنظمة مهما كان مجال هدفها أو آدائها، وانطلاقا من ذلك فإن الأنشطة للمنظمات تختلف من حيث قابليتها للقياس، حيث يرى بعض الفقهاء أنها تنقسم إلى نوعين:

1 - نشاطات قابلة للقياس، وهي النشاطات التي يمكن قياسها من حيث الوقت اللازم لأداء عملها والكميات التي أنتجتها وأنواعها المختلفة.

2 - أعمال غير قابلة للقياس، وهي الأعمال والنشاطات التي لا يمكن قياسها بوحدة كمية، غير أن هناك من علماء الإدارة منهم ديموك يقسمون مرة أخرى هذا النوع من الأعمال إلى:

أ- نشاطات يمكن قياسها مثلها مثل الوحدات الصناعية كأنشطة صناديق الضمان الإجتماعي.
ب- نشاطات متكررة غير أن هذه النشاطات قد تعترضها في بعض الأحيان هزات تؤثر على قياسها وتجعله قياسا نسبيا، الا أن قياس هذا النوع من الأنشطة يمكن أن يكون في فترة محددة باستخدام الأساليب الإحصائية من أجل الوصول إلى نتائج مقبولة.

ج- نشاطات غير قابلة للقياس بصفة مطلقة: وهي الأنشطة التي لا يمكن قياسها، لأن مظاهرها متغيرة ومتذبذبة وغير مستقرة تسفر عن نتائج تختلف باختلاف الزمن الذي تحققت فيه.⁽²⁾

1- د. محمد عيسى الفاعوري ، مرجع سابق ، ص 72

2- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 393

ومهما اختلفت المعايير الموضوعية لقياس مختلف الأنشطة للمنظمة فإنه ينبغي أن تحترم الشروط التالية:

- 1 - أن تكون المعايير التي تم اختيارها ملائمة لطبيعة الأشياء المراد قياسها.
- 2 - أن تكون المعايير متلائمة مع الأهداف المحددة، وأن تكون هذه الأهداف واضحة ومحددة حتى يمكن قياسها.
- 3 - أن تكون مفهومة لدى الجهات الذين تشملهم الرقابة، بحيث يكون العامل أو الموظف على درجة من الوعي ومدركا بالنتائج المطلوب منه التوصل إليها حتى يكون على دراية تامة بالدور المنوط به.
- 4 - أن تربط المعايير بجهة محددة حتى يمكن التوصل فيما إذا كانت الوحدة قد بلغت المطلوب منها ومجازاتها بناء على نتائج القياس وفق المعايير الموضوعية.
- 5 - يجب أن تكون هذه المعايير مرنة وغير جامدة، حتى تسمح بإعادة النظر فيها دوريا بما يتلاءم مع كافة الظروف المحتملة، لأنه قد تستجد ظروفًا لم تكن متوقعة في الوقت الذي تم فيه وضع المعايير، أو قد تكتشف معايير أخرى أفضل من المعايير التي تم اعتمادها عند وضع الخطة، وبالتالي إذا كانت مرنة فإنه يسهل تكيفها مع الظروف المستجدة.
- 6 - يجب أن تكون المعايير المحددة تتصف بالبساطة والسهولة وأن تشمل كل الأعمال المراد قياسها وأن تكون ممكنة التجسيد بحيث لا يبالغ في تعقيدها حتى يسهل تجسيدها ميدانياً، مما يجعلها تفقد قيمتها أو كمعيار للتقييم والمقارنة مما يؤثر على الروح المعنوية للعاملين وبالتالي يؤثر على مردوديتهم أو على مدى فعاليتهم الإنتاجية.
- 7 - أن يكون لهذه المعايير حد أدنى وحد أعلى بحيث يكون الحد الأدنى أعلى من متوسط إنتاج العاملين لكي تتولد لديهم الرغبة والطموح في زيادة الإنتاج، وحد أعلى معقولاً غير مبالغ فيه يسمح بتحقيق النتائج المتوافقة معه حتى لا تحبط معنويات العاملين في المؤسسة في حالة عدم تحقيقهم للنتائج المسطرة.

1- د. محمد عيسى الفاعوري ، مرجع سابق ، ص 70

8 - يجب تجنب المغالاة في عدد المعايير الرقابية لأن ذلك يعقد من العملية الرقابية ذاتها لما يحدثه من شك في اختيار أحسن المعايير الرقابية كأداة للقياس أو المقارنة، وقد يؤدي في النهاية إلى إقصاء بعض المعايير قد تكون أساسية في العملية الرقابية.

9 - أن تتسم المعايير الرقابية بالموضوعية وأن يتم تجنب الأهواء والميول التي قد يتأثر بها أصحاب القرار، بحيث يجب أن توضع معايير تتناسب وقدرات جميع العاملين في المؤسسة حتى يستجيبوا لذلك وإلا كانت النتائج غير موضوعية.⁽¹⁾

وكلما اتسمت معدلات الاداء بالمميزات المذكورة سابقا، إلا وأدت الى تحقيق نتائج فعالة تساعد على قياس الأداء بطريقة موضوعية لا تستند إلى الذاتية ولا إلى أهواء القيادة العليا، وينجر على ذلك:

- سهولة قياس الأداء والكشف عن الانحرافات وتصحيحها.
- تنمية العلاقات بين المرؤوسين ورؤسائهم، وتبعث بينهم أواصر الثقة المتبادلة مما يؤثر على المرودية والأداء بصفة خاصة.

- تحفيز العاملين بزيادة العمل من أجل تحقيق نتائج أفضل.

- رفع الروح المعنوية لدى أفراد المنظمة على أساس أن العامل يفضل الأداء بين مجموعة مدرية ذات معدلات أداء مرتفعة وليس بين مجموعة فاشلة لا تولي أية أهمية للأداء الفعال، لأنه كلما كانت الروح المعنوية مرتفعة، كلما تحسن الأداء وتحسن معه المرودود الجيد للمنظمة.

- تساعد على حفظ النظام والأداء المتميز للمنظمة، لأن ذلك يساعد على عمل جميع الوحدات بكيفية متناسقة ومنضبطة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة بطريقة رشيدة وعقلانية.⁽²⁾
انطلاقا من ذلك فإن مرحلة تحديد المعايير تعتبر من أهم المراحل في ممارسة العملية الرقابية، لأنه كلما كان النجاح في وضع هذه المعايير إلا وقابله تحقيق نتائج جد إيجابية من العملية الرقابية.

1 - د . هيثم هاشم ، مرجع سابق ، ص 422

2 - د . ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ، ص 234

2 - مرحلة قياس النتائج المحققة بالمعايير المحددة مسبقا

تأتي هذه المرحلة بعد وضع المعايير التي على أساسها يقيم الأداء الفعلي، أو مقارنته بتلك المعايير الموضوعية مسبقا من أجل تقييم ما تم إنجازه.

وفي كثير من الأحيان يشرع في عملية التقييم منذ بداية التنفيذ الفعلي وعدم الإنتظار حتى نهايته، لأن هذا النوع من الرقابة يساعد في ترسيخ الرقابة الوقائية التي تمكن من الكشف عن الإنحرافات في وقت مبكر، واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لذلك.

وتعتبر عملية القياس بصفة عامة ليست عملية سهلة خاصة إذا كانت متعلقة بأمر معنوية غير ملموسة، أو إذا كان القياس متعلقا بأداء الجهات الإدارية العليا المسؤولة على وضع الخطط العامة.

وتستعين الإدارة عند القيام بالقياس بالبيانات والمعلومات التي تعكس النتائج الفعلية للأداء، والتي تتحصل عليها من خلال التقارير الشفوية والمكتوبة، والسجلات أو الملاحظات أو استخدام الأجهزة للقيام بالتحليل.

وانطلاقا من ذلك تقوم الإدارة بتحليل تلك البيانات و إجراء القياس أو المقارنة من أجل الوقوف على الأداء الفعلي، وينجر على ذلك امكانية التوصل إلى واحدة من الأوضاع الثلاثة التالية التي تكون عليها الأعمال المنجزة أو النتائج الفعلية.

ففي الحالة الاولى يكون الأداء إما متفقا تماما مع المعايير الموضوعية مسبقا، ومعنى ذلك أن الأداء أو التنفيذ اتخذ مسارا صحيحا وأن الإدارة كانت مسيطرة تماما على عملية التنفيذ والأداء.

اما في الحالة الثانية يكون الأداء والنتائج المحققة تقل عما هو مقرر لها في المعايير الموضوعية، مما يستنتج أن هناك إنحرافا سلبيا في التنفيذ.⁽¹⁾

معنى ذلك أن التنفيذ لم يتم وفق الطرق المحددة له وأن النتائج المحققة لم تكن بمستوى التوقعات التي حددت سلفا للنشاط الذي تم القيام به.

1 - د . سعيد محمد المصري، مرجع سابق، ص 234

أما الحالة الثالثة تكون النتائج أو الأداء الفعلي تفوق أو أفضل عما هو مقرر لها في المعايير التي وضعت مسبقاً، مما يعني أن هناك إنحرافاً إيجابياً في التنفيذ. ومهما كان الإنحراف سواء كان سلبياً أو إيجابياً، معنى ذلك أن الأداء يقع خارج سيطرة الإدارة وهي نتيجة لا تحبذها مما يحتم عليها تحليل ذلك القياس، وتتبع أماكن الإنحراف والقضاء على أسبابه أو العوامل المساعدة على ذلك، والتي تظهر بشكل جلي في حالة الإنحراف السلبي كخطأ في المعايير الرقابية ذاتها، أو في الطريقة التي تم بها التنفيذ أو نتيجة لعوامل خارجية لم تكن الإدارة سبباً ولا طرفاً فيها.⁽¹⁾

أما في حالة الإنحراف الإيجابي فعادة ما يتسبب فيها إما خطأ في وضع المعايير الرقابية نتيجة لعدم مقدرة الأجهزة المكلفة بوضعها للوقوف فعلياً على قدرات وإمكانات الإدارة المسخرة فعلاً للتنفيذ، أو عدم التوفر على الإمكانيات التي تساعدها على التوقع والتنبؤ السليم أو ناتج عن ضعف وعدم مقدرة الأجهزة المخصصة لوضع المقاييس.

والهدف الأساسي من مرحلة القياس هو الوقوف على المحيط الذي تم فيه الأداء والتعرف على مختلف العوامل المؤثرة في عملية الأداء، ومن ثم الخروج بفكرة واقعية عن كيفية الأداء والصعوبات التي واجهته ووضع الحلول الملائمة لذلك، وتوفير الوسائل المادية والبشرية في المستقبل من أجل تجنب تلك الإنحرافات مستقبلاً.

كما أن هذه المرحلة تساعد على كشف الجانب الإيجابي لعملية التنفيذ، والأخذ به مستقبلاً وتطويره وتجديده ودعمه بفتيات أخرى حتى يكون أكثر فعالية ومصداقية.

ويمكن القول بصفة عامة أن عملية القياس ومقارنة الأداء، قد تحدث قبل التنفيذ وهو ما يسمى استخدام التوقع أو التنبؤ في الرقابة، وهو نمط يقضى بتوقع موعد حدوث الإنحراف قبل وقوعه فعلاً.

ويتم هذا التوقع بناء على المعلومات المتاحة أو بناء على خبرة سابقة، فبواسطة قياس معلومات معينة عن أنشطة سابقة مثلاً، يمكن توقع الإنحراف في الأنشطة اللاحقة والتي لها صلة أو علاقة بها، وبناء على ذلك يتم إتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع ذلك الإنحراف قبل وقوعه.

1 - د . رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص42

ويستعمل هذا النوع من القياس عند تنفيذ الميزانيات لمعرفة العجز مسبقا قبل وقوعه، ويعتبر استخدام أسلوب التوقع أو التنبؤ من أفضل أنواع الرقابة لأنها تعتبر رقابة وقائية، إلا أن هذا النوع من القياس يصعب كثيرا أو قد يستحيل تطبيقه في كثير من الأعمال الإدارية. إضافة إلى ذلك هناك عملية القياس أثناء التنفيذ أي قبل الإنتهاء من عملية الأداء، وهو أسلوب يمكن من توقع حدوث انحرافات من واقع ملاحظة أعراض معينة تنذر بوقوع خطر ما يهدد تحقيق الأهداف، كالتنبؤ بوقوع إضرابات، أو تكوين تنظيم غير مرخص به يهدف لضرب إستقرار المؤسسة أو الإدارة .

وتكمن أهمية هذا النوع من القياس في الاكتشاف المبكر للانحرافات ومن ثم إتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة لتفادي تلك الإنحرافات.

أما الحالة الاخيرة هي القيام بالقياس بعد تنفيذ الأداء، أي يتم بناء على النتائج النهائية التي أسفرت عنها عملية التنفيذ، وهذه الطريقة تساعد على تجنب الأخطاء المستقبلية دون أن يكون لها تأثير على ما تم القيام به.

وبذلك أن نجاح هذه المرحلة يتوقف إلى حد كبير على وضوح المقاييس المستخدمة وعلى تحديد الأداء المراد قياسه، لأن هناك بعض النشاطات الروتينية أو النمطية لا فائدة منها لإخضاعها لعملية القياس، وأن تكون هذه المقاييس موضوعة من جهات مكلفة بتنفيذ هذا الأداء إذ هي الأقرب على الوقوف ومعرفة العوامل والظروف ذات التأثير السلبي أو الإيجابي في التنفيذ لأن تقييم الأداء لا قيمة له بحد ذاته إذا لم يقاس بمعايير محددة وصحيحة وواضحة (1).

1 - د . هيثم هاشم ، مرجع سابق، ص 431

3- مرحلة تصحيح الأخطاء وتجنب الإنحرافات

إن العملية الرقابية تنتهي بمرحلة تصحيح الإنحرافات الناتجة عن قياس الأداء الفعلي والنتائج المحققة قياسا بالمعايير الرقابية الموضوعية.

وتعتبر هذه المرحلة الهدف الأساسي من القيام بالعملية الرقابية، لأن هذه المرحلة تمكن من الوقوف على أسباب الأخطاء والإنحرافات في تنفيذ الأداء ووضع حلول علاجية وتصحيحية لها، إذ لا يمكن تصور إجراء أي عملية رقابية بدون هذه المرحلة، وإلا أفرغت العملية الرقابية من محتواها.

وتسمح هذه المرحلة بالبحث عن الأسباب والعوامل التي أدت إلى ظهور تلك الإنحرافات، كعدم دقة المعايير أو تغير ظروف عملية الأداء عند التنفيذ عما كان متوقعا أو تدني مهارة العمال أو عدم إنسجامهم مع العمل المؤدي أو التسبب والإهمال في الأداء، وقد تكمن في وسائل التنفيذ من معدات وآلات أو عدم ملاءمتها مع طبيعة العمل المراد تنفيذه أو أنها تجاوزها الزمن أو أصبحت ذات تكلفة عالية أو قد تكمن في خطأ في المعايير الرقابية ذاتها، بحيث تكون مبالغ فيها ولا تتسجم مع طاقات وقدرات أجهزة التنفيذ.

انطلاقا من ذلك تقوم الإدارة بالبحث على الوسائل المناسبة لعلاج هذه الأخطاء والإنحرافات والعمل على منع تكرار وقوعها لضمان فعالية الرقابة.

ويتم ذلك من خلال إجراء تعديلات أو تكييف للأهداف المراد تحقيقها وتحسين طرق أداء العمل والإهتمام بالتدريب ومضاعفة الجهود المتصلة بالتنسيق وتوفير أنظمة اتصالات متطورة، أو رفع كفاءة العاملين عن طريق الدورات التدريبية والتكوين المستمر، أو بتوعيتهم بأهمية الدور الذي يؤديه في سبيل تحقيق الهدف المنشود أو إجراء حركة في أوساط العاملين، وذلك إما باستبدال بعضهم بعناصر أكثر كفاءة، أو تغيير مواقعهم انطلاقا من المستجدات التي توصلت إليها العملية الرقابية.⁽¹⁾

1 - د . سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الاسكندرية 2004، ص 288

كما يمكن للجهة الإدارية أن تقوم بإجراءات عقابية تجاه الذين ثبت في حقهم عدم قيامهم بمهامهم إما تهاونا وإما بصفة متعمدة ، أو القيام بتغيير القيادات والمشرفين على عملية الأداء، أو إعادة توزيع العمل على مجموع العاملين، أو إعادة النظر في الطرق والوسائل المتبعة في عملية الأداء لاسيما إذا ما تم التأكد من أنماط وطرق العمل المؤداة لا تتسجم مع الأهداف المتوخاة أو القيام بتعديلات أساسية في التنظيم الإداري للمنظمة.

وتجدر الإشارة إلى أنه أثناء تقييم عملية الأداء عن طريق قياسها بالمعايير الموضوعية يجب التفرقة بين نوعين من الأخطاء.

النوع الأول: هي الأخطاء العادية التي يمكن توقعها وتجنب آثارها الضارة، ويمكن إعتبارها بأنها أخطاء بسيطة أو أخطاء مقبولة، أو يمكن تصنيفها بأنها أخطاء خارجة عن السيطرة لظروف طارئة غير متكررة أو لا تحتاج إلى معالجة لانعدام نتائجها السيئة على العمل الإداري، وهذا النوع من الأخطاء يمكن قبوله والتجاوز عنه والسماح به.

أما النوع الثاني: هي تلك التي تعتبر إنحرافا في أداء العمل الإداري لكونها من الأخطاء الجسيمة أو الإنحرافات غير المقبولة، بمعنى الأخطاء التي تعدت الحدود المسموح بها وكذلك الأخطاء والإنحرافات التي تكون متعلقة بأمور أو نقاط إستراتيجية ذات تأثير فعال وأساسي بتنفيذ الأداء المحدد مسبقا في الخطة المرسومة.

وهناك من يصنفها بأنها أخطاء عمدية أو التي تقع رغم معرفة الظروف المؤدية لها أو لتكرار وقوعها من نفس العامل، أو لخطورة آثارها السيئة التي تحتاج إلى تكفل خاص بها ومعالجة فعالة ليس من السهل الوصول إليها في الوقت المناسب.⁽¹⁾

1 - د . رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق ، ص 48

وبذلك فهذا النوع من الأخطاء هو الذي يجب الإبلاغ عنه فور اكتشافه إلى الشخص الذي يستطيع إتخاذ الإجراءات وإصلاح الخطأ لتفادي الخسائر، أو لإيجاد الحل البديل والأمثل من أجل القضاء على مواطن الإنحراف وتصحيحها.

غير أن هذه النتيجة لا تعدو إلا أن تكون خاصة بتلك الظروف ولا تكون نهائية، إذ قد تطرأ ظروف وملايسات لم تكن متوقعة عند اختيار المعيار التصحيحي، ومن ثم يجب أن تكون هناك متابعة عند تطبيق ذلك الحل والوقوف على النتائج المترتبة على تطبيقه من أجل التأكد من سلامته وملاءمته لعلاج تلك الإنحرافات، أما إذا لم يتم التوصل إلى نتيجة ايجابية فإنه يجب البحث عن علاج جديد لذلك الإنحراف أو تعديله بما يضمن تصحيح ذلك، على أساس أن العملية الرقابية لا تعرف التوقف بمجرد التوصل إلى علاج الإنحراف، بل هي مستمرة مع إستمرار النشاط أو عملية الأداء المراد رقابتها، وقد تنتهي اما بانتهاء النشاط المراد رقبته نتيجة تحقق كافة الأهداف المرجوة منه، وإما التوصل بأن الإستمرار في ذلك النشاط لا فائدة ترجى منه ولا غاية يمكن تحقيقها. (1)

المطلب الثاني: الأدوات المعتمدة لإجراء العملية الرقابية

مما لا شك فيه أنه لا يمكن القيام بالعملية الرقابية إذا لم يدعم الجهاز أو الجهة القائمة بالرقابة بأدوات فعالة كفيلة بأن تؤدي بالغرض المنشود، وبذلك فإن هذه الأدوات تتنوع وتختلف حسب الأعمال والجهات المراد رقابتها وحسب أنواع الرقابة ذاتها، فمثلا نجد في عملية الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان تعتمد أساسا على آليات و ميكانزمات متعارف عليها في مختلف الأنظمة السياسية، متمثلة في مناقشة الحصيلة السنوية للحكومة، المصادقة على الميزانية الأولية والتكميلية، مناقشة الحسابات الختامية أو توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية، أو تقديم ملتمس رقابة أو تشكيل لجان مراقبة حسب ما ينص عليه دستور كل دولة.

أما الرقابة القضائية فوسائلها تتمثل في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض ودعوى فحص المشروعية و دعوى التفسير.

أما الرقابة الإدارية فوسائلها تختلف باختلاف نوع الرقابة فيما إذا كانت داخلية أو خارجية، ففي الرقابة الداخلية أو الذاتية فتقوم بها إما الجهات الوصائية وتتصب هذه الرقابة على الأجهزة والأعضاء والأعمال عن طريق إخضاعها للمصادقة الضمنية أو الصريحة أو الرجوع إلى السلطة السلمية في اتخاذ القرارات الحاسمة، وإما القيام بالرقابة المباشرة عن طريق إرسال فرق تفتيش إلى عين المكان، أما الرقابة الخارجية فيقوم بها عادة جهاز مركزي أو محلي مستقل على الإدارة لضمان حياده في أداء المهمة الرقابية المسندة إليه، ومن تلك الأجهزة المتواجدة بالجزائر مثلا مجلس المحاسبة.

وتجدر الإشارة أن مختلف الجهات الرقابية المذكورة تستند في معظمها عند أدائها للعملية الرقابية على الأدوات التالية.⁽¹⁾

1 - الميزانيات التقديرية

تعتبر الميزانيات التقديرية من الأدوات المساعدة التي تستخدمها السلطات الإدارية لإجراء العملية الرقابية، وهذه الميزانيات هي عبارة عن بيانات عن النتائج المتوقعة بعد تنفيذ العمل المزمع مراقبته.

1 - د. معن محمود عياصرة ، مروان محمد بني أحمد ، القيادة والرقابة والاتصال الإداري ، دار الحامد للنشر و التوزيع

عمان 2008 ، ص 86

بذلك ان الميزانيات التقديرية تقتضي أن تتضمن النتائج المتوقعة التي يجب أن تحصل عليها المؤسسة أو تحققها الإدارة عند نهاية تنفيذ العمل، أما البيانات التي تتضمنها الميزانيات التقديرية عادة هي المبالغ المرصودة للإنفاق، والمبالغ المتوقعة للإيرادات، ومبالغ الأرباح المتوقعة.⁽¹⁾

ومهمة الرقابة التي تقوم بها الإدارة تكمن في الكشف عن الأرقام المحققة فعلا من النفقات أو الإيرادات أو الأرباح وساعات العمل وكميات الإنتاج، وتكشف أيضا مدى قدرة القائمين على العملية الإدارية في التحكم في عملية الإنفاق أو في تحصيل الإيرادات ومدى إحترام القواعد التي تحكم تنفيذ الميزانية أي القدرة على ترشيد النفقات ومضاعفة الإيرادات.

من مزايا الاعتماد على الميزانيات التقديرية واعتبارها مقياسا للرقابة على الأعمال، هو دفع الإدارة على مراجعة أعمالها المختلفة بشكل مستمر، مما يسمح للإدارة بتغيير أهداف تنبؤاتها وإدخال التعديلات عليها مما يجعلها مطابقة تماما للنتائج المحققة.

من خصائصها الأخرى هو إكتشاف الخطأ ومواطن الضعف عند التنفيذ واستغلال الفرص المتوفرة من أجل تصحيح أداء العمل الإداري حتى يحقق أهدافه.

ويحتاج إعداد الميزانية إلى خبرات فنية عالية ومعلومات دقيقة وصحيحة ومتنوعة عن النفقات والإيرادات، كما يتطلب التعاون التام بين جميع الجهات المسؤولة عن تطبيقها من الإدارة صاحبة السلطة في الرقابة إلى مجموعة الأفراد العاملين داخل الإدارة.

ويجب أن تتميز الميزانية بقدر كبير من المرونة حتى يمكن تعديل أرقامها كلما تبدلت الظروف التي وضعت فيها هذه الأرقام بسهولة وسرعة، لأنه في كثير من الأحيان يستدعي الأمر أن تكون هناك مراجعة للميزانيات التقديرية الموضوعية على ضوء الظروف المتبدلة وإدخال ما يرى ضرورة إدخاله من تعديلات.

ويتوقف نجاح استعمال الميزانيات التقديرية كأداة للرقابة إلى حد كبير بوجود إحصائيات دقيقة ووجود محاسبة صحيحة تعكس فعلا وضعية النفقات والإيرادات للإدارة.

1 - د . محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة، ط5 ، المكتب العربي للطباعة والنشر الإسكندرية 1987 ، ص 306

كما يتوقف نجاح إستعمال الميزانيات التقديرية أيضا على قناعة الإدارة وتشجيعها على ذلك، وعلى تفهم جميع الموظفين بمدى أهمية إستعمال الميزانيات التقديرية كوسيلة للمراقبة هدفها تحسين وتطوير العملية الإدارية، كما انها تعتبر وسيلة هامة لتقييم نجاح الإدارة في تحقيق وتجسيد الأهداف المسطرة مسبقا. (1)

2 - التقارير الإدارية الدورية المرسلة إلى الجهات الوصية

تلعب التقارير التي ترفع من المرؤوسين إلى الرؤساء دورا كبيرا في تسهيل مراقبة العمل الإداري بشكل فعال، حيث أن السلطة الرئاسية لا يمكنها مراقبة العمل الإداري الأدنى إلا إذا توفرت لديها المعطيات الكافية والدقيقة على العملية الإدارية بصورة شاملة.

وقد تكون هذه التقارير تنفيذية بمعنى تتضمن توضيح كيفية سير الأعمال التنفيذية، وفي هذه الحالة تعتبر أداة من الأدوات الرقابية وقد تكون استشارية أي تتضمن بعض الآراء ووجهات النظر خاصة بكيفية تحسين العملية الإدارية، وتساعد السلطات الرئاسية على اتخاذ القرارات الرشيدة وتعتبر في هذه الحالة بأنها وسيلة توجيهية.

وتتطلب كيفية إعداد التقارير أن تتضمن بيانات محددة عن العمل الإداري وأن تكون هذه البيانات واضحة حتى يمكن من خلالها الوقوف على مدى تنفيذ البرامج وفقا لما ينتهي إليه التقرير من حيث الكم والكيف والزمن المحدد للتنفيذ، وأوجه الإنحرافات وتحديد الجهات أو المستويات المسؤولة عن العملية التنفيذية من أجل تحديد الجهات المسؤولة عن الإنحراف إذا ما تم إكتشافه.

ومن أهم هذه التقارير هي تلك التي يقوم بإعدادها الموظفون المتواجدون في المستويات التنفيذية، لأنها عادة ما تتميز بنوع من الواقعية على أساس أن معديها هم أقرب إلى الواقع وإلى الحقيقة، وتصل هذه التقارير بشكل منتظم وبصفة دورية طبقا للبرنامج المعدة مسبقا من الجهات العليا.

وبناء على ذلك تقوم الجهات العليا بعملية تقييم شاملة لسير العمل والنتائج المحققة وأوضاع القائمين بالتنفيذ، ليتم في النهاية إتخاذ القرارات أو التوجيهات المفيدة في إصلاح ما توصلت إليه الرقابة من إنحرافات.

1 - د . محمد رفعت عبد الوهاب ، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 408

وهناك عدة أنواع من التقارير يمكن تقسيمها على النحو التالي:⁽¹⁾

- المذكرات: هي الرسائل المتبادلة بين مستويات الجهة الإدارية الواحدة.
- التقارير الدورية: وهي التي تقدم بانتظام عن نشاط الإدارة وسير العمل فيها خلال فترة زمنية معينة.
- تقارير سير الأعمال الإدارية: وهي التقارير التي تقدم كتابة من رؤساء الإدارات العامة لإعطاء نظرة على نشاطات الإدارة، وتحتوي هذه التقارير على الغرض من العملية الإدارية، ملخص العمليات التي سبق إنجازها، تفاصيل عن الفترة التي كتب عنها التقرير.
- تقارير الفحص: وتتضمن هذه التقارير تحليل الظروف التي جرت فيها العملية الإدارية، وتعد هذه التقارير بعد تنفيذ العملية الإدارية وتسجل بها معلومات حديثة، كما تتضمن كيفية معالجة المشكلات التي تتم مواجهتها أثناء عملية التنفيذ.
- تقارير التوصية: وتحتوي هذه التقارير على الإقتراحات التي تساعد على تحسين العملية الإدارية ورفع كفاءة العاملين وترقية ظروف العمل والوقوف على مواطن الإنحراف وإقتراح الحلول.
- تقارير الكفاية : ويقوم بإعدادها المشرفون على العملية الإدارية وتتضمن قياس كفاءة أداء المرؤوسين عند أداء مهامهم، ومهما كانت هذه التقارير سرية أو علنية فإنها تهدف إلى ترقية أداء الموظف وتحسين عملية المتابعة والإشراف والعمل على التحري من صحة ودقة بعض المعطيات المتعلقة بشؤون الموظفين.
- كما تساعد هذه التقارير على تقييم الموظفين ومكافأتهم على النتائج الإيجابية المحققة واكتشاف الصعوبات التي تعترض الأداء الجيد للموظفين.
- وحتى تكون مختلف هذه التقارير تتصف بالفعالية، يجب أن تخضع لبعض المواصفات منها:
- السرعة في تبليغها خاصة إذا كانت متعلقة بحادث ما أو انجاز عملية ما.
- أن تكون في مواعيدها لأن تأخر إرسالها قد يعرقل سرعة إتخاذ القرار الناجع والملائم للحالة محل الدراسة أو محل التبليغ.

1 - د. محمد عيسى الفاعوري، مرجع سابق، ص 97

- سلامة ودقة المعلومات التي يحتويها التقرير، لأن ذلك يساعد على كشف الأخطاء ومدى جسامتها وتأثيرها على العمل الإداري، الأمر الذي يساهم في إصلاح الخطأ وتدارك النتائج التي يمكن أن تنجر عنه. (1)

3 - تشكيل لجنة متعددة الإختصاصات

من الأدوات الفعالة كذلك في إجراء عملية الرقابة هو إيفاد لجنة متعددة الإختصاصات للقيام بالتحريات والتفتيش الإداري في مكان النشاط الإداري، وعادة ما تكون هذه اللجان أو مصالح المراقبة تابعة مباشرة إلى السلطة المركزية، ويكون عملها إما وفقاً لبرنامج سنوي معد مسبقاً أو يكون حسب الحالات التي تستدعي من السلطات المركزية التقرب منها لمعرفة الوضعية السائدة، أو بناء على إضطرابات مهنية إجتماعية، أو شكاوي تصل السلطات المركزية.

وبذلك تنتقل اللجنة المكلفة بعملية الرقابة إلى عين المكان، وتقوم بمراقبة جميع النشاط الإداري على مستوى كل الدوائر التي تقوم بذلك العمل، منطلقة من جميع المستندات والوثائق والعمليات الإدارية التي تم إنجازها، وبناء على أقوال الموظفين القائمين بذلك النشاط، كما تقف على مدى تحقيق الأداء والإنجازات وأوجه سلامته ومواطن الخلل والكشف عن مواطن الإنحراف. وللتفتيش صوراً متعددة فقد يكون دورياً أو فجائياً، مالياً أو فنياً، كلياً أو جزئياً.

بعد إنتهاء عملية التفتيش تقوم الجهات المسؤولة عن النشاط باتخاذ الإجراءات اللازمة، ففي حالة كشف الإنحرافات تقوم بتصويبها، وإعطاء العلاجات الخاصة بذلك والطرق الكفيلة الواجب إتباعها من أجل تفادي تلك الإنحرافات وإرساء نظام ونمط جديد للتسيير.

أما في حالة وجود إنحرافات بسيطة فإن الجهة الوصية تقوم بتوجيه التعليمات والإرشادات التي تفيد المرؤوسين باتخاذ الإحتياطات من أجل تفادي تلك الإنحرافات، أما في حالة عدم وجودها فإنه عادة ما يجازى المرؤوس على المجهود الذي بذله، من أجل أداء تسيير صحيح خال من الإنحرافات.

1 - د . صالح هاشم صادق، المدخل في التخطيط والرقابة، منشورات الجامعة المفتوحة طرابلس 1998، الجماهيرية العظمى،

وحتى تكون لهذه اللجان فعالية يجب أن يكون تدخلها غير معلوم من المرؤوسين وتكون تركيبها متعددة الإختصاصات ومتجددة حتى لا تبقى نفس الوجوه التي اعتاد عليها الجميع، وأن تتوفر لديها جميع الإمكانيات المادية المتطورة التي تسمح لها بأداء مهامها على أحسن وجه وباستقلالية تامة.

ومما يثمن أعمال فرق التفتيش تلك الملاحظات التي تبديها السلطة الوصية إنطلاقاً من دراسة تلك التقارير الناتجة عن العملية الرقابية واستخراج النتائج منها.

تلك الملاحظات يكون لها دور كبير في تأكيد مدى سلامة وسائل الرقابة المعتمدة أو في الكشف عن نقاط ضعفها، ومعالجة ذلك بوسائل أكثر منها تطوراً ودقة وفعالية من أجل تحسين مردودية العمل الإداري وتقادي الأخطاء والانحرافات في المستقبل.⁽¹⁾

4 - الشكاوي

وهي إحدى الأساليب التي قد تساعد الجهات الوصية على الإطلاع على بعض العيوب والانحرافات التي قد تعتري أداء الجهة الإدارية، وبالرغم من أوجه النقد الموجه لهاته الأداة لعدم حيادها، إلا أنها تبقى في كثير من الحالات كأحد الطرق الكفيلة بكشف العيوب والانحرافات أو كأحد الأسباب لانطلاق وتحريك العملية الرقابية.

لذلك نجد كثيراً من الإدارات تعطي أهمية لهذه الوسيلة كأساس لتحريك العملية الرقابية وذلك بفتح سجلات خاصة على مستوى الإدارات لتلقي الشكاوي، أو تعيين خلية مهمتها تلقي الشكاوي وتحليلها، ويتوقف نجاح هذه الأداة على قدرة الجهات الإدارية ومدى حنكتهم على التعامل مع هذه الشكاوي والتمييز ما بين تلك التي تكون جدية والتي تعكس فعلاً انحرافات الجهات الإدارية، وتلك التي تكون ذاتية شخصية لا تحمل سوى بلاغات كاذبة أو كيدية، لعدم تلبية رغباتهم كما يشاءون من أجل النيل من الإداريين الذين لم يلبوا لهم رغباتهم.

غير أن ذلك لا يمنع من القول أن كثيراً من الانحرافات تم اكتشافها عن طريق تلك الشكاوي والبلاغات، ولم تنفطن الإدارة لذلك رغم ترسانتها وأجهزتها الرقابية لاسيما إذا كانت تلك الانحرافات من جهات مختصة.⁽²⁾

1 - د . محمد رفقت عبدالوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص 399

2 - د . سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 288

المطلب الثالث : أسس نجاح الرقابة

إن تحسين العمل الإداري من الوقوع في الأخطاء والانحرافات، لا يتأتى إلا بتنظيم إداري فعال تحكمه آليات علمية ودقيقة وتحديد أهداف محددة ، ومتابعة ذلك بنظام رقابي يقوم على أسس علمية لا على العشوائية والارتجال، ولتحقيق فعالية هذا النظام الرقابي يتطلب خضوعه لضوابط وقواعد تجعله يتكيف مع مختلف الأنظمة الإدارية ومع مختلف العمليات الإدارية، ومن هذه القواعد:

1 - أن يكون النظام الرقابي يتفق مع طبيعة التنظيم الإداري، أي مع عدد الإدارات الرئيسية والفرعية وكيفية توزيع السلطة ونوع العلاقات القائمة، لأنه إذا اتجه نظام الرقابة باتجاه مخالف للتنظيم فإنه يصطدم بصعوبات متعددة تحول دون تحقيقها بكفاية جيدة.

2 - اعتماد عملية الرقابة على الجوانب الإيجابية كأصل عام سواء في أهدافها أو وسائلها وأساليبها، مع مراعاة الجوانب النفسية والاجتماعية والتنظيمية للرؤساء والمرؤوسين الذين تشملهم عملية الرقابة.

يجب أن تجرى عملية الرقابة في جو من الثقة والتفاهم مع إتاحة لكل من تقع عليهم الرقابة فرصة مناقشة نظامها ونقده وجعلهم يشعرون بفائدتها، وأن تعتبر مقياساً لأداء عملهم وتحسينه، وأن العملية تساهم في تقييمهم مما ينتج عنه ترقيتهم وليس مجرد محاسبتهم وتأديبهم.⁽¹⁾

3- يجب أن يتميز النظام الرقابي بالتكامل والتناسق بينه وبين نظم المعلومات والاتصالات والتخطيط المعتمد في الإدارة، حيث أن فاعلية النظام الرقابي تعتمد بالدرجة الأولى على وفرة المعلومات الدقيقة وسرعة إنسيابها بين كافة أقسام الإدارة، وذلك من أجل مقارنة النتائج المحققة مع ما يجب أن يكون.

4- أن تتاح الفرصة أمام كل من تعنيهم العملية الرقابية لمناقشة نظامها ونقده وإعطاء رأيهم حول أدائها، وذلك حتى يمكن تقبله ممن تشملهم العملية الرقابية، ويشعر الجميع بفائدتها لاسيما وأنها تشكل أحد العناصر لقياس مدى كفاءتهم ومدى فعاليتهم، كما يساهم في زيادة فرصهم

1- د . عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 290

للترقية والحصول على المكافآت، وبذلك يقتنع الجميع بعدالة المعايير وأنها ليست مجرد وسيلة لزيادة الفعالية في الأداء دون زيادة مقابلة في الأجور.

وانطلاقاً من ذلك يجب أن يوضع النظام الرقابي بمشاركة الجميع بالإضافة إلى عدم إهمال العلاقات الإنسانية التي كثيراً ما تكون سبباً إما في زيادة الكفاءة أو في نقصانها.

5- يجب أن يكون نظام الرقابة إقتصادياً غير مكلف بمعنى أن لا تنتج عنه تكاليف قد تفوق النتائج المتوقعة منه فنظام الرقابة الجيد هو الذي يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة، إذ لا يجب إختيار نظام يحتاج لنفقات كبيرة ومجهود متعب.

6- أن يكون نظام عملية الرقابة بسيطاً بعيداً عن التعقيد وأن يكون واضحاً وسهلاً في استخدامه، وأن تكون أهدافه محددة لأنه كلما كان بسيطاً في تطبيقه كلما نقصت إجراءاته وقلت نسبة الخطأ في تنفيذه.⁽¹⁾

7- يجب أن لا يكون النظام الرقابي تفصيلياً بصورة مغالى فيها، فالرقابة التفصيلية تقضي على روح المبادرة في العمل وحب العمل، وتعمل على إرهاق المرؤوسين وتجعل الموظفين يركزون على الجزئيات عديمة الفائدة على حساب العمل الهام، كما أنها تساهم في تعكير صفو العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين.

8- يجب أن لا تتعدد أوجه الرقابة وتصبح معقدة إذ يؤدي التعدد فيها إلى تعطيل إنجاز الاهداف وانتشار روح السلبية لدى المشرفين والموظفين في الإدارة ، كما يعطل إتخاذ القرار خوفاً من الوقوع في الخطأ والتعرض للمساءلة.

9- أن يكون النظام الرقابي مدعم بالوسائل والأساليب الحديثة لاكتشاف الأخطاء والانحرافات، والعمل على تصحيحها في أسرع وقت ممكن، ولا يتأتى ذلك إلا بارتكازه على نظم معلوماتية جيدة وفعالة ومتعددة المصادر، لأنه كلما كان التحكم في المعلومات أكثر دقة وموضوعية الا وتحقق نظام فعال وإيجابي، كما يساعد عملية الرقابة على تحقيق أهدافها بصورة وقائية مما يقضي على الآثار السلبية والخطيرة لعملية إستمرار وقوع الأخطاء والانحرافات في النشاط الإداري.⁽²⁾

1- د . عوادي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ط 3، دم.ج 1984 ، ص84

2- د . عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص 290

10 - يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعيا غير ذاتيا، وعلى ذلك الأساس فلا يجب أن يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، وإنما يجب أن يكون الهدف منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء الواقعة، لأن الرقابة ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية متمثلة في كشف الانحرافات والأخطاء وتصحيحها وتجنبها في المستقبل.

11 - أن يساعد النظام الرقابي في الإبلاغ السريع عن المخالفات والانحرافات وأن يتضمن وسائل القضاء على الانحراف وأن يبين أسباب الانحراف ومواطن الضعف وطرق معالجتها واقتراح البدائل لها في حالة التأكيد من عدم صلاحياتها.

12- يجب أن يكون نظام الرقابة منصوص عليه في التشريع حتى يتسم بالشرعية، وأن تحدد بدقة طرق استخدامه والوسائل التي يستعملها والإجراءات التي يتبعها والنتائج المتوصل لها والقرارات المتخذة على ضوء ذلك، وطرق الطعن فيها حتى لا يكون هناك تعسف في ذلك.

13- اختيار الوقت المناسب لتلقي المعلومات لضمان سرعة الكشف عن الأخطاء، لأن تلك العملية مهمة جدا، لأن إكتشاف الخطأ في بداية العمل ليس كوسطه أو بعد أدائه، على أساس أن الهدف الاساسي للعملية الرقابية هو وقائي قبل أن يكون علاجي، مما يتطلب إكتشاف الخطأ في وقت قياسي قبل استفحال آثاره، وتراجع درجة الردع المطلوبة.

14- إستبعاد أسلوب الرقابة البوليسية التي يركز على تصيد الأخطاء وارهاب القائمين بالنشاط الإداري مما يقتل فيهم روح المبادرة والابتكار، الأمر الذي يؤدي إلى عواقب وخيمة متمثلة في جمود العمل الإداري وتؤثر في نتائجه من وتيرة متسارعة إلى ركود وخمول، مما يجعل العملية الرقابية تحيد عن هدفها الأساسي المتمثل في تفعيل العملية الإدارية.⁽¹⁾

15- أن يساعد النظام الرقابي على تصحيح الخطأ أو الانحراف قبل أن يستفحل وقبل تحمل الإدارة نتائج الخيمة التي تترتب عليه، وبذلك يجب أن يبين النظام الرقابي موقع الانحراف والمسؤولين عنه، وأن يقدم العلاج اللازم لذلك والنتائج المرجوة منه.

هذه القواعد تساهم بشكل جيد عند تطبيقها في تفعيل النظام الرقابي، وترتقي بالعمل الإداري إلى المستوى المطلوب، من أداء جيد وفعالية في الأداء وتحقيق مردودية عالية.

1- د. صالح هاشم صادق ، مرجع سابق ، ص 117

الفصل الثاني: ميدان ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية

إن ميدان مجال الرقابة محل الدراسة يتحدد بنشاط وتنظيم الإدارة العمومية على مختلف المستويات سواء كانت مركزية أو محلية، من أجل تجسيد مبدأ المشروعية من جهة وترسيخ الدولة القانونية.

المبحث الأول: الأجهزة محل الرقابة

إن المجالات والميادين التي تشملها عملية الرقابة هي الإدارات المركزية العمومية والهيئات الوطنية وإدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية والإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والعلمي والثقافي والتكنولوجي، وانطلاقاً من ذلك فإنها تستبعد من مجال هذه الدراسة كل من الهيئات الأخرى لاسيما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الاقتصادية والمؤسسات الخاصة.

المطلب الأول: الأجهزة المركزية

إنطلاقاً من النصوص التي تنظم عمليات الرقابة على أعمال الإدارة العمومية، فإن مجال الجهات المخولة بعملية الرقابة على المستوى المركزي متضمن في نصوصها الخاصة، ومن بين هذه النصوص ما تضمنته المادة 7 من الأمر 20/95 المؤرخ في 14 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة: «تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر مصالح الدولة».

كما ان المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية نصت على ما يلي: «تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية».

اما المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن مجلس الدولة تضمنت ايضاً ما يلي: «يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية».⁽¹⁾

1- انظر بوجادي عمار، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011،

كما تنص المادة 80 من القانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتعلق بقانون الاجراءات المدنية والادارية: « تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية طرفا فيها». إنطلاقا من هذه المواد فإن الإدارة المركزية للدولة تكون من إختصاصات الجهات الرقابية بمختلف أنواعها، لكن السؤال المطروح ماهي هذه الجهات المركزية؟

الجواب على هذا السؤال يكون من خلال النصوص القانونية التي أشارت لذلك، وبذلك تكون الجهات المركزية المشمولة بالرقابة تتمثل في: (1)

رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات المختلفة وعددها (30) (2)، بالإضافة إلى الهيئات الوطنية الأخرى على أساس أن مصالح الدولة التي أشارت إليها المواد المذكورة أعلاه لم تحدد بصفة دقيقة، بالإضافة أن المادة 49 من القانون المدني عندما عدت الأشخاص الاعتبارية صنفت الدولة كشخص اعتباري دون التفصيل في مكوناته، أما بخصوص الهيئات الوطنية فهي الهيئات المستقلة عن الدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية، ولها إختصاص وطني حيث أن نشاطها يشمل كامل اقليم الدولة، ومن هذه الهيئات البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة)، المجلس الدستوري، المحكمة العليا، مجلس الدولة، ومجلس المحاسبة، المجلس الإقتصادي والإجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى إلى غير ذلك من المؤسسات الوطنية. (3)

كما أضافت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92/ 78 الموافق 22 فبراير 1992 المحددة لإختصاصات المفتشية العامة للمالية في فقرتها الأولى: «الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية»، وبالتالي خضوع هذه المؤسسات إلى قواعد المحاسبة العمومية هو معيار آخر لخضوع تلك المؤسسات لعملية الرقابة.

1- المادة 02 من المرسوم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتضمن الرقابة السابقة على النفقات العمومية ، ج 82

تستثني البرلمان من ميدان الرقابة السابقة للمراقب المالي

2- المرسوم الرئاسي رقم 149/10 الموافق 28 ماي 2010 المتضمن أعضاء الحكومة، ج 36 ، ص 05

3- د.عمار بوضياف ، الصفقات العمومية في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع 2007 ، ص 47

معنى ذلك أن المشرع أضاف معيارا آخر إلى جانب أنها وطنية، فإنها تخضع إلى قواعد المحاسبة العمومية وهذا ما يقصي كل الهيئات غير الخاضعة لتلك القواعد.

إلى جانب ذلك هناك مصالح إدارية أخرى تابعة للإدارة المركزية وهي المصالح الخارجية للدولة المتمثلة في المديرية العامة للخدمات الإدارية، أو تلك التي يتعدى نشاطها إقليم الولاية كالمديرية الجهوية، والتي يصطلح على تسميتها بإدارة عدم التركيز، هذه المصالح لم يمنحها المشرع الشخصية المعنوية على أساس أنها فروع للدولة على المستوى المحلي، وكل الأعمال التي تؤديها تكون على أساس التفويض بشقيه، وكنتيجة لذلك فإنها تكون هي أيضا مجالا للرقابة، انطلاقا من كونها تمثل المصالح الخارجية للدولة التي أشارت إليها كل المواد الخاصة بمجال الأجهزة المتخصصة في الرقابة.⁽¹⁾

المطلب الثاني : الأجهزة اللامركزية

لقد خص المشرع الأجهزة اللامركزية المتمثلة في الإدارة الإقليمية بتكريس مادة خاصة بها في الدستور وهي المادة 15 التي تنص على الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وبناء على ذلك فإن كل النصوص التي نظمت الإدارة الإقليمية منذ 1967 إلا وأعطت تعريفا خاصا لكل من البلدية والولاية باعتبارهما جماعتين إقليميتين حيث تضمن قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 في المادة الأولى تعريفا خاصا بها « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ».

أما قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 فتضمنت المادة الأولى ما يلي:

«الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة».

من خلال هذين التعريفين يتضح أن المشرع اعترف لهما بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، ودعمهما باختصاصات مستقلة عن إختصاصات الدولة، تقومان بها انطلاقا من قانوني البلدية والولاية.

1- بوجادي عمار، مرجع سابق، ص 43

تترجم هذه الإختصاصات على أرض الواقع عن طريق المداولات، وتجسد بواسطة قرارات خاصة بتنفيذها انطلاقا من الاحكام التي تضمنها القسم الثاني الباب الثاني من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي جسدت في 22 مادة، حيث شملت إختصاصات واسعة كالتهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز، السكن حفظ الصحة والنظافة والمحيط، الاستثمارات الإقتصادية.

كما تضمن قانون الولاية 07/12 أيضا نفس الاحكام تقريبا في الباب الثاني الفصل الرابع حيث تضمن 29 مادة شملت عدة إختصاصات كالتنمية الفلاحية والري، الهيكل الأساسية الإقتصادية، النشاط الإجتماعي، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، السكن.

ونظرا لهذه الإختصاصات الكبيرة ولخصوصية التركيبة البشرية للجماعات الاقليمية، لاسيما المنتخبين منهم حيث يكونون في كثير من الأحيان دون مؤهلات تمكنهم من التسيير الفعال أو المساهمة فيه، الامر الذي جعل المشرع يتوخى الحذر من هذا التسيير بإرساء ميكانزمات رقابية على هذه الهيئات، وذلك حتى يضمن خضوع جميع اعمالها لمبدأ المشروعية وتحقيق دولة القانون، لأن الرقابة تعتبر صمام أمان أوهي بمثابة الجهاز العصبي الذي يساعد على إكتشاف مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها أو تصحيحها في الوقت المناسب.⁽¹⁾

ولتحقيق ذلك الهدف فقد تضمنت كل النصوص الخاصة بمجال إختصاص الأجهزة الرقابية على ان تكون الجماعات الاقليمية احد الميادين المهمة التي تدخل ضمن إختصاصها. وانطلاقا من ذلك نجد المرسوم الرئاسي رقم 272/08 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ينص في المادة 02 « تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية».

كما أن الدستور 1996 نص في مادته 170: « يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية».

1- د. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004 ، ص 93

وتجسيدا لذلك صدر الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ينص في مادته 07: « تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسرى عليها قواعد المحاسبة العمومية».

إضافة إلى ذلك نجد القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ينص في مادته الأولى: « يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري».

كما تضمنت النصوص الخاصة بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها: « تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، تبقى ميزانيات المجلس الشعبي الوطني والبلدية خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها»⁽¹⁾.

غير أن المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09/374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، قد أخضعت من جديد نفقات البلدية إلى الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي إذ نصت: « تعدل وتنتم أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992 والمذكور أعلاه كما يأتي تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانية الولاية، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة».

1 - م 02 من المرسوم التنفيذي 414/92 ، مرجع سابق

كما أن الجماعات الإقليمية تدخل ضمن مجال الرقابة الداخلية سواء عن طريق الوصاية على المجالس المنتخبة، أو عن طريق الرقابة الإدارية على المعينين بالنسبة للولاية أو بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، وذلك في إطار ممارسة السلطة الرئاسية.

إلى جانب ذلك فإن الجماعات المحلية تدخل كذلك ضمن مجال الرقابة القضائية بهدف تحقيق حماية النظام القانوني في الدولة وتجسيد مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة العامة للقانون من أجل تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق حريات الأفراد.⁽¹⁾

وتمارس هذه الرقابة وفق إجراءات محددة وشروط خاصة حددها قانون الإجراءات المدنية،⁽²⁾ وقد تجسد ذلك من خلال القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وبذلك فقد تضمنت المادة 10 من القانون العضوي 01/98 على ما يلي: «يفصل مجلس الدولة في استئناف القرار الصادر ابتدائياً من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات مالم ينص القانون على خلاف ذلك».

كما نصت المادة الأولى من القانون 02/98 أيضاً على ما يلي: «تتشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية»، وقد تم تفصيل هذه المادة في القانون 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ نصت المادة 801 على ما يلي: «تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- دعاوى القضاء الكامل.»

1 - د. د. عمار عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 25

2 - د. د. محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 95

وفي نفس السياق فقد تضمن الدستور أحكاماً أخرى خاصة بالرقابة مثل ما نصت على ذلك المادة 161 منه: « يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة »، وبناء على ذلك تم إخضاع الجماعات الإقليمية بصفتها مرافق عامة تنشئ المصلحة العامة لمجال رقابة هذه اللجان.

انطلاقاً مما تقدم فإنه يظهر جلياً بأن إخضاع الجماعات الإقليمية من طرف المشرع لمختلف أنواع الرقابة كان بهدف تحقيق مبدأ المشروعية من جهة، وتحقيق فعالية في الأداء وترشيد النفقات العمومية من جهة أخرى.

المطلب الثالث: المؤسسات العمومية

إن المؤسسة العامة هي إحدى وسائل إدارة المرفق العام، وتعتبر أكثر الأساليب إنتشاراً من وسائل التسيير الأخرى لاسيما في ظل تفاقم تدخل الدولة، وأصبح هذا النموذج الطريق الأمثل في تحقيق الحاجات العامة، وتتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتعتبر الأعمال التي تصدرها عنها أعمالاً إدارية سواء كانت قانونية أو مادية.⁽¹⁾

غير أن هذه المؤسسات هي مقيدة بالغرض الذي أنشئت من أجله، ويمكن تصنيف المؤسسات العمومية إلى ستة أصناف أساسية.⁽²⁾

- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتقني.
- المؤسسة العمومية الإقتصادية.

1 - د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الثاني، نظرية المؤسسات العامة، د م ج 1984، ص 23

2 - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر والتوزيع 2007، ص 353

- المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر 58

غير أنه وتطبيقا لما جاء في ديباجة دستور 1996 التي تضمنت « أن الدستور يضيء الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية وأحكام الدستور»، فإن المؤسس الدستوري أبدى حرصه على تحقيق أداء مميز لعمل السلطات الإدارية بمختلف فيئاتها.

تجسيدا لذلك فقد تم إخضاع أعمال وتنظيم جميع المؤسسات العمومية إلى رقابة دائمة، حتى يضمن نجاعة عملها وتحقيق أهداف المرفق العام الذي تسيره في إطار قواعد المشروعية. وتجدر الإشارة إلى أن مجال دراستنا لا يمتد إلى جميع أصناف المؤسسات العمومية، بل يقتصر على المؤسسات العمومية التي تستعمل قواعد المحاسبة العمومية التي تضمنها القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية، وقواعد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي التي تضمنها الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 بالإضافة إلى معيار الاختصاص القضائي يحدد مجال الرقابة محل الدراسة، ولتحديد هذا المجال نستعين بما جاء في الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 لاسيما أحكام المادة الثانية الخاصة بمجال تطبيق هذا النص إذ نصت على: « المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي»، وكذلك المادة 2 من الأمر 236/10 المؤرخ في 07/10/2010 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية حيث نصت على ما يلي: « لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مراكز البحث والتنمية، والمؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني ».

بذلك تخرج من مجال الدراسة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الإقتصادية.

كما انه بالرجوع إلى النصوص التي تحكم الأجهزة الرقابية بمختلف هيئاتها فإنها تتضمن في مجال تدخلها مختلف هذه المؤسسات العمومية محل الدراسة.

وبذلك فالقانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ينص في مادته الأولى: « يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات

المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الإداري»، كما نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتضمن الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها: «تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري»، غير أن المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة قد تداركت ذلك النقص ونصت على ما يلي: «تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة».

كما نص دستور 1996 في مادته 170 على إنشاء مجلس محاسبة يمتد مجال اختصاصه للمرافق العمومية، و جسد هذا النص في أحكام الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، إذ حددت المادة 07 منه مجال اختصاصه الذي امتد إلى المرافق والهيئات العمومية بإختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

تكاد نفس الأحكام تضمنتها المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 272/08 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث حددت مجالات اختصاصاتها في الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

كما نجد أن هذه المؤسسات تدخل ضمن مجال إختصاصات المفتشيات العامة الخاصة بالرقابة الداخلية لكل الوزارات، ومن الأمثلة على ذلك ما تضمنه النص الخاص المتعلق بإنشاء المفتشية العامة بوزارة التربية الوطنية وسيرها حيث تضمن ما يلي: ⁽¹⁾ «تكلف المفتشية العامة في إطار مهمتها العامة بتفتيش المؤسسات العمومية والخاصة للتربية والتعليم والهيكل والمؤسسات العمومية التابعة لوزارة التربية الوطنية ومراقبتها وتقويم أنشطتها الإدارية والمالية

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 228/10 مؤرخ في 02 أكتوبر 2010 المحدد لتنظيم المفتشية العامة بوزارة التربية

الوطنية وسيرها، ج ر 57

وتتولى بهذه الصفة على الخصوص المهام الآتية:

- التأكد من السير الحسن للهيكل المركزية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية».

كما تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 260/10 المؤرخ 21 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة وسيورها على: « أن المفتشية العامة تقوم بمهام مراقبة وتفتيش تنصب على ما يلي :

- السير العادي والمنظم للإدارة المركزية للوزارة، والهيكل والمؤسسات والهيئات العمومية وتجنب الإختلالات في تسييرها وتقييمها».

إلى جانب هذا النوع من الرقابة هناك الرقابة القضائية أيضا التي يمتد مجال اختصاصها الى المؤسسات العمومية، وذلك ما أكده كل من القانون العضوي 01/98 والقانون 02/98 المؤرخين في 30 ماي 1998 المشار إليهما أعلاه، والمتعلقين بمجلس الدولة والمحاكم الإدارية، بالإضافة إلى القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتجسيدها لذلك نجد أن المادة 09 من القانون العضوي 01/98 تنص: « ان مجلس الدولة يفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية».

قد تكون من بين الهيئات العمومية المؤسسات العمومية الوطنية كجامعة التكوين المتواصل.⁽¹⁾

غير أن المادة 901 من القانون 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية لم تحدد بدقة السلطات الإدارية المركزية بل كان النص عاما.

أما بالنسبة لمجال إختصاص المحاكم الإدارية بالنسبة للمؤسسات العمومية فقد نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: « أنها مختصة في إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية الإدارية »، إلا أن الواقع غير ذلك كما ذكرنا سالفًا، حيث ان مجال إختصاص المحاكم الإدارية يمتد إلى جميع المؤسسات

1 - د. محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع 2002 ، ص 158

- د. محمد الصغير بعلي ، مجلس الدولة ، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004 ، ص 141

- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 3 ، دار الفكر العربي 1975 ، ص 336

العمومية المحلية التي تستخدم قواعد المحاسبة العمومية، وتخضع إلى قواعد قانون الوظيفة العمومية كالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني إلى غير ذلك من المؤسسات. وبذلك نلاحظ من خلال ما تقدم فإن المؤسسات العمومية محل الدراسة، فإنها تكون ضمن مجال تدخل الهيئات الرقابية بمختلف أصنافها.

وبالتطرق للمؤسسات العمومية فإنه قد تم تحديد جميع الهيئات التي تدخل ضمن مجال إختصاص الهيئات الرقابية المختلفة، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بحدّة ماهي الأعمال والنشاطات التي تركز عليها الهيئات الرقابية أثناء قيامها بمهام التفتيش والرقابة؟ ذلك ما يتم الجواب عليه من خلال ما يأتي.

المبحث الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة بالإرادة المنفردة للإدارة

تعتبر الأعمال الإدارية الصادرة بالإرادة المنفردة للإدارة، حجر الزاوية لانطلاق نشاطاتها وتصرفاتها التي تقوم بها، حيث أن هذه الأعمال تعتبر من أهم الأدوات لتجسيد سياساتها وتوجهاتها وتحقيق أهدافها، كما أنها تعبر عن إرادتها وتفصح عن نيتها على أرض الواقع وتظهر هذه الأعمال إما في شكل قرارات أو أعمال مادية.

المطلب الأول: القرارات الإدارية

تعتبر القرارات الإدارية من قبيل التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة وهي وسيلة تمكنها من القيام بوظائفها ومباشرة نشاطاتها، كما أنها أحد مظاهر السلطة والامتيازات القانونية التي تتمتع بها بغية تحقيق الصالح العام، وهي من أهم موضوعات القانون الإداري من جهة ومن أهم ميادين الرقابة الإدارية من جهة أخرى.

الفرع الأول : تعريف القرار الإداري

قبل دراسة القرار الإداري محل رقابة الأجهزة الرقابية يجب تعريفه والأسس التي تميزه عن الأعمال الإدارية الأخرى، وتعريف القرار الإداري ليس من السهولة بمكان، حيث لم يتعرض المشرع صراحة لتعريفه حتى لا يقع في تعاريف محدودة لا تفي بالغرض المطلوب وبذلك ترك الأمر إلى الفقه والقضاء.⁽¹⁾

1 - د . عمار عوابدي ، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار هومة للطبع الجزائر 1999 ، ص 21

- د . عمار بوضياف ، القرار الإداري ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2007 ، ص 13

بذلك تصدى له الفقه والقضاء لتعريفه، حيث عرفه الفقيه فالين « بأنه ذلك العمل الانفرادي الذي يتميز بأنه عمل قانوني يصدر من سلطة إدارية بصفة عامه وموضوعه إداري، ويمكن أن يكون مرتبط بتطبيق نص قانوني أو سلطة نص عليها الدستور». (1)

غير أن الفقيه دولوبادير رأى بأن تعريف القرار الإداري لا يمكن تعريفه من زاوية واحدة بل يكون من زوايا مختلفة، بمعنى ليس هناك تعريف جامع ومانع له. (2)

أما الفقيه هوريو عرفه « بأنه إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر».

كما أن الفقيه قونيداك Gonidec يرى بأن القرار الإداري هو عمل إداري ويصدره جهاز إداري فقط، ويحدث أثارا قانونية مستقلة عن إرادة الأفراد المعنيين. (3)

وهناك من يرى « بأن القرار الإداري عمل قانوني وليس من قبيل الأعمال المادية، كما أنه عمل قانوني نهائي فلا يعتبر من الأعمال التحضيرية أو الإجراءات التنفيذية، وأنه يصدر من جانب الإدارة كسلطة إدارية وطنية وبارادتها المنفردة دون إشراك إدارة أخرى معها كما يحدث في العقود الإدارية، وأنه يرتب أثارا قانونية معينة قد تكون بإنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها». (4)

ولا يختلف هذا التعريف كثيرا عن التعريف الذي ورد في مؤلف الدكتور فؤاد مهنا بأن القرار الإداري هو: « عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم». (5)

ويعتبر تعريف الدكتور فؤاد مهنا من التعاريف التي وجدت لها صدى كبيرا لدى فقهاء القانون الإداري في المشرق العربي وفي الجزائر، كما تجسد ذلك في مؤلفات الفقهاء الجزائريين، حيث أن هذا التعريف تضمن أهم المقومات والعناصر المكونة للقرار الإداري.

1 –Waline, Droit Administratif, Editions Sirey, 9 édition 1963, p 434

2 – De laubadère, Traité élémentaire de droit Administratif, 4 éditions, l.g .d.j.1967, p182

3 – Gonidec, Droit Administratif, Librairie Rousseau1957, p64

4 – د . عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية 1996 ، ص 438

5 – د . عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 15

إلى جانب الفقه فقد تعرض القضاء أيضا لتعريف القرار الإداري، وأهم تعريف نوره هو ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في القضية رقم 934 المؤرخ في 06 جانفي 1954 « بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة»⁽¹⁾.

غير أن هذا التعريف هو بدوره لم يسلم من الإنتقادات بالرغم من قبوله لدى كثير من فقهاء القانون العام، ومن هذه الإنتقادات عدم دقة المفردات التي تضمنها، حيث عندما تضمن كلمة «إفصاح الإدارة» فمعنى الإفصاح لا ينطبق إلا على القرارات الصريحة دون الضمنية منها، كما اهتم بشروط صحة القرار الإداري ولم يهتم بإبراز خصائص القرار الإداري المميز له عن العمل المالي، كما جعل آثار القرار الإداري تنصرف فقط إلى إحداث مركز قانوني، مع إغفال الآثار الأخرى كالتعديل أو إلغاء المراكز القانونية.⁽²⁾

من خلال هذه التعاريف يتضح أنه ليس هناك تعريفا جامعا ومانعا، غير أنه يجب أن يتوفر في التعريف على الأقل الأسس والأركان والصفات والهدف الذي يجعله يتميز عن غيره من الأعمال الأخرى.

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري

تحتل أركان القرار الإداري مكانة متميزة في وجود القرار الإداري وسريانه، وتعتبر الهدف الأساسي لكل العمليات الرقابية التي تكون الإدارة محلا لها، لأن إصابة أي ركن من الأركان يجعل القرار الإداري مشوبا بعييب من العيوب التي تؤثر على مشروعيته، وبالتالي يكون ذلك العمل عرضة للإلغاء أو السحب أو التعديل.

1- ركن السبب

القرار الإداري هو عمل يصدر بإرادة الإدارة من أجل تجسيد فكرة معينة هاته الفكرة إلا ويكون لها أمر خارجي يدفع الإدارة بالقيام بها هذا الأمر يسمى بالسبب.

1- د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص 436

2- د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، العقد الإداري ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية مصر 1989، ص 07

بذلك عرف السبب « بأنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما، وبذلك فهو مجرد إشارة تبدو لرجل الإدارة فتيين له أنه لا مانع لديه من مباشرة سلطاته إذا ما تحققت لديه الشروط الأخرى». (1)

ويسميه الفقيه ديجي بالسبب المهم (Motif Impulsif)، ويسميه الفقيه بونار بالسبب (Le Motif)، ويرى الدكتور عمار بوضياف يكون العمل الإداري قرارا اداريا متى صدر العمل الانفرادي عن جهة ادارية مركزية والهيئات الوطنية المستقلة والولايات والبلديات اوجهة مرفقية. (2)

وانطلاقا من ذلك فإن السبب يتبلور ويتجسد في مجموعة من الوقائع المادية والقانونية التي تخرج عن إرادة السلطة الإدارية، إلا أنها تدفعها وتحركها من أجل إتخاذ قرار معين.

أمثلة كثيرة عن ركن السبب في التسيير الإداري سواء كانت قانونية أو واقعية، ومن الأمثلة القانونية على سبب إتخاذ القرارات الإدارية، ما نصت عليه المادة 180 من قانون 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتعلق بالوظيفة العمومية، حيث اعتبرت أن بعض الأعمال التي يقوم بها الموظف هي أخطاء من الدرجة الثالثة، كرفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية مهامه دون مبرر مقبول.

بذلك يكون هذا الرفض سببا كافيا لاتخاذ عقوبة من الدرجة الثالثة كالتوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى 08 أيام، أو التنزيل من درجة إلى درجتين، أو النقل الإجباري حسب ما نصت عليه المادة 163 من نفس القانون.

أما من الأمثلة عن الافعال الواقعية من نفس القانون هو ما تضمنته المادة 181 من الأمر 03/06 حيث تنص الفقرة الرابعة من هذه المادة: «إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة»، فهذا الفعل يعتبر سببا كافيا لاتخاذ عقوبة من الدرجة الرابعة كالتنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح.

1- د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط 3 ، دار الفكر 1966 ، ص 194

2- د. عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 36

وبالرغم من تقييد الإدارة بتسبب قراراتها إلا أن هذا التقييد يبقى مرتبطاً بسلطة الإدارة وإرادتها في إتخاذ تلك القرارات فيما إذا كانت مقيدة أو لها السلطة التقديرية في إتخاذ ذلك، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بأسباب لإصدار قرارها فإنها في هذه الحالة تكون مجبرة بإصداره، فمثلاً ما جاء في قانون البلدية 11/10 لاسيما أحكام المادة 95 التي تقيد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص تسليم رخصة البناء و الهدم أو التجزئة حيث تنص: « يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء و الهدم و التجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما».⁽¹⁾

وتجسيدا لهذا الحكم فإن المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 المتعلق بكيفيات تحضير شهادة التعمير والتقسيم والمطابقة ورخصة البناء والهدم، تضمن في المادة 43 منه الزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة البناء لطالباها في غضون الأشهر الثلاثة الموالية لتاريخ ايداع طلبه.

ففي هذه الحالة لم يترك المشرع للإدارة في تسليم أوعدم تسليم الرخصة أي قدر من الحرية، وبالتالي فقرار عدم تسليمها للرخصة يجب أن يكون مسببا، كما نصت على ذلك المادة 2/165 من قانون الوظيفة العمومية حيث نصت: « تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر».

أما في الحالة الثانية عندما تكون للإدارة سلطة تقديرية في إصدار قرارها فتكون تتمتع بمجال حرية أكبر في تسببب أو عدم تسبببب قراراتها، مما يتولد عنه صعوبة لدى القاضي الإداري عند فصله في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي تتمتع فيها الإدارة عند إصدارها بسلطة تقديرية.

وفي مقابل هذا نجد في القانون الفرنسي أنه صدر قانون 587/79 المؤرخ في 11 جويلية 1979 الذي ألزم الإدارة بتسبببب قراراتها تلقائيا، لا سيما القرارات الفردية المتعلقة بفرض قيود على الحريات العامة، ويجب أن يكون التسببببب كتابيا ويتضمن النصوص القانونية المشكلة لأساس القرار الإداري، وكل مخالفة لذلك يعتبر القرار غير المسبببب مخالف لقواعد المشروعية.⁽²⁾

1- د. عزري الزين ، المسؤولية عن خطأ عدم مشروعية قرارات العمران الفردية، مجلة المفكر ، جامعة بسكرة، العدد الأول مارس 2006، ص 62

2- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، ط 3، دار هومة 2007 ، ص 38

والحكمة من التسبب أنه يعتبر من أنجع الضمانات للأفراد من جهة ويسهل مهمة القضاء في رقابته على مشروعية أعمال الإدارة من جهة أخرى.

كما أن القضاء الإداري الجزائري قضى في أكثر من مرة بوجوبية تسبب الإدارة لقراراتها لاسيما في حالة اشتراط المشرع لذلك، ومن الأمثلة على ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 62458 بتاريخ 10 مارس 1991 في القضية المرفوعة من ح.م ضد والي ولاية تيزي وزو، حيث أصدرت قرارها بإبطال قرار والي ولاية تيزي وزو المؤرخ في 10 جانفي 1987 لمخالفته أحكام المادتين 3 و4 من الأمر الصادر في 25 ماي 1976 اللتين تلزمان الإدارة بوجوبية تسبب القرارات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة حيث تضمن القرار ما يلي: (1)

- عدم إشارة القرار إلى أي تحقيق للمنفعة العمومية.

- عدم إشارته إلى أي مقرر مصرح بالمنفعة العمومية.

- عدم إحتوائه على قائمة القطع المراد نزع ملكيتها.

وعلى ضوء ذلك صدر القرار الذي بإبطال قرار والي ولاية تيزي وزو.

إلى جانب ذلك يشترط في السبب أن يكون مشروعاً وأن يكون قائماً وحالاً، بمعنى أن تكون هناك حالة قانونية أو واقعية تستدعي ذلك .

وبصفة عامة يجب أن يكون كل قرار إداري ولو صدر خالياً من ذكر الأسباب، أن يكون في الواقع مستندا إلى بواعث أدت بالإدارة إلى إصداره وإلا كان القرار يفقد أحد أركانه الأساسية مما يجعله فاقداً لمشروعيته. (2)

2- ركن الشكل والإجراءات

القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بأي شكل من الأشكال عند إصدارها لقراراتها مالم تقيد بنص يجبرها على ذلك، والشكل هو النموذج أو المظهر الذي يأخذه القرار عند صدوره، وقد يكون كتابة أو شفاهة وصريحا أو ضمنيا، والغالب في القرارات الإدارية يكون بالكتابة وصريحا.

1- المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1993، ص 139

2- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 196

غير أن المشرع يفرض على الإدارة في كثير من الأحيان أن تكون قراراتها مكتوبة بصفة صريحة كما جاء في القانون الاساسي للوظيفية العمومية، إذ لزم السلطة التي لها صلاحيات التعيين ان تكون عقوبات الدرجة الاولى والثانية التي تسلطها على الموظف بقرار مبرر وبعد حصولها على توضيحات كتابية منه.⁽¹⁾

أما أهم الشكليات التي يمكن أن يتخذها القرار الإداري لا سيما تلك التي يتسم بها المظهر الخارجي هي الكتابة في وثيقة معينة وبشكل معين وتسبب القرارات الإدارية وتحييئها، وشكلية التوقيع على القرارات، وصاحب التوقيع، وشكلية ذكر التاريخ لصدور القرار، وشكلية النشر أو التبليغ حسب نوعية القرار إذا كان تنظيمياً أو فردياً.

وتنقسم هذه الشكليات إلى شكليات جوهرية بحيث تؤثر على صحة القرار الإداري عند إغفالها وشكليات ثانوية لا يمكن أن تؤثر على صحته، ومن الأمثلة على ذلك شكلية تسبب القرارات أو تبريرها كما ذكرنا سابقاً عند إتخاذ القرارات التأديبية أو تبليغها، وذلك ما نجده في القانون الاساسي للوظيفة العمومية إذ يلزم الادارة بالتبليغ في اجل لا يتعدى 08 أيام ابتداء من تاريخ إتخاذ قرارها المتضمن العقوبة.⁽²⁾

أما فيما يخص إتباع شكلية النشر هو ما تضمنه النص المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، حيث يلزم الادارة بنشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم المواطنين.⁽³⁾ أما الإجراءات فهي مجموعة التدابير والسبل التي يجب أن تتخذها أو تسلكها الإدارة قبل إتخاذ أي قرار إداري، وتعتبر الإجراءات من المكونات الأساسية للقرار الإداري، بحيث إذا تخلفت هذه الإجراءات تجعل القرار الإداري مشوباً، ويكون عرضة للطعن الإداري أو القضائي.⁽⁴⁾ ومن الأمثلة على تلك الإجراءات التحقيقات المسبقة كما هو الحال في قواعد نزع الملكية أو الإستشارة التي أوجبها المشرع على الإدارة فيما يخص بعض التصرفات القانونية التي تخص

1- المادة 165 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتعلق بالقانون الاساسي للوظيفية العمومية ، ج ر 46

2- المادة 172 من نفس الامر

3- المادة 09 من المرسوم 131/88 الموافق 04 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الادارة والمواطن ، ج ر 27

4- د.عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 76

الموظفين كالنقل لضرورة المصلحة أو توقيع عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة أو حق التمثيل بمدافع، وتعتبر هذه الإجراءات جوهرية بحيث إذا ما تم إغفالها تؤدي إلى بطلان العقوبات المتخذة.⁽¹⁾

ويشكل ركن الشكل والإجراءات أحد القواعد الأساسية التي تبنى عليها القرارات الإدارية، من جهة والحفاظ على المصلحة العامة وحقوق الأفراد من جهة أخرى، ومن الأمثلة القضائية على ضرورة إحترام بعض الشكليات، هو ما جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 76077 المؤرخ في 28 جويلية 1990 الخاص بقضية (ب، ز) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي أمبارك، حيث اعتبرت شكلية الإشهار من الشكليات الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، وبناء على ذلك حكمت بإلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي أمبارك، ومما جاء في مضمون القرار: « حيث أنه يستنتج من مقتضيات المقرر المطعون فيه وليس من المداولة الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي مبارك، ان المقرر اتخذ في اطار الامر رقم 02/74 المتضمن تأسيس الاحتياطات العقارية للبلدية، حيث أنه في هذه الحالة فإن المرسوم 27/76 المؤرخ في 02/02/1976 الصادر تطبيقا لهذا الأمر ينص في المادة 13 منه أن كل تنازل لصالح أشخاص يخضع لقواعد الإشهار، وهذا الإشهار منصوص عليه حرصا على تساوي ظروف المترشحين، حيث أن المجلس الشعبي البلدي لم يقدم الدليل على كونه استوفى هذه الشكلية الجوهرية التي هي من النظام العام، حيث أن البلدية قد خالفت بالتالي القانون ».⁽²⁾

أما فيما يخص المثال على عدم إحترام الإجراءات، ما تضمنه قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 148721 الصادر في 16/02/1997 بشأن قضية ص.ك ضد والي ولاية سطيف، حيث قضت بإلغاء القرار المستأنف الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة، والتصدي من جديد بإبطال المقرر الصادر في 06 نوفمبر 1993 المتضمن عزل المستأنف من منصبه بمديرية الري لولاية سطيف لعدم إحترام الإجراءات، حيث جاء في وقائع القضية أن المعنى قد أصيب بمرض عصبي وسلم شهادة طبية من طرف الطبيب المعالج وقدمها للإدارة التي

1- انظر المواد 158، 165، 169 من الامر 03/06، مرجع سابق

2- المجلة القضائية، سنة 1992، العدد الثالث، ص 163

قامت بعزله دون أخذها بعين الإعتبار ودون تقديمه أمام لجنة التأديب، وبالرغم من طعنه أمام لجنة التأديب التي أيدت قرار العزل، والغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة. (1)

3- ركن الإختصاص

يعرف ركن الإختصاص بأنه الصلاحية أو القدرة القانونية التي تؤهل جهة ما بمباشرة إختصاص معين أو القيام بعمل دون غيرها من الجهات الأخرى. (2)

وتعتبر فكرة تحديد الإختصاص لمختلف الأجهزة الإدارية إحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو، والذي تمتد آثاره إلى الفصل بين إختصاصات مختلف الدوائر الإدارية في إطار الإدارة الواحدة، فاختصاص مدير التنظيم والشؤون العامة يختلف عن إختصاص مدير الإدارة المحلية ضمن الولاية الواحدة تطبيقاً لأحكام التشريع الخاص بالولاية. (3)

يخضع توزيع الإختصاص وتحديدته إلى المشرع وحده، حيث يحدد نطاق مجال تدخل كل سلطة ويبين حدود إمكان مباشرة العمل القانوني، والهدف من تحديد الإختصاص هو العمل على تقسيم العمل بين مختلف الأجهزة الإدارية، وذلك حتى يتحقق حسن سير المهام المنوطة بكل إدارة وإجادته وسرعة إنجازه، وتحديد المسؤوليات عن كل خرق لقواعد الإختصاص.

إنطلاقاً من ذلك فإن عيب عدم الإختصاص يعتبر أول سبب من أسباب إلغاء القرارات الإدارية الذي قرره القضاء في فرنسا، مما أدى بتسمية دعوى الإلغاء باسم دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة في أول الأمر، ثم تم تقرير الأوجه الأخرى للإلغاء فيما بعد. (4)

ولقد كرس القضاء الإداري بأن عيب الإختصاص يتعلق بالنظام العام، وبالتالي الدفع به في كل وقت وفي كل مرحلة من مراحل التقاضي. (5)

1- المجلة القضائية، سنة 1997، العدد الثاني، ص 159

2- د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 290

-A.de laubadère, op cit, p244

3- المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر 84

- المرسوم التنفيذي 217/94 المؤرخ في 1994/07/23 المتعلق بتنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة، ج ر 84

4- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية 1968، ص 566

5- د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية 1967، ص 518

أ - مصادر قواعد الإختصاص

إن قواعد الإختصاص التي يستقي منها القرار الإداري قوته، تختلف باختلاف الجهة التي نبعث منها أو التي أصدرتها، وبذلك أن مصادر قواعد الإختصاص تتمثل فيما يلي: (1)

- الدستور: تأتي القواعد الدستورية في قمة تدرج مصادر قواعد الإختصاص حيث تحدد إختصاصات رئيس الجمهورية، بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى للجهاز الإداري كما هو الحال في الجزائر.

- التشريع : هو مجموعة القواعد التشريعية التي تصدر من البرلمان أو من رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر هذا بالنسبة للتشريع العادي، أما بالنسبة للتشريع الفرعي فيتمثل في المراسيم التنظيمية والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية، وقرارات الولاية ورؤساء الجالس الشعبية البلدية، والمقررات وبعض المناشير التي تتضمن تنظيمات.

وتتعدد صور الإختصاص فيما إذا كان مقيدا حيث يضع المشرع حدودا للسلطة الإدارية لا يمكنها تعديها، بحيث إذا توفرت الشروط لقيامها بذلك النشاط إلا وقامت به في المجال المحدد لها، ولا يمكن لها أن تتوانى عن ذلك في إطار القواعد القانونية المحددة لذلك النشاط.

كما يمكن أن يكون للسلطة الإدارية مجال واسع من الحرية عند قيامها بالاختصاصات الموكلة لها، لاسيما عند تمتعها بسلطة تقديرية في مباشرة النشاطات المختصة بها، ومن الأمثلة على ذلك سلطة مدير الجامعة في برمجة الامتحانات على مستوى الجامعة، كتحديد تواريخ إجرائها، أو تعيين بعض الموظفين في المناصب العليا في إدارة الجامعة.

ب - عناصر قواعد الإختصاص

تتشكل قواعد الإختصاص من أربعة عناصر، العنصر الشخصي، الموضوعي، الزماني، والمكاني، هذه العناصر تحدد المجال أو الحيز الذي تقوم فيه الإدارة بأداء نشاطها ولا يمكن لها أن تحيد عنه أو تخترقه، وكل خرق لأحد تلك العناصر يعتبر تعدي على قواعد المشروعية التي يقوم عليها القرار الإداري، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي:

1 - العنصر الشخصي في تحديد الإختصاص

يقتضي هذا العنصر أن يصدر العمل الإداري من الجهة المخولة قانونا بنفسها ولا توكله

1- أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية،

رسالة دكتوراه الدولة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، سنة 2012 ، ص17

لغيرها ويجب أن يكون هذا الشخص له وجود قانوني، ويثبت ذلك بقرار تعيينه إذا كان فردا أو القرار الصادر بتشكيله إذا كان هيئة، مع اعتراف المشرع له بالقيام بذلك العمل.⁽¹⁾

غير أنه في بعض الأحيان يقوم به شخص غير مختص قانونا، وهو ما يطلق عليه بالموظف الفعلي، واعتبر القضاء الإداري الفرنسي أعماله مشروعة بغية المحافظة على مصالح الجمهور الذي لا يعلم بالوضعية القانونية للشخص الذي قام بتلك التصرفات القانونية.⁽²⁾ غير أنه لضرورة المصلحة ونظرا لتشعب وتنوع الأعمال الإدارية وكثرتها، اقتضت تلك الضرورة مشاركة جهات إدارية أخرى في القيام بتلك الإختصاصات، وتكون هذه المشاركة مكرسة بنص قانوني، هاته المشاركة تتجسد على أرض الواقع بواسطة آلية التفويض أو الحلول. أ - التفويض : وهو آلية بموجبها يتنازل الرئيس الإداري ببعض إختصاصاته إلى مرؤوسيه سواء كانت بالنسبة لنشاط محدد أو مجموعة من النشاطات، ويجسدها بواسطة قرار إداري، غير أن آلية التفويض يجب أن تخضع لقواعد كرسها التشريع والقضاء منها:

1- قواعد التفويض

أ - أن يكون التفويض بنص، وهو ما كرسه التشريع والقضاء الإداري الجزائري بحيث لا يمكن للسلطة المختصة أن تتنازل عن صلاحياتها إلا إذا أجازها المشرع ، وفي حالة الإجازة بالنص فإن الجهة المفوض لها القائمة بالنشاط تعتبر وكأنها السلطة الأصلية، وتصبح تلك النشاطات من صميم صلاحياتها.

ويجب أن يتحدد مجال التفويض بالإختصاصات التي سمح بها النص، حيث نجد أن بعض النصوص تحدد بعض الإختصاصات غير قابلة للتفويض، بحيث تمارسها السلطة الأصلية بنفسها ولا يسمح لها بتفويضها، وذلك ما نص عليه الدستور الجزائري بحيث لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو أعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.⁽³⁾

1- د . سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 295

2-Delaubadère, op , cit, p249

3- المادة 87 من دستور 1996

كما لا يجوز له أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها الى غير ذلك من الاحكام الاخرى.⁽¹⁾
انطلاقا من هذه المواد يعتبر هذا الإختصاص لصيق برئيس الجمهورية ولا يمكن لجهة أخرى أن تقوم به.

وبنفس المنطق عندما يسمح المشرع بتفويض بعض الإختصاصات فإنه يحدد الأعمال والنشاطات المسموح بتفويضها كما بينت ذلك المادة 87 من قانون البلدية.⁽²⁾
ب - أن يكون التفويض جزئي

إذا كانت القاعدة أن الإختصاص هو شخصي فإن التفويض لا يكون إلا في جزء من الإختصاصات المخولة للسلطة صاحبة الإختصاص، حيث أن تفويض الإختصاص بكامله هو مخالف للقواعد العامة، لأنه إذا فوضت كل الإختصاصات فما هو الدور الذي تقوم به السلطة صاحبة الإختصاص، وانطلاقا من ذلك فإن السلطة صاحبة الإختصاص لا يمكن لها أن تتنازل عن إختصاصاتها إلا فيما حدود ما يسمح به النص.

ج - لا يجوز تفويض الإختصاصات المفوضة
إذا كانت القاعدة العامة أن ممارسة الإختصاص تكون بصفة شخصية ، وأن التفويض يعتبر استثناء للقاعدة، فيكون من المنطقي بأنه لا يجوز للمفوض له أن يفوض ما فوض له، وكل تصرف مخالف لهذه القواعد يكون معيبا بعدم الإختصاص.

2 - أنواع التفويض

ينقسم التفويض إلى نوعين تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع، فتفويض الإختصاص هو تنازل السلطة الأصلية عن جزء من صلاحيتها إلى سلطة إدارية أخرى بموجب نص، وتمتتع السلطة المفوضة عن القيام بالاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض.

أما تفويض التوقيع هو إمكانية المفوض له بالتوقيع باسم الأصيل من أجل التخفيف عليه من حدة الأعباء الملقاة عليه، كما هو الحال لرئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يفوض رئيس مصلحة الحالة المدنية التوقيع باسمه عن جميع وثائق الحالة المدنية، أو كما يفوض الوالي

1- المواد 77، 78، 91، ومن 93 إلى 95، 97، 126، 127، 128 من دستور 1996

2- د.عمار بوضياف ، القرار الاداري ، مرجع سابق ، ص 116

توقيعه لرئيس ديوانه، وفي هذا الاطار تضمن قانون الولاية بعض الاحكام تجيز للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب ما تنص عليه القوانين والتنظيمات. (1)

كما تنشر في كثير من الاحيان قرارات التفويض بالإمضاء للمرؤوسين في الجريدة الرسمية لاسيما تلك المتعلقة بالوظائف العليا على مستوى الادارة المركزية.(2)

ويختلف التفويض بالتوقيع عن التفويض بالاختصاص في كونه يقوم على الإعتبار الشخصي، بحيث يتأثر هذا التفويض إذا حدث أي طارئ لأي منهم كالوفاة أو الإستقالة أو العزل أو إنهاء المهام حيث ينتهي ذلك التفويض.

ب - الحلول: وهو آلية تسمح لجهة رئيسة أن تحل محل الجهة المرؤوسة في أداء مهامها بدلا منها، وتقوم بالاختصاصات المخولة لها قانونا، غير أن هذه الآلية تختلف ممارستها في النظام المركزي عن ممارستها في النظام اللامركزي.

فإذا كانت في ظل النظام المركزي تدخل في السلطات التي يمارسها الرئيس على المرؤوس، سواء بالتعقيب على أعماله أو القيام بها بدلا عنه، لا سيما اذا صدر الأمر إليه بالقيام بعمل وامتنع عن ذلك، أما في ظل النظام اللامركزي لا يمكن ممارستها إلا في حدود النصوص التي تسمح بذلك، وذلك حفاظا على إستقلالية الجماعات الإقليمية في أداء مهامها، وبذلك يحيطه المشرع بجملة من القيود كتوجيه الإعذار أو الإنذار المسبق، أو الطلب من الجهة المختصة من القيام بذلك ولم تستجب لذلك، وفي هذا الاطار نجد قانون البلدية تضمن كثيرا من الاحكام التي تنظم عملية الحلول، منها امكانية الوالي القيام بالإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، او عندما يكون هناك تهديد للنظام العام في بلديتين أو عدة بلديات بموجب قرار معلل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد، ويحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، أو في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، بالرغم من طلب

1- المادة 126 من قانون الولاية 07/11 ، مرجع سابق

2- المادة 01 من القرار المؤرخ في 20 /10 /2010 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الإمداد والمنشآت بالمديرية العامة للحماية المدنية ، ج ر 67

الوالي وانتهاء الأجل المحدد في الإنذار فهنا يقوم الوالي بتوليها تلقائياً. (1)

إضافة إلى ذلك هناك أربعة مواد تجيز للوالي إمكانية المصادقة على الميزانية أو ضبطها أو ضمان توازنها في حالة وجود اختلال داخل المجلس أو بسبب التصويت على ميزانية غير متوازنة أو بسبب عدم اتخاذ الإجراءات التصحيحية أو فوات آجال المصادقة عليها. (2)

ونظراً لما لآلية الحل من خطورة على استقلال البلدية فإن المشرع قد أحاطها بجملة من القيود حتى لا تتعسف السلطة الوصائية عند استعمالها.

ج- الإنابة: تتجسد هذه الحالة عند وجود مانع للسلطة المخولة بأداء مهامها وتعدد أسباب هذا المانع بحيث قد يكون عطلة، مرض، سفر، أو حصول مانع. (3)

وقد يكون من أجل التخفيف من المهام الثقيلة الملقاة على عاتق الأصيل فيساعده النائب في ذلك، ويؤدي النائب مهامه تحت سلطة الأصيل، وقد تضمن قانون البلدية بعض الأحكام تخول رئيس المجلس الشعبي البلدي اختيار نواب له لمساعدته أو تعيين مندوبين من بين أعضاء المجلس بغرض تسيير تلك المندوبيات تحت مسؤوليته. (4)

من خلال ذلك نستنتج بالرغم أن الأصيل لم يقم باختصاصاته مباشرة وقام بها شخص آخر، إلا أنها تقع تحت مسؤوليته، وله سلطة الإجازة والتعقيب على أعمال نائبه، وتتميز الإنابة بكون النائب يمكن له القيام بالمهام المسندة له ولو كان الأصيل حاضراً.

د- الوكالة: تتحقق هذه الحالة عندما يكون هناك مانع للأصيل من أداء مهامه أو في حالة شغور المنصب، ويتجسد ذلك عندما يكون الأصيل في عطلة من العطل القانونية أو عند القيام بمهمة من المهمات خارج المكان الذي يزول فيه مهامه، أو في الفترة الفاصلة بين إنهاء مهامه وتعيين البديل الذي يخلفه، ففي هذه الفترات يقوم الوكيل بتسيير المهام الموكلة له إما تحت سلطة الأصيل إذا كان غائباً لفترة محددة أو تحت سلطة السلطة لها صلاحية التعيين. ففي الحالة الأولى يكون الأصيل هو صاحب الإختصاص الأصلي أما في الحالة الثانية يكون الإختصاص للشخص الذي عين بدلاً من الأصيل.

1- المادة 100، 101 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية ، ج. ر 37

2- المواد 102، 183، 184، 186 من نفس القانون

3- د.عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق ، ص 124

4- المواد 69 و 135 من نفس القانون

2- العنصر الموضوعي

ويقصد به مجموع الأعمال والنشاطات والتصرفات التي يعهد بها إلى جهة إدارية معينة للقيام بها وتأمينها، دون أن تتدخل أو تقوم بأعمالها هيئات أخرى أو أن تتدخل جهة أخرى وتقوم بالأعمال التي هي مخولة لها أصلاً، وفي حالة تعديها يعتبر عملها غير مشروع .

ومن الأمثلة على ذلك، تلك الصلاحيات التي يتمتع بها وزير الاستشرف والإحصائيات، حيث يقوم باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الاستشرف والإحصائيات، كما يعد عناصر استراتيجية الحكومة على المدى البعيد في مجالات التنمية الإجتماعية والإقتصادية والقضائية، وينظم ويدعم المنظومة الإحصائية الوطنية في إطار السياسة العامة للحكومة، كما يشارك السلطات المختصة المعنية ويساعدها في كل المفاوضات الدولية والثنائية والمتعددة الأطراف المتصلة بالأنشطة التابعة لمجال اختصاصه. (1)

في نفس السياق نجد قانون البلدية 10/11 يحدد إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كإعداده لميزانية البلدية ثم يتولى تنفيذها، وممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، حسب ما تنص عليه القوانين والتنظيمات المعمولة بها. (2)

أما ما جاء في قانون الولاية 07/12 فقد تم تحديد اختصاصات الولاية فيما يخص تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها، كإنشاء مصالح عمومية ولائية لا سيما تلك المتعلقة بالميادين التالية، الطرقات والشبكات المختلفة، مساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين ورعايتهم، النقل العمومي داخل الولاية، حفظ الصحة ومراقبة النوعية الى جانب ذلك فإنه يختص ايضا بالتصويت على ميزانية الولاية ، ويضبطها وفقا للتشريع الساري المفعول. (3)

من خلال هذه المواد يتضح أن المشرع حدد صلاحيات الهيئات بصفة دقيقة حتى لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات، ويكون هذا التحديد إما عن طريق الدستور أو التشريع أو التنظيم.

1- المرسوم التنفيذي 282/10 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 المتعلق بتحديد صلاحيات وزير الاستشرف والإحصائيات، ج ر 10

2- المادة 81 ، 125 ، 180 ، 181 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق

3- المادة 96 و 161 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية

هذا التحديد يسهل من توزيع العمل بين مختلف الهيئات وفي التحكم بالقيام به، بحيث يعتبر كل تعدي من سلطة على إختصاصات أخرى اغتصابا للسلطة، والذي يكون مآله عدم مشروعية العمل الذي تم القيام به. (1)

هناك أمثلة كثيرة بوجوب احترام قواعد الاختصاص وإلا اعتبر القرار الذي اتخذته الإدارة غير مشروع، وأحسن مثال على ذلك ما صدر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى والمحكمة العليا ومجلس الدولة، منها قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى رقم 42917 المؤرخ في 15/06/1985، (قضية ف.ب.ع ضد وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر) الذي تضمن إبطال القرار الإداري الصادر عن نائب مدير التربية لولاية الجزائر المؤرخ في 07/05/1984 المتضمن معاقبة مدرسة اللغة الفرنسية بعقوبة التوبيخ مع تسجيل تلك العقوبة في الملف. (2)

وفي قرار آخر لمجلس الدولة الصادر بتاريخ 28 فبراير 2000 قضية شعبان أحسن ضد والي ولاية تيزي وزو، حيث قضى بإبطال مقرر رئيس دائرة بني دوالة المؤرخ في 18/04/1993 لعدم الاختصاص. (3)

3 - العنصر الزمني

يقصد به أن يصدر القرار الإداري في الزمن الذي يكون فيه الشخص مزاولا لمهامه، حيث أن لكل شخص مؤهل بداية وهي التعيين ونهاية بكل الطرق القانونية سواء كان موظفا معيناً أو شخصاً منتخبا، فالموظف يؤدي مهامه مادام يشغل المنصب المعين فيه، والمنتخب يؤدي مهامه مادامت العهدة الانتخابية لم تنقض، وبذلك لا يجوز اتخاذ أي قرار إداري يتجاوز المدة التي تخول الهيئة المعنية إتخاذ القرارات الخاصة بها، أما الحالة الثانية فإن القرار الإداري يجب أن يصدر خلال المدة التي يحددها القانون.

انطلاقاً من ذلك فإنه لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية ولايته أن يصدر قراراً بعد إنتهاء العهدة، ولا لمسؤول إداري أن يصدر مقررًا أو قرار بعد إنهاء مهامه.

1 - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، ج 2، دار الهدى عين مليه 2010، ص 119، ج 70

2 - المجلة القضائية، سنة 1989، العدد الرابع، ص 243 إلى 245

3 - لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 1، دار هومة 2002، ص 321

ومن الامثلة على اتخاذ القرار في مدة زمنية محددة هو ما تضمنه قانون البلدية حيث يلزم الوالي في اطار المصادقة الصريحة بالمصادقة على المداولات التي ترفع اليه في اجل 30 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية والا تعتبر مصادق عليها. (1)

اما المثال الثاني هو النص الذي يقيد تطبيق القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة بضرورة فوات شهر من تاريخ ارسالها الى الولاية. (2)

من الامثلة الاخرى ما تضمنه القانون الاساسي للوظيفة العمومية حيث يلزم السلطة التي لها صلاحية التعيين ان تتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمعة كمجلس تأديبي، وهذه الاخيرة يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطاره.

في مثال آخر نجد ان السلطة التي لها صلاحية التعيين يجب ان تخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، وفي حالة انقضاء هذا الأجل يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف. (3)

انطلاقا من هذه الامثلة يتضح أن المشرع حدد آجالا للإدارة لمزاولة إختصاصاتها وكل تجاوز لذلك فإن عملها يكون غير مشروع.

غير أن فقهاء القانون الإداري أثاروا تساؤلا وجيها حول ما مدى إختصاص الجهة الإدارية في إصدار بعض القرارات المحددة بأجل لإصدارها، فهل أن فوات ذلك الميعاد يجعل الإدارة غير مختصة بإصداره؟.

الجواب على هذا التساؤل يتوقف على نية المشرع فيها إذا كانت قاطعة، أو هي مجرد ميعاد تنظيمي الهدف منه دفع الإدارة في إصدار قراراتها في مدة وجيزة، وبذلك إذا كانت نية المشرع حاسمة ونهائية ويترتب عن مخالفة الآجال بطلان العمل الإداري، كان القرار الإداري في هذه الحالة باطلا لصدوره من جهة غير مختصة لانقضاء الآجال.

1- المادة 58 من قانون 10/11 ، مرجع سابق

2- المادة 99 من نفس القانون

3- المواد 2/165 ، 166 من الأمر 03/06

أما إذا لم يرتب عليها المشرع البطلان كان ذلك الأجل مجرد ميعاد من أجل تحقيق مردودية أكثر لعمل الإدارة.⁽¹⁾

ومن الأمثلة على ذلك قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 11/12/1982 قضية (ع) ضد والي الولاية ملف رقم 28561: «حيث أثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارات إدارية صدرت بشأن شخص متوفي، بما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء قرار والي الولاية رقم 600 المؤرخ في 14/06/1969، حيث أن الإدارة المعنية أساءت إستعمال الزمن المناسب لإصدار قرار إداري، فصدر عنها العمل في زمن كان المخاطب بالقرار متوفيا».⁽²⁾

4 - العنصر المكاني

من الأسس التي يبنى عليها حسن التسيير الإداري والتحكم فيه، قاعدة تحديد الرقعة الجغرافية للإدارة لمزاولة إختصاصها، وهي ما تسمى بالاختصاص المكاني أو الإقليمي. هذه القاعدة تسمح بتوزيع إختصاصات الهيئات الإدارية توزيعا جغرافيا، بحيث لا يسمح للإدارة مزاوله إختصاصاتها إلا في الحيز المكاني الذي حدده لها المشرع ، وكل تجاوز لتلك الحدود المرسومة تجعل العمل الإداري غير مشروع ، كما أن هذا التوزيع يساهم في تجسيد وإنجاز المهام المنوطة بكل جهة إدارية، لأنه من غير المنطقي أن تقوم إدارة واحدة بكل المهام من أجل إشباع الحاجات العامة، لأن هدف تحقيق المنافع العامة يقتضي ان يكون هناك توزيع بين مختلف قطاعات النشاط.

على أساس ذلك يتحدد الإختصاص المكاني على مستوى كامل إقليم الدولة مثل ما هو عليه الحال بالنسبة لاختصاصات البرلمان، ورئيس الجمهورية فيما يخص عملية التشريع، اذ هي اختصاصات وطنية.⁽³⁾

أما الإختصاص الجهوي فيتمثل في إختصاص الجهة الإدارية على مستوى جهة كاملة من تراب الجمهورية بحيث تضم مجموعة من الولايات تمارس على ترابها إختصاصات الإدارة

1 - د. عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 131

- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 324

2 - سايس جمال ، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، ج 1 ، منشورات كنيك 2013 ، ص152

3 - المواد 124 ، 125 من دستور 1996

الجهوية، ومن الأمثلة على ذلك إختصاصات المفتشية الجهوية للعمران والبناء التابعة للوزارة المكلفة بالعمران والبناء وحماية الإطار المبني، وتقوم هذه المفتشية الجهوية في كل الولايات التابعة لاختصاصها الإقليمي بكل أعمال التفثيش والمراقبة في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني.⁽¹⁾

أما فيما يخص الإختصاص الإقليمي على مستوى الولاية فنجد قانون الولاية يحدد اقليم الولاية بتطابقه مع اقاليم البلديات التي تتكون منها.⁽²⁾

من الامثلة التي تضمنها قانون الولاية فيما يخص الحدود الاقليمية لاختصاصات الوالي، الاختصاص الذي يقضي بسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات على مستوى اقليم الولاية.⁽³⁾ اما فيما يخص الإختصاص الإقليمي على مستوى البلدية فنجد اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص حماية الاراضي الفلاحية والمساحات الخضراء على اقليم البلدية.⁽⁴⁾ إنطلاقا من ذلك فإن الإختصاص المكاني أو الإقليمي لأي جهة إدارية مهما كان اختصاصها يحدد دائما من قبل المشرع، والملاحظ على هذا النوع من الإختصاص نادرا ما يشكل أحد العيوب التي تصيب العمل الإداري وتجعله غير مشروع، لأن حدود الجهات الإدارية عادة ما تكون محددة على وجه كاف من الوضوح، مما يحمي الإدارة من الوقوع في عيب الإختصاص المكاني.

4 - ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري ما يحدثه القرار من آثار بعد اتخاذه مباشرة، يتجسد هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، ويجب أن يكون هذا الأثر ممكنا ومشروعا، ويرتكز المحل على شرطين أساسيين أن يكون ممكنا وأن يكون مشروعا.⁽⁵⁾ أ- أن يكون ممكنا، معنى ذلك أن يكون القرار الإداري قابل للتطبيق وليس هناك ما يعيق ذلك، فمثلا قرار يقضي بتحويل موظف من إدارة إلى أخرى والموظف لا ينتمي إلى تلك الإدارة، او

1 - مرسوم تنفيذي رقم 389/08 المؤرخ في 2008/11/27 المتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها، ج ر 69

2 - المادة 09 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ، ج ر 12

3 - المادة 113 من نفس القانون

4 - المادة 110 من القانون 10/11، مرجع سابق

5 - د. فؤاد العطار، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 509

القرار الذي يقضي بترقية موظف بعد تحويله نهائياً إلى إدارة أخرى، فهذا القرار غير ممكن لأن الموظف لم يصبح ضمن تعداد الإدارة التي قامت بترقيته.

ب - أن يكون محل القرار مشروعاً، أي أن الأثر القانوني الذي يترتب عليه القرار الإداري يكون مطابقاً للنصوص القانونية ولا يكون مخالفاً لها مهما كانت درجة هذه النصوص، بمعنى يجب أن يكون هذا الأثر مطابقاً لمصادر المشروعية، وأهم العيوب التي تصيب محل القرار الإداري هو عيب مخالفة القانون، سواء كانت هذه المخالفة مخالفة مباشرة للقاعدة القانونية أو خطأ في تفسير القاعدة القانونية، أو الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع التي شكلت قاعدة لإصدار القرار الإداري، وبذلك فإذا أصاب هذا العيب محل القرار الإداري يجعله عرضة لدعوى الإلغاء أو فحص المشروعية.

5 - ركن الغاية

يجمع أغلب فقهاء القانون الإداري بأن غاية القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يهدف القرار الإداري إلى تحقيقها، ويختلف ركن الغاية عن ركن السبب بالرغم أن بينهما ترابط والتحام على أساس أن السبب يمثل الجانب المادي أو الوقائع المادية التي أدت بالجهة الإدارية لاتخاذ القرار، في حين أن الغاية تمثل الجانب الشخصي لديها بحيث إن الإدارة قبل اتخاذها للقرار فإنها تقوم بدراسة الموقف من كل الجوانب، ثم تأتي بعد ذلك مرحلة اتخاذه بعد التروي جيداً والتفكير فيه.

كما أن أهداف وغاية القرارات الإدارية تتحدد بتحقيق المصلحة العامة عن طريق ضمان حسن سير المرافق، والمؤسسات العمومية الإدارية من أجل إشباع الحاجات العامة المختلفة. ونظراً لحساسية هذا الركن فقد شمله المشرع بضمانات دستورية وقانونية كالمعاقبة على التعسف في استعمال السلطة و ضمان عدم تحيز الإدارة .⁽¹⁾

ويعتبر ركن الغاية أو الهدف ركن حساس نظراً لارتباطه بالمصلحة العامة، ونظراً لكونه النتيجة النهائية للقرار الإداري، فإنه إذا ما تم اكتشاف أن هدف القرار الإداري ليس تحقيق المصلحة العامة وإنما تحقيق مصلحة خاصة، فإن نتيجة ذلك يكون القرار غير مشروع لاختلال ركن الغاية.

1- المواد 22 ، 23 من دستور 1996

وبذلك يكون القرار الإداري مشوب بعيب الإنحراف بالسلطة، ويعتبر هذا العيب من أصعب العيوب في اكتشافها من طرف القاضي، مما يجعله يجتهد في البحث عنه، إما من خلال الأعمال التحضيرية للقرار الإداري أو من محتواه أو في طريقة إصداره وتنفيذه أو من الظروف التي صاحبت إصداره ، وغالبا ما يقع إثبات الانحراف على الجهة التي ادعت ذلك.⁽¹⁾ غير أنه إذا قيد المشرع الإدارة بتحقيق أهداف محددة فإنه يجب عليها التقيد بذلك، وإذا تعدت ذلك تكون خرجت عن الغاية التي كانت تنشدها، مما يسهل على القاضي تحديدها. انطلاقا مما تقدم فإن عملية الرقابة بمختلف أشكالها هدفها الاساسي التحقق من سلامة هذه الأركان، وإن كانت في بعض الأحيان تتعداها من مراقبة المشروعية إلى مراقبة الملاءمة بالرغم من أن مراقبة المشروعية هي الهدف الأساسي لكل عمليات المراقبة، وبالتالي كل عيب يمس أحد الأركان الأساسية للقرار الإداري يجعله معيبا، وبالتالي يكون محلا لكافة طرق الطعن كنتيجة للعملية الرقابية سواء كانت داخلية أو خارجية.

المطلب الثاني: الأعمال المادية

إذا كان القرار الإداري هو الوسيلة الأساسية لكشف الإدارة عن إرادتها الملزمة التي خصها بها التشريع من أجل إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ممكنا وأجازه القانون، وكان يرمي إلى تحقيق مصلحة أو غاية عامة، ويستوى أن يكون إعلان الإدارة عن إرادتها صريحا أو ضمنيا.

وانطلاقا من هذا التعريف وبمفهوم المخالفة فإن الأعمال التي تصدر عن الإدارة ولا ينتج عنها أي أثر قانوني، سواء كان بالإلغاء أو التعديل لمركز قانوني لا تعدو إلا أن تكون أعمالا مادية، وتعرف الأعمال المادية للإدارة بأنها تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة سواء عن قصد أو عن طريق الخطأ، ولا تهدف الإدارة من ورائها إلى إحداث نتائج قانونية جديدة أو تعديل أو ضاع قائمة وذلك تنفيذًا لقرارات إدارية أو تجسيدا لنص تشريعي موجود من قبل، وبذلك يكون عملها مجرد إجراء تنفيذي أو عمل مادي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري.⁽²⁾

1 - د. محمود حلمي ، القضاء الإداري، ط 2 ، دار الفكر العربي 1977 ، ص 173

2 - د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الإلغاء ، دار الفكر العربي 1976 ، ص 438

وتنقسم الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة العامة إلى صنفين:

أ- الأعمال الإدارية المادية الإرادية، وهي الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة عمداً، لكن لا تهدف من ورائها إحداث أثر قانوني مهما كانت نتيجته.

ب - الأعمال الإدارية المادية غير الإرادية، وهي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال أو عدم التحري والدقة، كأن يرتكب أحد السائقين التابعين لجهة إدارية معينة حادثاً ما نتيجة لعدم توخي اليقظة والحذر، ومن أهم الأعمال المادية للإدارة يمكن ذكر ما يلي: (1)

1 - الأعمال الفنية: وهي الأعمال التي يقوم بها الإداريون الفنيون والمتخصصون من أجل إنجاز تصاميم بغية تنفيذ مشروع ما ومن الأمثلة على ذلك مايقوم به المهندسون والرسامون.
2 - الأعمال التي تباشرها الإدارة تنفيذاً للقرارات الإدارية كإجراءات الحجز الإداري، إذ هي مجرد طرق تنفيذية لتحصيل الرسوم المستحقة لإدارة الضرائب، أو قرار لاستيلاء على ملكية أحد الأفراد ضماناً لاستمرارية المرفق العام، أو القيام بهدم منزل آيل للسقوط.

3 - المنشورات والتعليمات التي تصدر من الإدارة وحدها، ومع ذلك لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تحدث أثراً تجاه الأفراد ولا تمس بمراكزهم القانونية، ومن الأمثلة على ذلك المنشورات والتعليمات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة، لكن بشرط أن لا تحدث هذه المناشير والتعليمات تأثيراً في المراكز القانونية أو تحدث التزامات جديدة وفي هذه الحالة تتحول من عمل غير قانوني إلى عمل قانوني، واحسن مثال على ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية الشركة الوطنية سومباك ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب O.A.I.C المؤرخ في 8 مارس 1980. (2)

4 - الأعمال الإدارية المشروعة التي ينفذها الإداريون وتحدث أثراً قانونياً لكنها لا تعتبر أعمالاً قانونية كالوفاء بالدين.

5 - الأعمال القانونية التي تتحول إلى عمل مادي وذلك ما يحدث بالنسبة للتصرفات القانونية غير المشروعة والتي تصل عدم مشروعيتها إلى حد الإنعدام.

1 - د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 444

2 - د. احمد محيو، تعليق على قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى الخاص بالديوان الوطني للحبوب O.A.I.C، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، مارس 1981 ، رقم 1 ، ص 134

- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 48 وما بعدها

- 6 - الأعمال غير القانونية التي تقع خطأ من جانب موظفي الإدارة كحوادث السيارات.
- 7 - البيان الذي ينشره المسؤول الإداري في الجرائد والصحف للتشهير ببعض الموظفين.
- 8 - أعمال الإعتداء التي تقع من موظف غير مختص، أو الأفعال التنفيذية الجبرية التي لا تستند إلى قرار إداري سابق.

ومن قبيل الأعمال المادية القيام بأعمال إدارية غير مشروعة تتطوي على خطأ جسيم أثناء التنفيذ وتمس بملكية خاصة، أو التعدي على حرية الأشخاص وهو ما يسمى بالإعتداء المادي والاستيلاء غير الشرعي على ملكية خاصة.

ويعرف الفقهاء الإعتداء المادي بأنه يتجسد في عمل إداري مادي مشوب بمخالفة جسيمة تمس بحق الملكية أو بحرية من حريات الفرد.⁽¹⁾

كما تطرق إلى ذلك القضاء في كثير من أحكامه بإعطاء تعريف للإعتداء المادي ومنها:⁽²⁾

- أنه عندما تقوم الإدارة بتنفيذ قرار إداري مشروع بصفة غير مشروعة يمس بالملكية العقارية ترتكب اعتداء ماديا.

- ان الاعتداء المادي يتجسد عندما تقوم بتصرف إداري ليس له علاقة بالسلطة التي تملكها الإدارة.

- ان الاعتداء المادي هو تصرف مادي للإدارة مشوب بعييب جسيم وتمس بالحريات الأساسية للفرد.

وما نستخلصه من هذه التعريفات أن الاعتداء المادي يقتضي وجود عملية إدارية مادية غير قانونية تتميز بالطابع التنفيذي، وتكون مخالفة للتشريع مخالفة جسيمة تفقد العمل الإداري طابعه الإداري، هذه المخالفة الجسيمة لها صورتين:

- الاعتداء المادي لانعدام القانون وذلك بقيام الإدارة بتنفيذ مضمون مشروع قرار، هذا المشروع في حد ذاته مشوب بعييب جسيم يعدمه ويجعله كأن لم يكن، وهذا ما يحقق صورة الإعتداء المادي لانعدام القانون.

1 - Delaubader, traité élémentaire de droit Administratif, op.cit, p 415

2 - د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط وقبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية 1995، ص188

- الإعتداء المادي لانعدام الإجراءات وتتجسد هذه الصورة عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل إداري، سواء كان مشروعاً أو غير مشروع لكن دون اتباع الإجراءات المخولة لها قانوناً، كأن تقوم بتنفيذ عمل إداري لا يدخل ضمن حالات التنفيذ الجبري، كأن تقوم بتهديم صور آيل للسقوط دون صدور قرار إداري بشأنه، وبذلك تكون الإدارة في هذه الحالة قامت بعمل إداري صدر منها مباشرة لكن ذلك العمل يفقد إلى المشروعية، سواء لانعدام النص التنظيمي أو القرار الإداري الذي يستند إليه سواء لعدم وجوده أصلاً أو لاحتوائه على عيب ومخالفة جسيمة تجعله منعماً، أو بسبب خرق الإجراءات أو مخالفتها مخالفة جسيمة بصفة صريحة، تجعل العمل الإداري في النهاية يصنف ويكيف كاعتداء مادي الذي يعد من قبيل الأعمال المادية. (1)

كما يجب أن تتوفر في العملية الإدارية المادية حتى يمكن تصنيفها كعمل أو إعتداء مادي المساس بحق الملكية أو حرية من الحريات الأساسية، ويقصد بالمساس بحق الملكية أن تكون ملكية عقارية أو منقولة، أو بحرية من الحريات التي تكفلها مختلف النصوص التشريعية. أما العمل الثاني الذي يمكن أن تقوم به الإدارة ويدخل ضمن الأعمال المادية وهو الاستيلاء غير الشرعي على ملكية خاصة خارج قواعد القانون المدني وقواعد وإجراءات نزع الملكية. ويتحقق الاستيلاء غير الشرعي على ملكية عندما تمس الإدارة حق الملكية العقارية لشخص خاص عن طريق الاستيلاء غير المشروع. (2)

والمقصود من الإستيلاء أن تقوم الإدارة بحجز أو مصادرة ملكية تابعة لأحد الخواص، وتتحقق حالة الإستيلاء حتى وإن كان الحجز أو المصادرة على جزء من الملكية، أو كانت حالة الإستيلاء لفترة مؤقتة غير دائمة.

أما إذا تم الحجز والاستيلاء بناء على نصوص تشريعية أو تنظيمية فإن تلك العملية تكون مشروعة، وتتحصر المنازعات التي تدور بذلك الشأن حول التعويضات المادية فقط. (3)

1 - د.عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، ش و ن ت 1982، ص 143

2- Delaubader, op, cit , p 413 et 414

3- Delaubader, op.cit , p 414

المبحث الثالث : الأعمال الإدارية الصادرة بتوافق إرادتين

إذا كانت الأعمال الإدارية الصادرة بالإرادة المنفردة للإدارة تعتبر حجر الزاوية لتجسيد مهامها وأهدافها، مستعملة في ذلك كل سلطاتها وما ينجم عنها من سلطات تقرير وتنفيذ من أجل بلوغ الاهداف التي تنشدها، فإن هناك نوع آخر من الأعمال لا يقل أهمية عنها وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة بمشاركة طرف ثاني، قد يكون إدارة أو شخصا طبيعيا من أجل تجسيد وتنفيذ بعض المهام الموكلة إليها.

هذه الأعمال تكون بناء على توافق إرادتين، الإدارة من جهة والجهة المتعاقدة من جهة أخرى وهي ما يصطلح عليها بالعقود الإدارية.⁽¹⁾

لا يتجسد العقد الإداري على أرض الواقع إلا باتفاق إرادتين ينجم عنه وضعية قانونية تتعلق بتحقيق مصلحة عامة أو تسيير مرفق عام، مع إستخدام وسائل القانون العام من طرف الإدارة سواء عند الإبرام أو أثناء التنفيذ أو بعد الإنجاز.

تعتبر العقود الإدارية وسيلة ذات أهمية كبرى بالنسبة للإدارة الحديثة في ظل ازدياد حجم نشاط الإدارة العامة من أجل تجسيد أهدافها.

ولقد أولاهها المشرع الجزائري أهمية بالغة منذ الإستقلال، إذ خصها بنصوص تشريعية وتنظيمية خاصة بها نظرا للأهمية التي تتصف بها لكونها مرتبطة بالإنفاق العام الذي يكون مصدره الخزينة العمومية.⁽²⁾

بذلك نظم المشرع العقود التي تبرمها الإدارة بموجب قانون الصفقات العمومية الذي عرف عدة تغييرات آخرها المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، وقد صنف هذا المرسوم العقود الإدارية إلى عقد الصفقة وإلى اتفاقيات.

المطلب الأول: عقد الصفقة كأداة أساسية لتجسيد أهداف الإدارة

يحتل عقد الصفقة العمومية مكانة مرموقة عند قيام الإدارة بمهامها بغية تحقيق الأهداف المسطرة، وهي تصنف ضمن فئة الأعمال التي تقوم بها الإدارة بمشاركة طرف آخر والتي تقوم

1- Dr. Louis Trotabas, Manuel de droit public et administratif, 15^{éd}, L.g.d.j1966, p 255

2- د.عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع 2007، ص13،14،15،16،17،18

على توافق إرادتين الإدارة من جهة والطرف المتعاقد مع الإدارة من جهة أخرى، وبذلك تعد من الأعمال الثنائية التي تبرمها الإدارة من أجل تحقيق أهدافها.

1 - تعريف عقد الصفقة

تعرف الصفقات العمومية من طرف المشرع بأنها عقود مكتوبة في مفهوم التشريع الخاص بها، وتبرم وفق الشروط المنصوص فيه، قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة.⁽¹⁾

كما يعرف بأنه عقد مبرم من طرف شخص عمومي يتميز بتضمنه بنود غير مألوفة أو مشاركة الطرف المتعاقد بتنفيذ مرفق عام.⁽²⁾

كما يعرف «بأنه العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وتظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام وذلك بتضمين العقد شرطا أو شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص».⁽³⁾

2 - مجال تطبيق قانون الصفقات العمومية

إنطلاقا من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 لقد حدد المشرع مجال تطبيق قانون الصفقات الذي شمل الإدارات العمومية، الهيئات الوطنية المستقلة، الولايات، البلديات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مراكز البحث والتنمية، والمؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الإقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة.⁽⁴⁾

من خلال ذلك نجد أن المشرع قد وسع من مجال تطبيق قانون الصفقات وتميز بطابع الشمولية والغموض في بعض الأحيان، كما لاحظ ذلك الدكتور عمار بوضياف وذلك بتضمين المادة 02 عبارة الإدارة العمومية، وهي عبارة فضفاضة تتميز بعدم الدقة والتحديد، كما أضاف

1- المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج 58

2 - A. Delaubader, Traité élémentaire de Droit Administratif, op, cit, p296

3- د. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 41

4- المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10، مرجع سابق

صنف آخر من المؤسسات، فزيادة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري نص على المؤسسات العمومية الاقتصادية، بالرغم من نقد ذلك من بعض فقهاء القانون الإداري لهذا التعدد، الذي قد يحدث إشكالات عند تطبيق هذه النصوص على أرض الواقع لاسيما فيما يتعلق بالمنازعات التي تنشأ عند تنفيذ هذه العقود، وتحديد الجهات القضائية المختصة بالفصل في ذلك. (1)

3 - أنواع الصفقات العمومية

انطلاقاً من نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي 236/10 نجد أن المشرع حدد أربع أنواع من العقود التي تبرمها الإدارة العمومية والمؤسسات العمومية وهي: إنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم، إنجاز الدراسات، تقديم الخدمات.

بذلك نجد أن المشرع قد حدد شكلاً من العقود تلتزم الإدارة بإبرامها وفقاً للإجراءات المحددة في النص عند قيامها بتنفيذ أية خدمة تتعلق بها، وهذا لا يعني أن هذا التحديد هو حصري بل أن هناك عقوداً أخرى قد حددتها تنظيمات خاصة بها كعقد التأمين مثلاً.

أ - عقد إنجاز الأشغال العمومية: انطلاقاً من تعريف المشرع فهي العقود التي تهدف للقيام بعمليات البناء أو الصيانة أو التأهيل أو الترميم أو هدم منشأة أو جزء منها بما في ذلك التجهيزات المشتركة الضرورية لاستغلالها، وان يكون ذلك في ظل ما تم الاتفاق عليه مع المصلحة المتعاقدة صاحبة المشروع. (2)

من خلال ذلك يستنتج بأن المشرع لم يعط تعريفاً لعقد الأشغال، مما جعل الفقه يتصدى لذلك ويمكن تعريفه بأنه عبارة عن اتفاق بين الإدارة وأحد الأشخاص الطبيعي أو معنوي بهدف القيام ببناء أو ترميم أو القيام بأعمال الصيانة الخاصة بالمنشآت العقارية لحساب الإدارة العمومية أو الهيئات العمومية من أجل تحقيق وتجسيد منفعة عامة. (3)

1 - د. محمد الصغير بعلي ، العقود الإدارية ، دار العلوم عنابة 2005 ، ص 17

- د. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 53

2 - المادة 2/13 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

3 - د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 672

وهناك تعريف آخر يرى بأن عقد الأشغال العامة هو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات أو المؤسسات للقيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقار لصالح إدارة عامة أو هيئة عامة بمقابل يتفق عليه مسبقاً عند إبرام العقد من أجل تحقيق مصلحة عامة.⁽¹⁾

كما عرف أيضاً بأنه العقد الذي يقوم بموجبه المتعهد بالالتزام تجاه الإدارة للقيام وتنفيذ أشغال ذات مصلحة عمومية وتتصب على البنايات مقابل إلتزام الإدارة بدفع الثمن المتفق عليه.⁽²⁾

من خلال هذه التعريفات يتضح أن عقد الأشغال العمومية يقوم على عناصر أساسية وهي أن يكون موضوعه عقار وأن يكون لفائدة إدارة عمومية أو هيئة عمومية وأن يكون هدفه تحقيق المصلحة العامة.⁽³⁾

ب- عقد اقتناء اللوازم: وهو عقد يسمى كذلك بعقد التوريد أو عقد اقتناء المواد وقد عرفه الفقه بأنه اتفاق يعقد بين الإدارة وأحد الأشخاص سواء كان عاماً أو خاصاً، بغرض تموينها بمواد موجهة لتلبية حاجات تدخل ضمن النشاط الذي تقوم به مقابل ثمن معين، وهو عقد يرد على المنقولات دون العقارات.⁽⁴⁾

وأهم ما ينجر عنه تحويل ملكية الشيء المقتنى إلى الشخص العام، ويتخذ هذا الشيء عدة صور كالسيارات، الآلات، الأدوات، السلع، المواد الغذائية.

وأهم ما يميز هذه اللوازم أنها لا تتميز بخصوصيات أو تقنية معينة، أما إذا كانت ذات تقنية خاصة وعالية فهنا يلجأ الشخص العام إلى إبرام صفقة عمومية صناعية.⁽⁵⁾

غير أن هذا التمييز هو خاص بالتشريع الفرنسي، أما التشريع الجزائري لا يفرق بين اللوازم عند اقتنائها، والغرض الأساسي من إبرام الشخص العام لصفقة اللوازم هو اقتناء أو إيجار عتاد أو مواد موجهة لتلبية الحاجات المتصلة بنشاطها لدى المورد.

1 - د.عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 78

2 - د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ط3، د.م.ج 1979، ص 361

3 - Jean-Marie Auby Robert Ducos- Ader, Droit administratif, Dalloz, 2 éd, 1970, p 437

4 - د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 2007، ص 324

5- D.c Lajoie, Droit des marchés public, Berti édition 2007, p 30

كما مدد المشرع مجال صفة اللوازم إلى أشغال وضع وتنصيب اللوازم المدرجة ضمن الصفة بشرط أن لا تتجاوز مبالغها قيمة هذه اللوازم.

إضافة الى ذلك يمكن أن تشمل الصفة المتضمنة اقتناء اللوازم مواد تجهيز أو منشآت إنتاجية كاملة غير جديدة، والتي تكون مدة عملها مضمونة أو مجددة بضمان حسب ما نص عليه تنظيم الصفقات العمومية. (1)

انطلاقا من ذلك يتضح أن المشرع الجزائري لم يحصر عقد اقتناء اللوازم في الاقتناء فقط، حيث تعدى ذلك إلى إيجار عتاد أو مواد موجهة لتلبية الحاجات المتصلة بنشاط الشخص العام، وبذلك يكون المشرع قد دمج بين عقدين في عقد واحد وهو عقد اقتناء اللوازم وعقد تأجير المعدات، ولعل الحكمة من ذلك هي التخفيف عن الشخص العام وتمكينه القيام بتصرفات بهدف تحقيق المصلحة العامة في زمن قياسي، غير أنه كان من الأحسن أن يتم فصل هذه العقود عن بعضها البعض، وينجم على إبرام هذا العقد تحديد تاريخ بداية توريد اللوازم للإدارة والمدة اللازمة لذلك.

وتجسيدا للعقد المبرم مع الإدارة فإن المورد يلتزم بتزويد الإدارة بكافة اللوازم المتعاقد عليها طبقا للمواصفات والعينات المتفق عليها في العقد وفي المواعيد المحددة. (2)

كما تقوم الإدارة بمراقبة اللوازم التي تم توريدها طبقا للمواصفات المتفق عليها وكل إخلال بذلك يؤدي إلى عدم قبولها، وفي حالة تأخر المورد في تنفيذ التزاماته أو تقصيره يمكن للإدارة أن توقع جزاءات التأخير كالغرامات.

وينتهي عقد التوريد بتنفيذ جميع بنوده وحصول المورد على المقابل المالي لذلك وتعتبر هذه النهاية طبيعية.

كما ينتهي العقد قبل تنفيذه ويكون ذلك إما باتفاق الأطراف على إنهاء العقد وإما بقرار منفرد من الإدارة، حيث تقوم بفسخ العقد إذا تأكدت من أن المتعاقد لم يلتزم ببند العقد، أو استعمل طرقا غير قانونية للحصول على العقد.

1- م 06/13 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

2- د. محمد فؤاد عبد الباسط ، مرجع سابق ، ص 528

كما يمكن للإدارة أن تقوم بفسخ العقد إذا ما أفلس المتعاقد معها أو أصبح في حالة عسر تجعله غير قادر على الوفاء بالتزاماته التعاقدية، وقد ينتهي العقد عن طريق القضاء الإداري لاسيما إذا حدثت ظروف قاهرة جعلت تنفيذ العقد غير ممكن، أو إذا لم تف الإدارة بالتزاماتها التعاقدية وأخلت بها بحيث يصبح التعويض غير كاف لجبر الضرر الذي أحدثته، أو قامت بتعديل شروط العقد حتى تغيرت طبيعة العقد وأصبح مختلفا عن العقد الأول. (1)

3 - عقد إنجاز دراسات

إن عقد إنجاز دراسات من العقود التي تضمنها المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتعلق بالصفقات العمومية، وعرف هذا العقد بأنه اتفاق بين الإدارة وشخص آخر طبيعي أو معنوي من أجل القيام بدراسات محددة قبل القيام بالعمليات الموكلة لها لاسيما تلك المتعلقة بالأشغال العمومية مقابل دفع مبالغ مالية من طرف الإدارة. (2)

ويتميز هذا العقد بأن ينصب على الجوانب الفنية والتقنية المتعلقة بالمشروع المزمع إنجازه من طرف الإدارة، ويتضمن عادة تصاميم هندسية، تحاليل، إحصائيات، تحاليل مخبرية، أرقام، كيفية متابعة الأشغال أثناء الإنجاز.

وقد حدد المشرع الجزائري من خلال المرسوم المشار إليه أعلاه هدف هذا العقد كالتالي: «تهدف صفقة الدراسات إلى القيام بدراسات نضج واحتمالا لتنفيذ مشاريع، أو برامج تجهيزات عمومية لضمان أحسن شروط إنجازها أو استغلالها.

وتشمل صفقة الدراسات عند إبرام صفقة أشغال، مهمات المراقبة التقنية أو الجيوتقنية والاشراف على الأشغال والمساعدة التقنية لفائدة صاحب المشروع». (3)

ويلاحظ أن المشرع مرة أخرى قد مزج بين عقد إنجاز دراسات وعقد إيجار الخدمات، وفي هذا الإطار نجد أن القضاء الإداري هو بدوره قد أضفى صفة الأشغال العامة على الاتفاقات التي تبرمها الإدارة مع المهندسين من أجل رقابة تنفيذ الأعمال المتفق عليها وتوجيهها من أجل ضمان حسن الإنجاز. (4)

1 - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية، منشأة المعارف، مصر 2004، ص 86

2 - د. عمار بوضياف، الصفقات العمومية ، مرجع سابق، ص 84

3 - المادة 08/13 المرسوم رقم 236/10 ، مرجع سابق

4 - د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط3 ، دار الفكر العربي 1975 ، ص 119

4 - عقد تقديم الخدمات

يكتسي عقد تقديم الخدمات أهمية لدى المشرع الجزائري، حيث تم ذكره في كل النصوص التي نظمت الصفقات العمومية.

ويعرف هذا العقد بأنه اتفاق بين إدارة عمومية وشخص آخر بهدف تقديم خدمة للإدارة تساعد في أداء مهامها مقابل مبالغ مالية.⁽¹⁾

تلجأ الإدارة إلى هذا العقد من أجل تحسين الخدمات التي تقوم بها، وقد يتضمن هذا العقد عدة صور منها :

- تقديم خدمات بسيطة وعادية: هذا النوع من الخدمات لا يتطلب تكويننا عاليا، أو معارف تقنية متقدمة ولا تتطلب تحكما في ميادين علمية محددة أو يد عالية التكوين والتخصص، وتشمل هذه الأعمال عادة أعمال الكنس والنظافة، الحراسة وحماية الأموال المنقولة والعقارية، وجمع القمامة وتفريغها في المفرغات العمومية.

- تقديم خدمة النقل: تتمثل هذه الخدمة في تكليف شخص عام لشخص خاص بالقيام بعمليات نقل، سواء كانت لنقل الأشخاص أو سلع، سواء كان هذا النقل جويا أو بريا أو مائيا، كما يمكن أن تكون عملية النقل هذه مرة واحدة أو تكون متكررة عبر الزمن، ومن الأمثلة على ذلك عقود النقل التي تبرمها مديرية الخدمات الجامعية لنقل الطلبة.

4 - كفاءات إبرام الصفقات العمومية

نظرا للأهمية التي أولاها المشرع للصفقات العمومية فقد فصل المشرع في طرق إبرامها، من خلال قانون الصفقات العمومية حيث عرفها كالتالي: « تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة أو وفق إجراء التراضي».⁽²⁾

وما يستنتج من ذلك أن المشرع قد أرسى طريقة المناقصة وجعل منها الطريقة الأساسية لإبرام العقود الإدارية كقاعدة عامة والتراضي كاستثناء.

1 - د. محمد الصغير بعلي ، العقود الإدارية ، مرجع سابق ، ص 23

2 - المادة 25 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

أ - المناقصة: من خلال دراسة المرسوم الرئاسي 250/02 يتضح أن المشرع أخذ التعريف حرفيا وضمنه في نص 2010، حيث عرف المناقصة: «بأنها إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض».⁽¹⁾

ويتشابه هذا التعريف مع تعريف د. سليمان محمد الطماوي الذي عرف المناقصة: « هي طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد معها شروطا، سواء من الناحية المالية أو من ناحية الخدمة المطلوب أدائها».⁽²⁾

من خلال هذا التعريف يتضح أن المشرع كان يقصد بتعريف المناقصة هو طلب العروض من عدة متعهدين، بحيث تخصص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض، والدليل على ذلك أنه بالرجوع إلى النص الفرنسي فإنه تم استعمال مصطلح Appel d'offre على أساس المناقصة ترسو على المتعهد الذي يقدم أفضل عرض.

غير أنه بالرجوع إلى تعريف المزايدة من خلال قانون الصفقات العمومية فإن هناك غموضا يكتنف هذا التعريف، حيث جعل المزايدة وكأنها احد مظاهر المناقصة حيث عرفها بأنها: « الإجراء الذي تمنح الصفقة بموجب للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمنا وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي ولا تخص إلا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري».⁽³⁾

وللمناقصة عدة أشكال كما حددها قانون الصفقات العمومية حيث تكون اما وطنية أو دولية وتتم حسب الأشكال التالية:⁽⁴⁾

المناقصة المفتوحة، المناقصة المحدودة، الاستشارة الانتقائية، المزايدة، المسابقة.

1 - المناقصة المفتوحة : من خلال ما جاء في قانون الصفقات فان المناقصة المفتوحة هي: « إجراء يمكن من خلاله أي مترشح أن يقدم تعهدا»، وبذلك فكل من تتوفر فيه الشروط المعلن

1 - المادة 26 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

2 - د. سليمان الطماوي، أسس العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 209

3 - المادة 33 من نفس المرسوم الرئاسي المشار اليه اعلاه

- د. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 108

- د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 390

- د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، ط 4 ، دار المجدد للنشر والتوزيع 2010 ، ص 290

4 - المادة 28 من نفس المرسوم الرئاسي، المشار اليه اعلاه

عنها في المناقصة يمكنه التقدم بتعهده أو عرضه على أساس أنه ليس هناك شروطا مقصية في المناقصة والتي من شأنها حصر الدعوة إلى المنافسة في كل من تتوفر فيهم بعض الشروط. (1)

2 - المناقصة المحدودة

لقد عرف المشرع المناقصة المحدودة بأنها: «إجراء لا يسمح فيه بتقديم تعهد الا للمرشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة». (2)

غير أنه جعل هامشا مرنا حتى لا يتم إقصاء المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري حيث وضح كيفية تحديد الشروط الدنيا المؤهلة للتعاقد.

وبناء على ذلك فقد تضمن قانون الصفقات العمومية على أن تكون الشروط الدنيا المطلوبة في مجال التأهيل والتصنيف والمراجع المهنية، متناسبة مع طبيعة وتعقيد وأهمية المشروع بكيفية تسمح للمؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري بالمشاركة في المناقصات في ظل إحترام الشروط المثلى المتعلقة بالجودة والكلفة وآجال الإنجاز (3)

3 - الإستشارة الانتقائية

لقد صنفها المشرع من بين طرق المناقصة بالرغم من أنها موجهة فقط للمترشحين المدعويين على أساس أنهم يخضعون فيما بعد لنفس طرق المناقصة، وعرفها بأنها إجراء يكون المرشحون المرخص لهم بتقديم عرض فيه هم المدعوون خصيصا للقيام بذلك بعد انتقاء أولي. (4)

ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع أعطى هامشا من الحرية للإدارة لاختيار المتنافسين سلفا ثم دعوتهم لتقديم عروضهم، على أساس أن الإدارة لها بطاقة عن المترشحين أو أنها تعاملت معهم من قبل بشرط أن يستوفوا الشروط المحددة من قبل الإدارة. (5)

وعادة ما تلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة عندما تكون العمليات المزمع القيام بها تتميز بنوع من التعقيد والصعوبة أو ذات أهمية خاصة.

1 - المادة 29 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

2 - المادة 30 من نفس المرسوم

3 - المادة 3/30 من نفس المرسوم

4 - المادة 31 من نفس المرسوم

5 - د. مفتاح خليفة عبد الحميد، د. حمد محمد حمد الشلماني، العقود الادارية، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية مصر

2008، ص 119

6 - المادة 02/31 من نفس المرسوم

وحرصا من المشرع على الحفاظ على مبدأ المنافسة في ارساء قواعد منح الصفقات فقد حدد شروط اللجوء إليها حتى لا يكون هناك تحايلا على القانون، ومن اهم ما تضمنته النصوص الخاصة بذلك أن تكون على أساس :

مواصفات تقنية مفصلة أو نجاعة تتطلع الادارة لتحقيقها أو برنامج وظيفي استثناء، إذ لم تكن المصلحة المتعاقدة قادرة على تحديد الوسائل التقنية لتلبية حاجاتها، أو ان تكون بمناسبة انجاز عمليات هندسة مركبة، أو ذات اهمية خاصة أو عمليات اقتناء لوازم خاصة ذات طابع تكراري، وان تتوجه الاستشارة الانتقائية الى ثلاثة مرشحين على الاقل، أما إذا كان عدد المرشحين الذين جرى انتقاؤهم الأولي أدنى من ثلاثة، فانه يجب على المصلحة المتعاقدة أن تعيد الكرة من جديد بانتقاء أولي جديد، ويجب ان يتم النص على كفيات الانتقاء الاولي والاستشارة في دفتر الشروط، الى غير ذلك من التفاصيل الخاصة بكيفية تجسيد الاستشارة الانتقائية. (1)

4 - المزايدة: يعرفها الفقه بأنها طريقة من طرق التعاقد التي تنتهجها الإدارة عندما يكون موضوع العقد بيعا أو يجارا لأملكها بحيث يرسو المزااد فيها على الذي يقدم أعلى عطاء. (2)

غيران المشرع في المرسوم الرئاسي 250/02 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية عرفها تعريفا مغايرا لذلك، حيث عرفها بأنها: « إجراء يسمح بتخصيص الصفقة للمتعهد الذي يقترح أحسن عرض وتشمل العمليات من النمط العادي ولا تخص إلا المترشحين الوطنيين أو الأجانب المقيمين في الجزائر». (3)

اما الغريب في الامر ان تعريف المزايدة في الترجمة الفرنسية كان مغايرا لذلك تماما، حيث تضمن بان طريقة منح الصفقة تكون للذي قدم اقل ثمن. (4)

1- المادة 3/31، 4، 5، 7، 8، 9 من المرسوم الرئاسي 236/10، مرجع سابق

2- د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 209

3- م 27 المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 24/07/2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر 52

4-Art,27 du décret présidentiel du 10/236 concernant le code des marchés publics :« L'adjudication est la procédure selon laquelle le marché est attribué au Soumissionnaire le moins disant, elle porte sur des opérations simples de type courant et ne concerne que des candidats nationaux ou étrangers installés en Algérie» .

غير أن التعريف الذي جاء به المشرع في المرسوم الرئاسي 236/10 يختلف تماما عن ذلك الذي تضمنه مرسوم 250/02 لاسيما النص العربي، غير انه يعتبر ترجمة حرفية من اللغة الفرنسية الى اللغة العربية لا يحكم المادة 27 من المرسوم 250/02 وبذلك عرفت المزايدة على انها: « الإجراء الذي تمنح الصفقة بموجبه للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمنا، وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي ولا تخص الا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري»⁽¹⁾.
غير أنه إذا رجعنا إلى الترجمة الفرنسية لأحكام المرسوم الرئاسي لسنة 2010 نجدها تكاد تكون نفس الاحكام التي تضمنها نص 2002 مع اختلاف طفيف.⁽²⁾
وبالرجوع الى احكام قانون البلدية 10/11 نجد المشرع يحدد شروط المناقصة ومن ضمنها ان السعر الافتتاحي تحدده مصالح املاك الدولة، مما يوحي بان المشرع في هذه الحالة استعمل مصطلح مناقصة، ولكن يقصد به المزايدة كما هو متعارف عليه في الفقه القانوني العربي.⁽³⁾
من خلال ذلك نخلص أن المشرع لم يعط تعريفا واضحا ومحددا للمزايدة كما هو الشأن بالنسبة للطرق الأخرى.

5- المسابقة: هي إحدى أشكال المناقصة حسب المرسوم الرئاسي 236/10، وتعتبر المسابقة من الطرق التي اعتمدها المشرع من أول نص خاص بالصفقات العمومية، وهو الأمر 90/67 المؤرخ في 17/06/1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ويتم اللجوء إلى أسلوب المسابقة عندما تريد الإدارة القيام بعمليات تتطلب خبرات فنية تقوم على تصاميم ومظاهر جمالية أو فنية خاصة وهي موجهة الى رجال الفن دون غيرهم مما يقصي الاشخاص الاعتبارية.
كما أن المشرع وحرصا منه على المال العام قيد إجراء المسابقة الاعلى المشاريع المحددة مسبقا بالنسبة لكل قطاع بموجب مقرر من مسؤول الهيئة الوطنية أو الوزير أو الوالي المعني.⁽⁴⁾

1 - المادة 33 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

2- Art 33, du décret présidentiel du 10/236 concernant le code des marchés publics.o.p,cit

3 - المادة 5/191، 6 من القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية ، ج. ر 37

4 - المادة 34 من المرسوم الرئاسي، المشار اليه اعلاه

- لمزيد من التوضيح راجع د. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 111

6- التراضي : يعتبر التراضي الطريقة الاستثنائية لإبرام الصفقات وهو اجراء بموجبه تخصص الصفقة لمتعامل متعاقد واحد، دون الدعوة الشكلية للمنافسة ويكتسي التراضي شكلين إما البسيط او بعد الاستشارة.(1)

أ- التراضي البسيط: وهو تعاقد الإدارة مباشرة مع المتعامل معها دون اللجوء إلى المناقصة، غير أن المشرع قيد هذا النوع من التعاقد بعدة شروط وحصرها في حالات محددة حتى يمنع التعاقد غير المشروع ومن هذه الحالات: (2)

- عندما يكون المتعامل المتعاقد الوحيد الذي يمكن ان ينجز الخدمات المزمع القيام بها او يمتلك الطريقة التكنولوجية التي اختارتها الادارة دون غيره.

- في حالات الاستعجال المعلل بخطر داهم يهدد ملكا او استثمارا، ولا يمكن مباشرة اجراءات المناقصة مع عدم التمكن من توقع تلك الظروف وان لا تكون متسببة في ذلك التأخر.

- في حالة تموين مستعجل لحاجات اقتصادية اولسد حاجات المواطنين المستعجلة نتيجة كوارث طبيعية او ما شابه ذلك.

- في حالة التكفل بمشروع ذي اهمية وطنية وذا اولوية خاصة مع شرط الموافقة المسبقة لمجلس الوزراء.

- عندما تمنح مؤسسة عمومية حقا حصريا للقيام بمهمة الخدمة العمومية مثل شركة سونلغاز، وتحدد قائمة هذه المؤسسات بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني، إلى غير ذلك من الشروط الاخرى التي حددها التنظيم.

- او عندما يمنح المشرع امتيازات للأداة الوطنية العمومية للإنتاج، غير ان المشرع ربط هذه الحالة بالموافقة المسبقة لمجلس الوزراء.

ونظرا للأهمية التي يكتسيها هذا النوع من التعاقد فقد كلف المشرع وزير المالية باتخاذ قرار يوضح فيه كيفية تطبيق ما جاء في الأحكام الخاصة بتطبيق هذه الحالات.

1- المادة 27 من المرسوم الرئاسي 236/10 ، مرجع سابق

2- المادة 43 من نفس المرسوم

- د. عبد العزيز عبد المنعم ، الاسس العامة للعقود الادارية ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر 2007 ، ص181

ب- التراضي بعد الاستشارة

تعتبر طريقة التراضي بعد الاستشارة كيفية أخرى تلجأ إليها الإدارة بعد القيام بإجراءات الاستشارة ولم تسفر على أية نتيجة مما يجعلها مضطرة إلى الأخذ بطريقة التراضي، وخوفاً من تمادي الإدارة في استعمالها فقد حدد المشرع الحالات التي يمكن للإدارة اللجوء إليها وتمثلت فيما يلي: (1)

- عندما يتضح ان طريقة المناقصة غير ممكنة، او تم تقديم تعهد واحد، او تم التأهيل الأولي التقني لعرض واحد فقط بعد تقييم العروض المستلمة.
- عند ابرام الصفقات الاشغال الخاصة بالمؤسسات السيادية في الدولة.
- في حالة العمليات المنجزة في إطار التعاون الحكومي أو اتفاقات ثنائية تتعلق بالتمويلات الإمتيازية، وتحويل الديون إلى مشاريع تنموية أو هبات، عندما تنص اتفاقات التمويل المحددة على ذلك، وفي هذه الحالة يمكن المصلحة المتعاقدة أن تحصر الاستشارة في مؤسسات البلد المعني فقط في الحالة الأولى، أو البلد المقدم للأموال في الحالات الأخرى.
- في حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات الخاصة التي لا تستلزم طبيعتها اللجوء إلى المناقصة.

وقد قيد المشرع اللجوء إلى التراضي بعد الاستشارة بتحديد قائمة هذه الدراسات واللوازم والخدمات والأشغال بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني، وأن يتم اللجوء إليها على أساس دفتر شروط يخضع قبل الشروع في الاستشارة لتأشيرة لجنة الصفقات المختصة، كما أنه إذا تم إستلام عرض واحد فقط أو إذا تم التأهيل الأولي التقني لعرض واحد فقط بعد تقييم العروض المستلمة، فإنه يتعين اما إعادة إجراء المناقصة او اللجوء الى اجراء التراضي بعد الاستشارة، إلى غير ذلك من الشروط الاخرى التي حددها التنظيم.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري قد خالف المشرع المصري، (2) الذي سمى التراضي بعد الاستشارة بطريقة الممارسة، التي تنعقد إلا بتحقيق شروط معينة، كالأشياء المحترق صنعها أو استيرادها، الأشياء التي لا توجد إلا لدى شخص بذاته إلى غير ذلك من الشروط الاخرى، وتكاد تكون هذه الحالات هي نفسها التي ضمنها المشرع الجزائري في طريقة التراضي البسيط.

1- المادة 44 من المرسوم الرئاسي 236/10، مرجع سابق

2- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 326

أما الطريقة الثانية التي اعتمدها المشرع المصري في إبرام العقود خلافا للمناقصة، هي طريقة الاتفاق المباشر وهو ما يقابلها عند المشرع الجزائري طريقة التراضي البسيط، غير أن المشرع المصري قد حصر هذه الطريقة في الحالات العاجلة التي لا تحتمل إجراء المناقصة، وبناء على ترخيص من السلطة المختصة، أو بالنسبة للمشتريات العادية والخدمات ومقاولات النقل عندما لا تزيد قيمتها على مبلغ معين يحدده قانون المناقصات والمزايدات، أو عند شراء أصناف محتكرة من شركات في الخارج ليس لها وكلاء في مصر وأن لا تزيد قيمتها على مبلغ معين محدد في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات في مصر.⁽¹⁾

5 - منح الصفقة

تخضع عملية منح الصفقة إلى عدة إجراءات تتجسد في الميكانيزمات والآليات التي حددها المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ومن هذه الآليات:

أ - تأهيل المترشحين

قبل منح الصفقة ينبغي على الإدارة أن تتأكد من قدرات وإمكانيات المتعاقد معها، كاشتراط مؤهلات محددة، أو استشارة مؤسسات متخصصة ومؤهلة، والقيام بالاستعلامات الضرورية عن قدرات المتعهدين ومواصفاتهم المرجعية حتى يكون الاختيار سليماً، ولا يتأتى ذلك إلا بإمسك بطاقة وطنية، قطاعية وعلى مستوى كل المصالح، مع تحيينها بانتظام مما يساعد على عملية انتقاء المتعاقدين مع الإدارة بطريقة علمية.

ب - تقديم كل البيانات الضرورية المتعلقة بالصفقة

لقد تضمن قانون الصفقات احكاماً هامة تتعلق بكيفية الاعلان عن صفقات الادارة واهم البيانات التي يجب ان تحتوي عليها من اجل اضعاف شفافية كاملة على عملية تعاقد الادارة، ومن تلك البيانات تسمية المصلحة المتعاقدة، وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي، كيفية اجراء المناقصة، شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي، موضوع العملية، قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة، مدة تحضير العروض ومكان إيداعها، مدة صلاحية العرض، الزامية كفالة التعهد، والتقديم في ظرف مزدوج مختوم تكتب عليه عبارة لا يفتح، ثم الوثائق عند الاقتضاء.

1- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 301

يجب ان تحتوي الوثائق المتعلقة بالصفقة الوصف الدقيق لموضوع الخدمات المطلوبة أو المقاييس التي يجب أن تتوفر في المنتجات أو الخدمات والتصاميم والرسومات، الشروط ذات الطابع الاقتصادي والتقني والضمانات المالية، المعلومات أو الوثائق التكميلية المطلوبة من المتعهدين، اللغة أو اللغات الواجب استعمالها في تقديم التعهدات والوثائق، كفيات التسديد، الأجل الممنوحة لتحضير العروض، أجل صلاحية العروض، آخر ساعة لإيداع العروض، ساعة فتح الأظرفة، العنوان الدقيق لايداع المتعهدات . (1)

ج - الإعلان

من أجل ضمان الشفافية في إبرام الصفقات العمومية، فقد ألزم المشرع كل الإدارات بنشر جميع المناقصات باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني و المحلي، لاسيما بالنسبة لصفقات الولاية والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتها، والمتضمنة لصفقات أشغال أو لوازم أو دراسات أو خدمات يساوي مبلغها تبعا لتقدير إداري خمسين مليون دينار جزائري أو يقل عنها وعشرين مليون دينار جزائري أو يقل عنها، وفي النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي وبذلك فكل مخالفة لهذه القواعد ينجر عنه عدم المصادقة على الصفقة، وأن تكون محل طعن لكل من له مصلحة في ذلك.

د - دراسة الصفقات من طرف لجان مختصة

نظرا لأهمية الصفقات العمومية فقد أخضعها المشرع لدراسة قبلية من طرف لجان مختصة من أجل إضفاء الشفافية من جهة، والمحافظة على المال العام من جهة أخرى وتمثل هذه اللجان فيما يلي:

1- لجنة الفتح وتحدث هذه اللجنة بموجب مقرر لدى كل مصلحة متعاقدة يتخذه مسؤول المصلحة يحدد فيه تشكيلتها، وتصح اجتماعاتها مهما كان عدد الحاضرين، وتمثل مهامها فيما يلي: (2)

- تتأكد من صحة تسجيل كل العروض التي وصلت للإدارة على سجل خاص.

1- المواد 46، 47 من المرسوم الرئاسي 236/10، مرجع سابق

2- المادة 122 من نفس المرسوم

- تقوم بترتيب المتعهدين في قائمة حسب تاريخ وصول أظرفة عروضهم، مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات الممكنة.
- تقوم بجرد جميع الوثائق التي ضمنها العارضون في تعهداتهم مع ابداء ملاحظة صالحة او غير صالحة.
- تقوم بتحرير محضر الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين قبل اختتام الجلسة، ويجب أن يتضمن التحفظات التي ابداهها أعضاء اللجنة.
- امكانية دعوة المتعهدين كتابيا إلى استكمال عروضهم التقنية بالوثائق الناقصة المطلوبة باستثناء التصريح بالاكتتاب، وكفالة التعهد، عندما يكون منصوصا عليها، والعرض التقني، في أجل أقصاه عشرة أيام.
- تحرر لجنة فتح الأظرفة عند الاقتضاء، محضرا بعدم جدوى العملية يوقعه الأعضاء الحاضرين عندما يتم استلام عرض واحدا وفي حالة عدم استلام أي عرض.
- 2- لجنة تقييم العروض: تحدث هذه اللجنة بموجب مقرر من طرف مسؤول المصلحة المتعاقدة، ويعين أعضاؤها من أشخاص مؤهلين يختارون لكفاءتهم، وتجدر الإشارة ان المشرع لم يحدد معايير دقيقة لاختيار هؤلاء الاشخاص.
- اما اختصاص هذه اللجنة فهي تقوم بتحليل العروض وبدائل العروض عند الاقتضاء وتقديم الاقتراحات للهيئات المعنية، وقد رخص لها المشرع بإمكانية الاستعانة تحت مسؤوليتها باي جهة ذات كفاءة تكلفها بإعداد تقرير تحليل العروض لفائدتها.⁽¹⁾
- 6 - تنفيذ العقود
- تتمتع الإدارة عند تنفيذ العقود الإدارية بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها بهدف تحقيق المصلحة العامة، مقابل العمل على المحافظة على حقوقه.
- أ - السلطات الإدارية: تتمثل في سلطة الإشراف والرقابة بهدف حماية المال العام، وسلطة تعديل العقد بإرادتها المنفردة بشرط أن يكون هدف ذلك كله تحقيق المصلحة العامة، وأن يكون لأسباب موضوعية وأن لا يتعدى موضوع العقد وأن يكون مطابقا للنصوص التي تحكم الصفقات العمومية.

1- المادة 125 من المرسوم 236/10 ، مرجع سابق

ومن الامتيازات التي منحت للإدارة هي سلطة توقيع الجزاءات لاسيما إذا أثبتت الإدارة إهمال المتعاقد معها في تنفيذ التزاماته التعاقدية أو ثبت تقصير في ذلك بعدم احترامه لآجال التنفيذ أو تنازل عن التنفيذ لشخص آخر، أو عدم احترام المواصفات الفنية المتفق عليها. (1)

وإذا كانت هذه الجزاءات غير مجدية فإنه يمكن للإدارة أن تقوم بفسخ العقد من جانب واحد ولا يمكن الاعتراض على قرارها، مع القيام بمتابعات ترمي الى اصلاح الضرر الذي لحقها من طرف المتعاقد معها بشرط إعداره، ولم يستجب لتلك الإعذارات. (2)

وهنا يظهر أن المصلحة المتعاقدة لها صلاحية الفسخ دون الرجوع إلى القضاء مع إمكانية متابعة المتعاقد لإصلاح الضرر الذي لحقها من جراء عدم تنفيذه لالتزاماته التعاقدية وتأثيره على تحقيق المصلحة العامة. (3)

ب- حقوق المتعاقد مع الإدارة

إذا كان للإدارة سلطات تجاه المتعاقد معها فإن له حقوقا مقابل ذلك، ومن أهم هذه الحقوق تقاضي المبالغ المالية مقابل الأشغال أو الخدمات أو التوريدات التي قام بها ، الحق في التوازن المالي للعقد لاسيما عند حصول أعباء مرهقه كبذته خسائر لا طاقة له بها، أو قد تؤثر على تنفيذ العقد، و يكون هذا التوازن المالي للعقد إما بتعويض الطرف المتعاقد عن تلك الخسائر اذا كانت الادارة متسببة فيها (نظرية فعل الأمير)، أو تقاسم الأعباء في حالة الظروف الطارئة، أو الصعوبات المادية غير المتوقعة أثناء إبرام العقد.

7 - نهاية العقود الإدارية

تكون نهاية العقود الادارية حسب احدى الحالتين إما نهاية طبيعة أو نهاية غير طبيعية.

أ - النهاية الطبيعية: تكون نهاية العقد الإداري طبيعية في حالة تنفيذ كل بنود العقد، وذلك إما بالاستلام النهائي للمشروع في حالة الأشغال العمومية أو بتوريد اللوازم في عقد التوريد، أو بإنجاز الدراسة في عقد الدراسة، أو بانتهاء المدة المتفق عليها في العقد كما هو الحال في عقد الامتياز.

1- D. Laurance Folliot-Lalliot, Exécution du contrat administratif, Juris Classeur Fasc 6, vol 1/2009, p5

2- المادة 112 من المرسوم الرئاسي 236/10، مرجع سابق

3-Dominique Pouyaud , Contrat entre personnes publiques, Juris Classeur Administratif, V 9, Fasc 675 ,5/2009, p23

ب - النهاية غير الطبيعية: وتتجسد بإنهاء العقد قبل إتمام عملية تنفيذه، وتكون إما في شكل الفسخ الاتفاقي، الفسخ الإداري، أو الفسخ بقوة القانون، الفسخ القضائي.
ومما يمكن أن نستنتجه مما تقدم، أن عقد الصفقة العمومية يعتبر من أهم العقود المبرمة من طرف الإدارة من أجل تحقيق هدفها الأساسي الذي وجدت من أجله، وهو تحقيق المصلحة العامة.

انطلاقاً من ذلك فإن عقود الصفقات تعتبر الميدان الخصب للعمليات الرقابية بمختلف أنواعها، وذلك لارتباطها الوثيق بالعمليات التي تمويلها الخزينة العمومية من جهة، وللأموال الضخمة التي تصرف بشأنها من جهة أخرى، وما مختلف التعديلات التي شهدتها قانون الصفقات العمومية منذ 1967 إلى غاية 2013،⁽¹⁾ ما هو إلا دليلاً قاطعاً لمدى الحساسية التي يتمتع بها هذا القانون والأهمية التي توليها الحكومة له، وما تكريس المؤسس الدستوري له ضمن السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، إلا لما يتمتع به من أهمية قصوى في مختلف الميادين الاقتصادية و السياسية والاجتماعية، وحتى يضيف عليه مرونة خاصة تضمن مواكبة الإصلاحات بمختلف أشكالها، والتغييرات المضطربة التي تشهدها الساحة الاقتصادية سواء على المستوى الوطني أو الدولي، هاته الوضعية الحساسة التي تحتلها الصفقات العمومية إضافة إلى ارتباطها الوثيق بإنفاق المال العام، جعل منها موضوعاً يحتل مكانة متميزة عند القيام بعملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية بمختلف أنواعها سواء كانت رقابة داخلية أو خارجية، (إدارية، سياسية، قضائية)، وهذا كله يصب في تحقيق هدف واحد هو الحفاظ على المال العام وترشيد النفقات العمومية.

المطلب الثاني : عقد الامتياز

نظراً لتفاقم واتساع مجال تدخل الإدارة العامة، جعلها تتنازل عن تسيير كثير من المرافق العمومية بطريقة مباشرة وتلجأ في ادارتها بواسطة عقد الامتياز.

1 - تعريف عقد الامتياز

يعرف عقد الامتياز بأنه عقد إداري يتولى الملتزم سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً عام أو خاصاً بموجبه وبمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة

1- مرسوم رئاسي 03/13 مؤرخ في 2013/01/13 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07

يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر 02

مقابل رسوم يتقاضاه من المنتفعين، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدماً عماله وأمواله.⁽¹⁾

الامتياز هو عقد إداري له طبيعة خاصة، موضوعه إدارة مرفق عام، ولا يكون إلا لمدة محدودة ويتحمل الملتزم نفقات المشروع وأخطاره المالية، غير أنه في مقابل ذلك يتقاضى مبالغ مالية يدفعها المنتفعون.⁽²⁾

يعرفه المشرع الجزائري بما يلي: « يقصد بالامتياز بمفهوم هذا القانون:

- عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصا اعتباريا قصد ضمان أداء الخدمات للصالح العام، وعلى هذا الأساس لا يمكن أن يمنح الامتياز إلا لصالح الهيئات والمؤسسات العمومية وكذا المجموعات المحلية.

- عقد إداري يبرم بين الإدارة وشخص طبيعي أو اعتباري خاضعا كان للقانون العام أو الخاص، قصد استعمال الملكية العامة للمياه».⁽³⁾

ويتميز عقد الالتزام باحتوائه على نوعين من الشروط:

- شروط تعاقدية تحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وهي الشروط التي لا تتعلق بكيفية تسيير المرفق العام، وهي عادة تتعلق بالجوانب المالية ومدة العقد الخاص بالامتياز.

- شروط لائحية: وهي الشروط التي تملك الإدارة سلطة تعديلها في كل وقت وفق ما تقتضيه حسن السير المرفق العام موضوع الالتزام والحفاظ عليه، بالإضافة إلى علاقته بالمرتفقين.

ويترتب على هذا التمييز أن البنود التعاقدية لا يجوز تعديلها بالإرادة المنفردة للإدارة، بينما البنود التنظيمية فيمكن لها ذلك بالإرادة المنفردة، دون استشارة صاحب الامتياز بشرط أن لا ترهق كاهل صاحب الامتياز وتزيد في أعبائه المالية، أما إذا حدث ذلك فيمكن له المطالبة بالتعويض طبقاً لنظريات التوازن المالي للعقد.

1 - د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 221

2 - تعريف محكمة القضاء الإداري المصرية في 25 مارس 1956 ورد في مؤلف د. محمد سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 98

3- المادة 21 من القانون 17/83 المؤرخ في 16 /07/ 1983 المتضمن قانون المياه، ج ر 30

ولقد ورد عقد الامتياز في عدة نصوص تشريعية⁽¹⁾ تمت بموجبها تحديد كيفية منح امتياز المرافق عمومية، ومنها قانون البلدية لسنة البلدية 24/67 وقانون الولاية 38/69.

2 - أهداف عقد الامتياز

يهدف عقد الامتياز في كثير من الأحوال إلى أهداف تمكن الإدارة بالإشراف على تحقيق الخدمات العامة وتقديمها للمنتفعين، وبذلك فهو يمكن الجماعات الإقليمية من القضاء على عمليات الاستنزاف المالي التي أثقل كاهلها، وتخلصها من القيود التي كبلتها.

كما يمكن الجماعات الإقليمية من التخلص من مهام التسيير التي لا تدخل في صميم اختصاصاتها كتسيير المؤسسات الاقتصادية، على حساب مهام أساسية كإعداد الدراسات التقنية والاجتماعية التي تساهم في التكفل بالجيد بالقضايا الأساسية للمجتمع.

- كما يساهم في الحد من مسؤولية الجماعات الإقليمية والتي تترتب من جراء احتكارها لكل النشاطات المختلفة الصناعية والتجارية.

- كما أنه يؤثر على حجم وعدد المنازعات التي ترفع أمام العدالة ضد الدولة والجماعات الإقليمية نتيجة تدخلها في جميع الميادين وعلى جميع المستويات.

3 - الوثائق المكتوبة لعقد الامتياز

تعتبر الوثائق التي يتكون منها عقد الامتياز ككل متكامل لا يقبل التجزئة ولا يمكن فصلها عن بعضها وتتكون من:

أ - عقد الامتياز: ويتجسد هذا العقد في الاتفاق المبرم بين الجهة الإدارية مانحة الامتياز والملتزم طبقا لما ينص عليه دفتر الشروط.

ب - دفتر الشروط: وهو الوثيقة الأساسية التي تحتوي على شروط امتياز مرفق عام، وتتجسد الشروط التعاقدية، والبنود اللائحية، ويخضع للتصديق المسبق دائما، وتتكفل بإعداده الجهة الإدارية مانحة الامتياز قبل القيام بعملية المنح .

1- المادة 20 من القانون 17/83 المؤرخ في 16 جويلية 1983 المتضمن قانون المياه، ج ر 30

- المواد 2/133 و 138 قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990، ج ر 15

- المادة 130 من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 07 افريل 1990، ج ر 15

- المرسوم التنفيذي 308 /96 المؤرخ في 18/09/1996 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، ج ر 55

- المادة 155 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق

- المادة 149 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق

4 - مضمون عقد الامتياز (1)

من أهم المرافق التي يمكن أن تكون محل امتياز على المستوى البلدي بناء على عقد يبرم مع الإدارة ما يلي:

- مرفق المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة.
- القمامة المنزلية وغيرها من الفضلات .
- الأسواق المغطاة ، الأسواق ، والأوزان والمكاييل.
- التوقف مقابل دفع رسم.
- النقل العمومي.
- المقابر والمصالح الجنائزية.
- الطرق البلدية.

أما بالنسبة للمرافق العامة للولاية فيمكن أن تنصب على ما يلي :

- الطرق و الشبكات المختلفة.
 - مساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين ورعايتهم.
 - النقل العمومي داخل الولاية.
 - حفظ الصحة و مراقبة النوعية.
- #### 5 - كيفية منح الامتياز

انطلاقاً من النصوص المختلفة التي أوردت عقد الامتياز فإنها لم تتطرق إلى كيفية المنح، غير أنها تخضع لنفس الشروط العامة التي تخضع لها العقود الإدارية لاسيما تلك المتعلقة بالمحافظة على قاعدة المنافسة والمساواة والعلنية، فبالنسبة للعقود التي تبرم على مستوى البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتداول بشأن ذلك، مع خضوع المداولة للمصادقة من طرف جهة الوصاية، كما نص على ذلك قانون البلدية لسنة 1990 حيث تضمن ما يلي: « يصادق الوالي على الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة للإجراءات السارية المفعول» ، اما قانون 2011 فقد احوالها للتنظيم الساري المفعول(2).

1 - تعليمية صادرة عن وزارة الداخلية تحت رقم 842/ 3094 مؤرخة في 1994/09/07 موجهة إلى الولاية ورؤساء الدوائر،

ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ، ورؤساء المندوبيات التنفيذية ، موضوعها امتياز مرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

2- المادة 2/138 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق

أما بالنسبة لمنح المرافق العامة التابعة للولاية فإنه يتم إقراره بناء على مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وتخضع للمصادقة الضمنية عليها وفقا لما نص عليه قانون الولاية.⁽¹⁾ ويقوم الوالي بتنفيذ ذلك بإبرام عقد مع صاحب الامتياز من اجل تسيير المرفق محل التعاقد.

6 - مدة الامتياز

إذا كانت جميع النصوص التي تناولت الامتياز لم تحدد مدة معينة لعقد الامتياز بل تركته للسلطة التقديرية للإدارة، كما الحال بالنسبة للمرسوم التنفيذي 308/96 المؤرخ في 18/09/1996 المتعلق بمنح امتياز الطرق السريعة لاسيما أحكام المادة 28 المتعلقة بمدة الامتياز، فإن وزير الداخلية في التعليم المذكورة أعلاه المتعلقة بامتياز المرفق العمومية، قد حدد مدة الامتياز بين 30 و50 سنة حسب طبيعة العقد، ومما جاء في التعليم « هذه المدة تعتبر مقبولة جدا وكافية لأن يغطي صاحب الامتياز ما أنفقه من مصاريف في إنشاء المرفق العام وتجهيزه، وما يمكن أن يحققه من نسبة معقولة من الأرباح ».⁽²⁾

في حين نجد ان المشرع المصري حدد مدة عقد الامتياز بموجب القانون رقم 129 لسنة 1947 بثلاثين عاما واضعا حدا للتقليد السائد آنذاك الذي كانت تمنح بموجبه الامتيازات لمدة 99 سنة.⁽³⁾

7 - آثار عقد الامتياز

باعتباره عقد من العقود التي تبرمها الإدارة فإنه يتولد عليه آثار سواء بالنسبة للإدارة مانحة الامتياز أو بالنسبة لصاحب الالتزام أو المنتفعين.

أ - بالنسبة للسلطة مانحة الامتياز

يترتب على عقد الامتياز بصفته عقد إداري عدة سلطات تتمتع بها الإدارة في مواجهة صاحب الالتزام ومن هذه الآثار ما يلي:

- سلطة الرقابة على سير المرفق العام

وهي من الحقوق الاساسية التي تتمتع بها الإدارة ولا يجوز لها التنازل عنها، ولو لم تتضمنها بنود دفتر الشروط، وتتجسد عادة في دفتر الشروط في شكل أحكام تنظيمية.

1- المادة 149 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق

2- تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية تحت رقم 3094 / 842 المشار اليها اعلاه

3- د. سليمان محمد الطماوي، أسس العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 119

انطلاقاً من ذلك فإنه يمكن للإدارة أن توقع على الملتزم كل الإجراءات التي من شأنها تساعد على حسن سير المرفق العام، سواء بنفسها أو عن طريق القضاء لتجبر الملتزم بتنفيذ الشروط المتفق عليها في العقد.

- سلطة تعديل البنود اللائحية في العقد

تمارس الإدارة هذه السلطة انطلاقاً من مهمتها المتمثلة في الالتزام بتحقيق النفع العام، وبذلك فهي تسعى جاهدة من أجل حسن تسيير المرفق العام، بحيث إذا رأت بأن بنود عقد الالتزام التي يربطها بالملتزم غير كافية من أجل ضمان تسيير فعال للمرفق العام، فإنها تتدخل وتعديل بنود العقد بإرادتها المنفردة وتكييفها حسب الظروف المستجدة بغية تحقيق الأهداف التي وجد المرفق من أجلها، غير أنه إذا أصاب الملتزم ضرراً بسبب هذه التعديلات وشكلت أعباء إضافية للملتزم وأخلت بالتوازن المالي للعقد جاز للملتزم أن يطلب التعويض أو الفسخ.

- حق استرداد المرفق العام عند نهاية العقد

كقاعدة عامة أن السلطة الإدارية تقوم باسترداد المرفق العام موضوع الالتزام عند نهايته، غير أنه يمكن أن تسترده قبل ذلك إذا ما تبين لها أن تسيير المرفق العام عن طريق الامتياز أصبح غير متلائم مع الظروف المحيطة به، أو أنها أصبحت لا تتماشى مع المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها المرفق العام، وعادة ما تتضمن البنود اللائحية هذه الحالات وتنظيمها من أجل ضمان تنفيذ البنود المتفق عليها.

ب - بالنسبة للملتزم

إذا كان للسلطة مانحة الالتزام سلطات في مواجهة المتعاقد معها فإنه يقابلها حقوق له ومن هذه الحقوق. (1)

1 - قبض المقابل أو الرسوم من المنتفعين

في مقابل تسيير المرفق والسهل على استمراره وتقديم خدماته للمرتفقين، فإن الملتزم من حقه قبض المقابل أو الرسوم التي يفرضها على المنتفعين تجسيدا لما تضمنه دفتر الشروط ولاسيما البنود اللائحة، وبالتالي لا يجوز للملتزم أن يزيد من قيمة هذه الرسوم إلا إذا حصل على الموافقة المسبقة من الإدارة مانحة الالتزام، أو تدخل الإدارة مباشرة في ذلك دون تدخل الملتزم.

1- د ناصر الباد ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 225

ويجب على الإدارة مراقبة الملتزم عند تحديد المقابل أو الرسوم التي يدفعها المنتفعون حتى لا تتراكم أرباحه على حساب المنتفعين، كما يجب على المنتفعين مراقبة الإدارة إذا ما قصرت في أداء مهام الرقابة على صاحب الالتزام، وذلك عن طريق تقديم التظلمات الإدارية أمامها أو تقديم طعون قضائية ضدها.

2 - الحصول على التسهيلات والمساعدات المالية المتفق عليها مع الإدارة

انطلاقاً من بنود العقد فإنه يجب على الإدارة أن تمكن الملتزم من الحصول على بعض المزايا المتفق عليها في العقد، كالحصول على قروض بشروط خفيفة سواء من حيث نسبة الفائدة أو في مدة تسديده وحمايته من المنافسة غير المشروعة، بحيث لا تسمح لأي جهة أخرى ممارسة نفس النشاط وفي نفس الجهة.

3 - التوازن المالي للمشروع

من حق صاحب الالتزام انطلاقاً من قاعدة التوازن المالي للعقد طلب الجهة مانحة الالتزام التخفيف من الأعباء المالية الجديدة التي أرهقت كاهله بسبب تدخلها في تعديل بنود العقد، أو يطلب منها التعويض مقابل ذلك، وفي حالة الرفض يمكن له أن يتقدم بطعن أمام القضاء من أجل توازن العقد مالياً وأن تتحمل الإدارة تلك الخسائر الناتجة عن تدخلها، لكن بشرط أن يلتزم صاحب الامتياز بمواصلة تسيير المرفق العام رغم الأعباء الجديدة وأن يستمر في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة للمنتفعين، كما لا يصح أن يتنازل لغيره عن الامتياز دون إذن من الإدارة مانحة الامتياز.

8 - نهاية عقد الامتياز

ينتهي عقد الامتياز إما بانتهاء المدة المتفق عليها في العقد، أو بالقوة القاهرة التي يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزاماته تجاه الإدارة مانحة الامتياز والمنتفعين.

كما يمكن للإدارة أن تنهي العقد قبل الأجل كعقوبة نتيجة الإخلال بشروط العقد، وإما لعدم الحاجة إلى هذا المرفق والاستغناء عليه نتيجة هجر الجمهور له.

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد عقد آخر إلى جانب عقد الامتياز، بموجبه يمكن استغلال المرفق العام وهو العقد الخاص بإيجار المرافق العامة⁽¹⁾، ويتحقق هذا العقد عندما تكون منشآت

1- تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية تحت رقم 842/3094 ، المشار إليها اعلاه

المرفق العام الضرورية قائمة أثناء إبرام العقد، وما على المتعاقد الا استغلالها وادارتها. وبذلك يقوم المستأجر في هذه الحالة مستغلا المرفق العام ومستخدمًا عماله وامواله، وفي مقابل هذا التسيير يتقاضى مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعون من المرفق في شكل رسم على أن يدفع المستأجر مقابل مالي للإدارة من أجل استرجاع مصاريف المنشآت والأجهزة التي يستغلها.

كما أن مدة تأجير استغلال المرافق العامة تختلف عن مدة عقد الامتياز، وذلك على أساس أن المستأجر يستطيع أن يسترجع نفقاته على المرفق العام في مدة وجيزة، عكس ما هو عليه الحال في عقد الامتياز عندما يتسلم الملتزم المرفق العام على حالته الطبيعية ويتطلب صرف أموال باهضة من أجل استغلال المرفق العام والاستفادة من مداخله ، وبذلك تكون مدة عقد إيجار المرفق العامة لا تتجاوز مدة 12 سنة.

المطلب الثالث: عقد القرض العام

هو عقد بمقتضاه يقرض أحد الأفراد أو أحد البنوك مبلغا من المال إلى الدولة لمدة معينة، في مقابل تعهد الدولة بتسديده في أجل محدد مقابل فوائد سنوية، والأصل فيه أن يكون هذا العقد رضائيا.

ولقد ورد عقد القرض في دستور 1996 المادة 122/ 15 الخاصة باختصاص البرلمان في ميدان نظام إصدار النقود ونظام البنوك، والقرض والتأمينات. كما ورد أيضا في قانون البلدية حيث جاء فيه، ان من بين الموارد الميزانية والمالية للبلدية القروض. (1)

وينفس الأسلوب تضمن قانون الولاية ذلك، وجعل من القروض أحد موارد الميزانية والمالية للولاية. (2)

ويتعلق هذا العقد بتمويل القطاع العام سواء الدولة، الولاية، البلدية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، وتلتجئ إليه الإدارة عندما تكون في حاجة إلى سيولة مالية من أجل تمويل النشاطات المزمع القيام بها.

1- المادة 170 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق

2- المادة 151 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

ويكون اللجوء إلى عقد القرض إما داخليا أو خارجيا ، فيمكن للدولة أن تلتجأ إلى الاقتراض سواء من الأشخاص أو من المؤسسات الداخلية ، كما يمكن أن تلتجئ إلى المؤسسات الخارجية والدول، غير أن هذه الاتفاقيات الخاصة بالعقود الخارجية تتطلب في كثير من الأحيان مصادقة البرلمان أو السلطة التنفيذية لما تحمله من التزامات تقع على الدولة. (1)

وعند لجوء الجماعات المحلية لإبرام عقد القرض العام يجب عليها أن تطلب ترخيصا من سلطة الوصاية قبل إبرامه.

وبالرغم من وجود نقاش حول تكييف عقد القرض، إلا أن غالبية فقهاء القانون الإداري يكيّفونه على أنه عقد إداري، وكل المنازعات التي تثار بشأنه هي من اختصاص القضاء الإداري.

خاتمة الباب

من خلال ما تقدم يتضح أن عملية الرقابة لها امتداد تاريخي منذ العصور القديمة، ولقد ثبت أن في الحضارة الفرعونية كانت الرقابة تمارس على القائمين بتوزيع الأموال العامة سواء كانت عينية أو نقدية.

كما عرف النظام الإسلامي عملية الرقابة وازدهرت في عصره سواء كانت رقابة رئاسية، أو التفتيش، أو رقابة الدواوين المتخصصة كديوان البريد، أو ديوان الأزمات، أو ديوان السلطنة أو ديوان الحسبة، حيث كان النظام في أوج عصره يقوم على محاسبة القائمين على شؤون الإدارة بصفة عامة والقائمين على الشؤون المالية بصفة خاصة.

غيران الدراسات التي اعتنت بالرقابة بصفة متخصصة ظهرت الا بعد قيام الثورة الصناعية، حيث أصبح من الضروري مراقبة نتائج الآلة الإنتاجية من أجل تحقيق أرباح كبيرة، ثم انتقلت إلى الإدارة العمومية من أجل ترشيد النفقات العمومية وتحقيق نجاعة في التسيير الإداري. غير أن هذه الرقابة لا يمكن لها أن تحقق أهدافها الا إذا تم أدائها على أسس علمية وذلك باتباع خطوات الرقابة التي أصبحت من الميكانيزمات التي لا يمكن تجاهلها بغية تحقيق تسيير فعال.

أما مجال الرقابة وميدانها فله شقين، الشق الأول خاص بتنظيم الإدارة محل الرقابة أما الشق الثاني فيتعلق بالأعمال والتصرفات التي تباشرها الإدارة.

فبالنسبة للإدارات محل الرقابة فهي جميع الإدارات العمومية سواء كانت مركزية أو غير مركزية وطنية أو محلية، بحيث تشملها إجراءات الرقابة من حيث تنظيمها ومدى تجسيد التنظيم الهيكلي الخاص بها على أرض الواقع ، والاطلاع على مدى فعالية هذا التنظيم أوعدم ملاءمته لدور ونشاطات الإدارة من جهة أوعدم تطبيقه نظرا لصعوبات بشرية ومادية، بالإضافة إلى مدى استجابة هذا التنظيم للأهداف المسطرة للإدارة والنتائج المرجوة منه.

أما الشق الثاني المتمثل في تحديد الأعمال الإدارية محل الرقابة فهي متعددة ومتشعبة ومن غير الممكن التعرض إلى كل أنواع الأعمال الإدارية، وبذلك اقتصرت الدراسة على الشكل الأساسي الذي تتجسد به الأعمال الإدارية، وهي القرارات الإدارية هذه القرارات التي تتخذ أشكال وأنماط ، وتتعدد مواضيعها بتعدد نشاط الإدارة.

وتتشرك معظم الادارات العمومية في اتخاذ كثير من القرارات المتشابهة ومن اهمها ما يخص تسيير الحياة المهنية للموظفين ابتداء من قرار التوظيف إلى قرارات الترقية، وقرارات النقل، والقرارات المتعلقة بالوضعيات المختلفة للموظف، والقرارات التأديبية، والقرارات الخاصة بانتهاء الخدمة.

إلى جانب ذلك هناك قرارات أخرى مشتركة بين الإدارة كالقرارات المتعلقة بالتسيير الإداري والمحاسبي، سواء كانت على شكل تعهد بالتزام، أو امر بالصرف، أو أمر بالدفع أو أمر بالقيام بعمليات الجرد ومسك السجلات الخاصة بها.

هذا إلى جانب المذكرات، والمناشير، والتعليمات، والقرارات، والمقررات، التي تتضمن أحكاما تنظيمية سواء كانت موجهة إلى الموظفين أو إلى الجمهور.

أما بالنسبة للأعمال التي تقوم بها الإدارة بمشاركة جهة أخرى، فهي مختلف العقود التي تبرمها الإدارة سواء كانت خاضعة للقانون العام أو الخاص، غير أن أهم هذه العقود وأكثرها شيوعا هو عقد الصفقة سواء كان متعلقا بالأشغال، أو اقتناء المواد أو التوريدات أو تقديم الخدمات، أو القيام بالدراسات، فتعتبر هذه العقود، العصب الأساسي لتجسيد الإدارة لمختلف المهام الموكلة إليها.

ونظرا لما تكتسيه من أهمية في التسيير الإداري وارتباطها بالإنفاق العام المرتبط كليا بالخبزينة العمومية، فإنها تعتبر الأرضية الخصبة لكل الاجهزة الرقابية سواء كانت الداخلية او الخارجية.

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه بحددة في هذا الموضوع ماهي هاته الأجهزة التي تقوم بهذه الرقابة المتنوعة على أعمال الإدارة العمومية.

والإجابة على هذا السؤال لا يتأتى إلا من خلال الباب الموالي المتعلق بالأجهزة القائمة بهذه الرقابة وأنواعها.

الباب الثاني: الجهات القائمة بالرقابة

تمثل عملية الرقابة في العصر الحديث إحدى أهم الوظائف الإدارية ووسيلة هامة من أجل تحقيق النجاعة في التسيير وترشيد الوسائل المسخرة، في سبيل بلوغ الأهداف المسطرة في ظل مناخ عام تسوده المشروعية والشفافية من أجل تجسيد الهدف الأسمى الذي تبتغيه الإدارة ألا وهو تحقيق المصلحة العامة.

غير أن نجاعة وفعالية الرقابة مرتبطة بمدى هيكلية وتنظيم وتأطير وتجهيز الجهات القائمة بها، واختلف الفقهاء في تصنيف هذه الرقابة، هذا الاختلاف يقوم على أساس اختلاف التقنيات التي تنطلق منها العملية الرقابية، ومن هذه التصنيفات التصنيف الذي يقوم على أساس العلاقة بين القائم بالرقابة والإدارة محل الرقابة: (1)

- الصنف الأول: جهاز الرقابة يتبع إلى الإدارة محل الرقابة، وهي الحالة الأكثر شيوعا، وهي الرقابة الذاتية وتتجسد في الرقابة الرئاسية.
- الصنف الثاني: جهاز الرقابة يتبع إلى نفس الهيكل الإداري دون الإدارة المراقبة وهي الحالة التي يكون فيها المراقب يتبع مباشرة إلى مسؤول السلطة الرئاسية كما هو الحال بالنسبة لوظيفة المفتشين التابعين لمختلف الوزارات.
- الصنف الثالث: جهاز الرقابة يتبع للإدارة ولكن يخضع لإدارة أخرى غير الإدارة محل الرقابة، كما هو الحال بالنسبة للمراقب المالي.
- الصنف الرابع: جهاز الرقابة يوجد خارج الإدارة محل الرقابة لكن يلعب دورا هاما في رقابة الإدارة كما هو الحال بالنسبة للأمبودسمان أو ما سمي بوسيط الجمهورية في الجزائر. وهناك من يقسم الرقابة على أساس القائم بها فإذا كان ينتمي إلى الإدارة المراقبة فهي رقابة داخلية، أما إذا لم يكن ينتمي إليها فهي رقابة خارجية.

1- Alain – Serge Mecheriakoff, Recherches sur le Contrôle non Juridictionnel de L'Administration Française, Thèse de Doctorat en droit, Université de S.J.P et Sociale de Strasbourg 1993, p98

أما الجانب الآخر من الفقه يري بأنه إذا كانت الرقابة تؤثر على العمل الإداري إما بالتعديل أو بالسحب أو بالإلغاء تعتبر رقابة مندمجة، أما إذا كانت لا تؤثر في العمل الإداري بصورة مباشرة كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة فهي رقابة غير مندمجة. غير أن دراستنا تتطرق من كون الرقابة ذاتية إذا كانت الجهة الرقابية تخضع للجهاز الإداري أما إذا كانت تتم من أجهزة خارج الإدارة تكون رقابة خارجية.

الفصل الأول: الرقابة الذاتية للإدارة

إن الهدف الأساسي الذي تتشده الإدارة بصفة مستمرة هو تحقيق المصلحة العامة بوسائل مشروعة وبطرق علمية لتفادي التعقيد في الإجراءات والإسراف في الإنفاق، ومن أجل تحقيق ذلك فهي تقوم بمراقبة أعمالها ذاتيا بصفة دائمة ومستمرة بغية تحسين أدائها من جهة وتنفيذ برامجها المسطرة من جهة أخرى.

تتميز هذه الرقابة في بعض الأحيان بأنها آلية وأحيانا أخرى مبرمجة وفق جدول زمني معد سلفا من قبل الأجهزة الادارية المكلفة بها، وأحيانا أخرى تكون فجائية اذا استدعت الظروف التي تتم فيها العملية الادارية ذلك.

وتتم هذه الرقابة بطرق و وسائل مختلفة حسب الصور التي تمارس على أساسها العملية الرقابية.

المبحث الأول: صور الرقابة الإدارية الذاتية

ان سهر الإدارة الدائم على قيامها بمهامها على أحسن وجه، يستدعي منها الوقوف دائما على كيفية أدائها لأعمالها، ومن أجل تجسيد ذلك فإنها تلجأ إلى رقابة نفسها بأجهزتها الخاصة وبالوسائل التابعة لها الخاصة ومن هذه الوسائل:

المطلب الاول: الرقابة الرئاسية والوصائية كأحد أشكال الرقابة الذاتية

تعتبر الرقابة الرئاسية آلية أساسية للإدارة للمحافظة على نشاطها وعلى انسجام اعمالها وصونها من الاخطاء، غير أن توسع أعمال الادارة وتوزيعها على وحدات أخرى لاسيما في إطار النظام الاداري اللامركزي، استوجب ايجاد بدائل أخرى للرقابة الرئاسية تمثلت أساسا في الرقابة الوصائية.

الفرع الأول: الرقابة الرئاسية

تعرف الرقابة الرئاسية بأنها سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الأعمال الصادرة مباشرة عن المرؤوسين الذين يتبعونه، وتمارس هذه الرقابة على كل المستويات فالأعلى على الأدنى منه، إلى أن نصل إلى الإدارة الدنيا في التدرج الإداري، على أن يكون الوزير في العادة يمثل قمة الهرم.⁽¹⁾

ومضمون هذه السلطة يتجسد في إمكانية الرئيس الهرمي المباشر أن يثبت عمل مرؤوسه و يقبله، مع إمكانية إدخال بعض التعديلات على أحكامه أو على بعض مقتضياته، كما يمكن للرئيس أن يلغي عمل مرؤوسه بصفة كلية أو جزئية أو إعادة صياغته. غير أن قواعد التسيير تقتضي عدم حلول الرئيس محل المرؤوس في أداء أعماله، لأن مخالفة ذلك يؤدي إلى الإخلال بمفهوم التدرج الرئاسي، بحيث يصبح الرئيس يجمع بين سلطات الرئيس والمرؤوس.

كما أن الرقابة الرئاسية تختلف على الأنواع الأخرى من الرقابة في كونها تمارس أثناء أداء العمل الإداري.⁽²⁾

كما عرفت « بأنها ترك أمر الرقابة على أعمال الهيئات العامة لنفس هذه الهيئات ذاتها، بحيث يكون لها أن تراجع نفسها فيما صدر عنها من تصرفات فتعدلها أو تسحبها أو تلغيها حسب توافقها مع القوانين واللوائح، ويتم تدخل الهيئات العامة لممارسة هذه الرقابة الذاتية وفق عدة أشكال، منها الرقابة من جانب الهيئات الإدارية الشاغلة للدرجات العليا من السلم الإداري في مواجهة التصرفات التي تجربها الهيئات الشاغلة للدرجات الدنيا، بمعنى أن الذي يمارس هذه الرقابة هم فقط الرؤوساء الإداريون بالنسبة لأعمال مرؤوسيههم، لذلك كانت هذه الصورة من صور الرقابة الذاتية وفقا للنظام المركزي لأنها لا تتحقق إلا حين يرتبط عمال الجهاز

1-Charles Debbach, institutions et droit administratif, 4éd , PU de France1998 , p448

2-Pierre Moor, droit administratif, 2éd, Stae Mpfli Editions SA Berne2002 , p519

الإداري فيما بينهم بعلاقة التبعية المتدرجة والخضوع الرئاسي، فالأصل في هذا النظام أن يكون لكل رئيس إداري حق الإشراف والرقابة على أعمال مرؤوسيه الذين يشغلون الدرجات الدنيا من السلم الإداري»⁽¹⁾.

كما عرفت الرقابة الإدارية الرئاسية على أنها رقابة ذاتية لأن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، فكبار الموظفين يشرفون على تصرفات صغارهم وكل طبقة من الموظفين تخضع لطبقة أعلى حتى تصل إلى الوزير، وهو الرئيس الأعلى لجميع المصالح التابعة لوزارته، فهناك نوع من التدرج بين الهيئات أو السلطات الإدارية وبين أشخاص العاملين بها.

وتتحقق الرقابة الإدارية بإصدار الرؤساء المنشورات والأوامر والمعلومات إلى مرؤوسيهم بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح، كما تظهر في حق الرؤساء عند مراجعة أوامر المرؤوسين لإقرارها أو وقفها أو تعديلها أو إلغائها وكذلك حقهم في توقيع العقوبات التأديبية.⁽²⁾

من خلال ذلك نستنتج أن هناك فرق بين السلطة الرئاسية والرقابة الرئاسية فالسلطة الرئاسية تتجسد في تكريس كافة السلطات في يد الرئيس وبسطها على مرؤوسيه من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبذلك فهي وسيلة لبسط إرادته واحترامها من طرف المرؤوسين، في حين أن الرقابة الرئاسية تتمكن الرئيس التحقق من مدى سلامة الأعمال التي أداها المرؤوسون، وبالتالي فهي أداة من أجل قياس العمل المؤدى من قبل المرؤوسين مع المعايير الموضوعية مسبقاً لقياس العمل الإداري.

وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية بأنها سلطة تخول الرئيس الإداري ممارسة عملية الرقابة على جميع التصرفات القانونية والمادية التي يقوم بها المرؤوس في إطار المهام الموكلة إليه قانوناً، من أجل تحليلها وفحصها والتأكد من ملاءمتها، والسهر على مشروعيتها عن طريق التوجيه والمصادقة والتعديل والسحب والإلغاء والحلول، وذلك بهدف تحقيق الرشادة والفعالية المرسومة للإدارة من أجل تحقيق الهدف الأسمى المتمثل في المصلحة العامة.

1 - د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة 1970، ص 70

2 - د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة 1972، ص 69

أما أهداف الرقابة الإدارية الرئاسية، فإنها تستهدف تحقيق سلامة ومشروعية الأعمال الإدارية عند طريق التأكد عن مدى تطابق الأعمال الإدارية مع النصوص القانونية وذلك ما أكد عليه دستور 1996، حيث كلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بأن تحقق في مدى تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي مدى سلامة استخدام وتسيير الوسائل المادية والأموال العمومية.⁽¹⁾

وفي هذا الإطار يقوم الرؤساء الإداريون بمراقبة أعمال مرؤوسيههم رقابة وقائية سابقة وآنية في نفس الوقت من أجل تجنب الوقوع في عدم المشروعية، ويتجسد ذلك دائماً بالمتابعة الدائمة لأعمال المرؤوسين ومعالجتها وتصحيحها في حالة خروجها عن المشروعية حتى تصبح هذه الأعمال ملائمة ومتطابقة مع أحكام القوانين واللوائح السارية المفعول، مما يجعلها تساهم في تحقيق المصلحة العامة.⁽²⁾

كما تهدف الرقابة الإدارية الرئاسية تحقيق الفعالية وترشيد الأعمال الإدارية من أجل تفادي النقائص، وكشف الانحرافات ومعالجتها في أقرب وقت لتجنبها مستقبلاً. كما تهدف الرقابة الإدارية الرئاسية إلى تحقيق الملاءمة بين الوسائل المتاحة والأهداف المرسومة من أجل تفادي التبذير وسوء التسيير، وبذلك تتعدى الرقابة الرئاسية حدود رقابة المشروعية إلى رقابة الملاءمة.

أما خصائصها فهي رقابة إدارية تتحقق ضمن المنظومة الإدارية وفق سلم متدرج من الأعلى، بحيث يمارس الرئيس سلطاته على الأدنى منه في إطار التدرج الإداري، ويمارس الرئيس هذه الرقابة إما من تلقاء نفسه أو بناء على تدخل ذوي الشأن. وبذلك فإن السلطة العليا هي التي ترسم الخطط والمعالم التي يجب السير عليها وعلى المرؤوسين التابعين تنفيذها.⁽³⁾

1- المادة 162 من دستور 1996

2- د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984، ص 403

3- د. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الرأية للنشر والتوزيع عمان 2009، ص 44

كما أنها رقابة مفترضة بحيث لا يشترط أن تنص القوانين على ممارستها فهي آلية، وتطبق بقوة القانون في جميع المرافق العمومية التي تقوم على مركزية الأعمال في صورتها التركيب الإداري أو عدم التركيز، عكس الرقابة الوصائية التي تشترط لممارستها أن يكون هناك نص وتمارس في حدوده.

وانطلاقاً من ذلك فإن الرئيس له إمكانية فحص الشكاوي الواردة إليه حول الأعمال التي يقوم بها المرؤوسون ولو في غياب النص الذي يحدد ذلك، وذلك تجسيدا لمبدأ خضوع الإدارة لقواعد المشروعية من جهة وخضوع المرؤوس لسلطات رئيسه.⁽¹⁾

إلى جانب ذلك تتميز السلطة الرئاسية بأنها تقوم على مبدأ أساسي وهام، وهي السلطة التقديرية للرئيس على أعمال المرؤوس وما يترتب عنها من إعطاء الأوامر أو المصادقة على أعمال المرؤوس أو تعديلها أو سحبها أو إلغائها، وهذا هو المظهر الحقيقي في تجسيد الاختصاص التقديري للسلطة الرئاسية.⁽²⁾

وتتجسد الرقابة الرئاسية في مظهرين الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال:

أ - الرقابة على المرؤوس

وتتمثل هذه الرقابة في تمتع الرئيس الإداري بسلطة التنظيم والتعقيب، فسلطة التنظيم تتمثل في سلطة التعيين والتأديب وتقييم أداء الموظف ومراقبته وتوجيهه وإصدار أوامر إليه وإطلاعه على مختلف النصوص القانونية بما يسمح له بالقيام بعمله على أحسن وجه.

وقد يتدخل الرئيس في كيفية أداء المرؤوسين لأعمالهم وتنظيمها بما يستجيب ومتطلبات الإدارة الحديثة، غير أن أغلب الفقهاء يرون بأن سلطة الرقابة على المرؤوس هي في تضيق وتقييد مضطرد، على أساس أن النصوص القانونية والتنظيمية واللوائح المتعددة أحاطت الأمور المتعلقة بالتعيين والترقية والتأديب بجملة من النصوص جعلت من السلطة الرئاسية مقيدة في هذا الشأن، لدرجة تكاد تنعدم معها السلطة التقديرية للرؤساء الإداريين إذ هي مقيدة بمجموع

1 - د. مسعود الجهني ، الرقابة الإدارية ، مرجع سابق ، ص 344

2 - د. فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، د م ج 2009 ، ص 114

الإجراءات والشكليات التي نصت عليها النصوص القانونية⁽¹⁾، ومن الامثلة على ذلك ما تضمنه الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

غير أن هذا لا ينفى بأن الرئيس يبقى يمارس صلاحياته تجاه المرؤوس، سواء من حيث انضباطه أو الإشراف عليه ومتابعة أعماله والتعقيب عليها وتقييمه، كما أن المرؤوس يبقى خاضعا للسلطة السلمية في أداء مهامه يراجع رئيسه فيما يقوم به وينفذ الأعمال التي طلبها منه، وذلك بهدف المحافظة على نسق أداء المصالح الإدارية لمهامها، لأنه لو اختلف هذا النسق فإنه يؤثر مباشرة على أداء الإدارة لمهامها.

كما أن للرئيس تجاه مرؤوسيه سلطة تنظيم وتوزيع العمل داخل الإدارة واتخاذ كافة القرارات الإدارية اللازمة من أجل السهر على قيام جميع الموظفين بالاختصاصات الموكلة للجهة الإدارية التي يقومون بتسييرها، على أن يكون توزيع العمل بين المرؤوسين توزيعا عادلا يضمن تشغيل كل الموظفين في الوقت الرسمي المخصص للعمل ويكون ذلك من خلال التعليمات التي يوجهها للمرؤوسين، إلى جانب ذلك للرئيس الحق في رسم طرق العمل التي تساهم في ترشيد الوقت والنفقات والجهد وتجنب التعقيد والتداخل والازدواجية في العمل واتخاذ كل التدابير التي من شأنها تكفل تقديم خدمات جيدة للجمهور، وتبرز سلطة الرئيس على المرؤوس بصفة جلية عندما تكون بصدد رقابة أعمال المرؤوس.

ب - الرقابة على أعمال المرؤوسين

إن الغاية النبيلة التي تنشدها الإدارة يتطلب منها القيام بها على أحسن وجه في إطار المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، وانطلاقا من ذلك نجد أن الرقابة الإدارية التي يمارسها الرؤساء على أعمال مرؤوسيه تدخل ضمن هذا السياق.

في هذا الإطار نجد أن الرئيس الإداري يتمتع بسلطات واسعة تجاه ما يصدر عن مرؤوسيه، وتتخذ هذه الرقابة عدة صور كالرقابة على الإجراءات والرقابة على التنفيذ، والرقابة على المستندات التي يقوم بإعدادها المرؤوس والرقابة المالية، ويتمتع الرئيس تجاه جميع

1 - د . رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، مرجع سابق ، ص 119

الأعمال التي تصدر من المرؤوس بعدة سلطات التصديق والإلغاء والتعديل والسحب والحلول، وتمارس هذه السلطات بالوسائل التالية: (1)

- الإشراف: وهي متابعة أعمال المرؤوسين من أجل توجيهها نحو الاتجاه الصحيح وذلك عن طريق الأوامر والتعليمات والتوجيهات الشفوية والكتابية، ويكون الإشراف من قمة الهرم إلى أسفله.

- التفقيش: والغرض منه فحص سلامة الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتدوين الملاحظات في تقارير من أجل استغلالها من السلطة السلمية واتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل معالجة الانحرافات.

- التقارير الإدارية: هي من الوسائل التي تمكن الرئيس من الاطلاع على ما يقوم به المرؤوسون في تنفيذ أعمالهم، ومن خلالها يقيم جميع أعمال مرؤوسيه ويقدم التوجيهات والإرشادات من أجل إصلاح الخلل أو إتباع الطرق الناجعة لتقديم خدمة عامة على أحسن وجه.

تساهم هذه الوسائل في مساعدة الرئيس على الإشراف المباشر على أعمال مرؤوسيه، ويكون على دراية تامة بما تقوم به السلطات الدنيا بما يسمح له تقويم وتوجيه تلك الأعمال من أجل تقديم خدمة أفضل.

أما السلطات التي تخولها جميع التشريعات للرئيس على أعمال مرؤوسيه فتنمثل فيما يلي:

1- سلطة الترخيص أو الإجازة: تقتضي هذه السلطة أنه لا يمكن للمرؤوسين تنفيذ أعمالهم إلا بعد الحصول على الإجازة والموافقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص، مالم ينص القانون على خلاف ذلك.

وإجازة الرئيس لأعمال مرؤوسه قد تكون صريحة وذلك عندما ينص القانون بأن أعمال المرؤوس لا تكون نافذة إلا بعد إجازتها من طرف الرئيس.

غير أنه في بعض الأحيان يقرر النص القانوني أن هذه الأعمال تكون نافذة من تاريخ

1- د. محمد عيسى الفاعوري ، الإدارة بالرقابة ، مرجع سابق ، ص 43

صدورها وليس من تاريخ الإجازة والمصادقة، وفي هذه الحالة تكون الإجازة أو التصديق اجراء شكلي حتى تصبح أعمال وتصرفات المرؤوس نهائية.

وقد تكون الإجازة من طرف الرئيس الإداري للأعمال التي قام بها المرؤوس ضمنية، وذلك بعد فوات مدة زمنية معينة على صدور وأعمال وتصرفات المرؤوس دون أن يعترض الرئيس الإداري عليها رغم علمه بها وإحالتها له. (1)

2 - سلطة التعديل: في إطار تحقيق مبدأ المشروعية يتمتع الرئيس الإداري بسلطة تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بالقدر الذي يجعلها متطابقة، وغير مخالفة للنصوص القانونية والتنظيمية وأكثر انسجاما وملاءمة وفقا لما تقتضيه حسن تنظيم وسير المرافق العمومية من أجل تحقيق المصلحة العامة.

والأصل فإن سلطة التعديل التي يمارسها الرئيس تكون على أعمال المرؤوس غير المشروعة، إلا أنه يجوز للرئيس ممارسة سلطة التعديل حتى على الأعمال المشروعة والسليمة بغية جعلها أكثر ملاءمة وانسجاما مع النسق الإداري العام، ومن أجل القيام بالنشاط الإداري بطريقة علمية تحقق الهدف المنشود، ويقوم الرئيس بهذه السلطة إما بصورة تلقائية وإما بناء على تظلم رئاسي يرفعه المتضررون وأصحاب المصلحة. (2)

3 - سلطة الإلغاء: وتعتبر من السلطات المهمة التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه في إطار ممارسة سلطة المتابعة والتعقيب على أعمال المرؤوسين، حيث يمكن للرئيس إلغاء أعمال مرؤوسيه غير المشروعة في إطار حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون بمناسبة قيام الإدارة بمهامها، سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية لا يمكن الدفع ضدها بفكرة الحقوق المكتسبة على أساس أن العمل الإداري غير المشروع لا يمكن أن يولد حقا، بشرط احترام المدة القانونية لإلغائها قبل أن تكتسب حصانة ضد الإلغاء الإداري أو القضائي، وأن لا تكون بلغت عدم الشرعية درجة خطيرة من الجسامة والخطورة بصورة تفقد فيها هذه

1- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة 1973، ص 186

2- د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 80

الأعمال طبيعتها القانونية وصفتها الإدارية وتتحول إلى أعمال مادية كما هو الحال في حالات اغتصاب السلطة، بحيث تنعدم هذه الأعمال ولا يمكن لها أن تتحصن بالشرعية بفوات مواعيد الطعون الإدارية والقضائية.

إلى جانب ذلك فإنه يمكن للسلطة الإدارية إلغاء بعض الأعمال الإدارية السليمة، غير أنه يجب التمييز بين الأعمال الإدارية التنظيمية التي تتمتع الإدارة تجاهها بسلطة واسعة في إلغائها والأعمال الإدارية الفردية، حيث تكون سلطة الإدارة مقيدة في إلغائها لاسيما تلك القرارات التي تولدت عنها حقوقا مكتسبة، أو مراكز قانونية جديدة بشرط أن لا يعتريها عيب جسيم يؤثر على شرعيتها.

4 - سلطة السحب: تملك السلطة الرئاسية سلطة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وإعدام آثارها تجسيدا لمبدأ المشروعية وتحقيق ملاءمة القرار الإداري في إطار رقابتها على أعمال الهيئات المرؤوسة، إلا أن القضاء الإداري قد أرسى أسسا لعملية السحب حيث ميز كذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية، حيث يمكن سحب القرارات الإدارية التنظيمية في إطار مراقبة الإدارة لمدى مشروعيتها أعمالها في أي وقت كان، في حين أن القرارات الإدارية الفردية مربوطة بميعاد رفع دعوى الإلغاء، بحيث إذا أنقضى أجل الطعن القضائي تحصن القرار الإداري ضد عملية السحب ماعدا في الحالات التي استقر عليها القضاء الإداري، التي يمكن فيها للإدارة سحب القرار الإداري كالقرارات الصادرة بناء على غش، والقرارات الخاصة بفصل الموظفين، والقرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة للإدارة والقرارات المنعدمة.⁽¹⁾

وبناء على ذلك فإنه يجوز للسلطة الإدارية الرئاسية في إطار صلاحياتها كقاعدة عامة إمكانية سحب القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المرؤوسة في إطار السهر والحرص على تجسيد مبدأ المشروعية في كافة الأعمال التي تقوم بها.

1 - د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية مصر 1968، ص 355 و 356

5 - سلطة الحلول: وهي سلطة مفترضة نابغة من خضوع المرؤوس للرئيس، وبذلك يقوم الرئيس بالحلول مكان المرؤوس كلما ادعت الضرورة ذلك، وتمارس هذه السلطة على جميع أعمال المرؤوس وهي سلطة واسعة لا يحدها إلا القوانين والتنظيمات بسن استثناءات على ذلك. ويقوم الرؤساء الإداريون بدواعي حماية المصلحة العامة وتجسيد فكرة احترام مبد المشروعية في إطار دولة القانون.

وتعتبر سلطة الحول الرئاسي باعتبارها مظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية، سلطة أصلية يختص بها الرؤساء الإداريون، ويمارسونها على أعمال مرؤوسيههم دون وساطة أو نص قانوني يقيدتها، وإذا وجد فلا يكون إلا استثناء للقاعدة العامة التي تقر بالاختصاص الأصيل للرؤساء في ممارستها.

الفرع الثاني : الرقابة الوصائية

إذا كانت الرقابة الرئاسية في إطار المنظومة الإدارية رقابة مفترضة، فإن الرقابة الوصائية عكس ذلك فإنها لا تمارس إلا ضمن المعالم المحددة لها، وإذا كانت التسمية في حد ذاتها تطرح إشكالا قانونيا على أساس أن الجهات المشمولة بالرقابة تمارس مهامها بكل حرية.⁽¹⁾ في حين نجد المشرع الفرنسي هجر مصطلح الوصاية الإدارية منذ دستور 1964 واستبدلها بمصطلح الرقابة الإدارية، إلا أن ذلك لم يمنع من استمرار تداول مصطلح الوصاية الإدارية.⁽²⁾ وتتلائم الرقابة الوصائية مع التنظيم الإداري اللامركزي، حيث يوزع النشاط الإداري ما بين السلطة الإدارية المركزية والسلطات الإدارية الإقليمية أو المرفقية التي تباشر اختصاصها ضمن الحدود المرسومة لها وتحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها.⁽³⁾

1- د. بكر القباني، الإدارة العامة، ج2، دار النهضة العربية القاهرة 1968، ص 183

2- Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Economica 1978, P 687

3- Bernard Chantebout, op, cit, P 687.

وهناك من عرف الوصاية الإدارية بأنها نوع من الرقابة التأديبية تمارسها سلطة تابعة للدولة أو ممثلها (المحافظ) على سلطة محلية لامركزية، وتمارس هذه الرقابة على الأشخاص (وصاية على الأشخاص) أو على الأعمال (وصاية على الأعمال).⁽¹⁾

وما يميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الإدارية هي أنها رقابة مشروطة ، بحيث لا تمارس بصفة آلية بل تكون إلا في إطار الشروط التي نص عليها القانون.⁽²⁾

كما أنها لا تتضمن إعطاء أوامر، فإذا كانت سلطة تقوم برقابة السلطة اللامركزية في مدى احترامها لقواعد المشروعية، فإنها لا يمكن لها أن تتجاوز الحدود المرسومة لها ولا أن تطلب منها أعمالا لم ينص عليها القانون.

كما أن الوصاية الإدارية هي مجرد رقابة المشروعية ولا يمكن لها أن تتعدى ذلك بحيث لا يمكن للجهة الوصية أن تمارس رقابة الملاءمة، كما هو الحال في الرقابة الإدارية الرئاسية.⁽³⁾ وبذلك فإن الرقابة الوصائية تدخل ضمن الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها بمعنى أنها رقابة ذاتية، كما أنها تساهم على الحفاظ على وحدة الدولة، وعلى الانسجام بين مختلف الوحدات اللامركزية.

1- مظاهر الرقابة الوصائية

تتعدد صور الرقابة الوصائية بحسب الزاوية التي ينظر إليها، فإذا تم النظر إليها من حيث الزمان فتكون رقابة سابقة ولاحقة، أما من حيث مجالها إلى رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال ورقابة على الأجهزة.

أ- زمان الرقابة

تنقسم الرقابة الوصائية من حيث الزمان الى سابقة ولاحقة، وبذلك تتجسد الرقابة السابقة في رقابة الأعمال التحضيرية قبل اتخاذ القرارات الإدارية، وذلك بغرض توجيه الهيئات المحلية من

1 – Patrick Fraissier, Jean - Paul Valette, Précis de droit public, P .U. F 2000, P 248

2- ا. عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى عين مليلة 2010 ، ص 99

3- Bernard Chantebout, op, cit, p688

أجل تجنب الأخطاء قبل وقوعها، ويتجسد ذلك عن طريق أخذ الإذن المسبق من الجهة الوصية أو انتظار رأيها قبل الشروع في العمل المزمع القيام به.⁽¹⁾

أما الرقابة اللاحقة تتم بعد قيام السلطات اللامركزية بأعمالها سواء كانت عن طريق إحالتها للمصادقة أو بواسطة ارسال فرق التفتيش الى عين المكان.

وقد انتقدت الرقابتين على أساس أن الأولى قد تعطل وتعرقل نشاط الإدارة اللامركزية، وتصبح تشكل مكبحا يقع عائقا أمام تحقيق أهدافها في إطار صلاحياتها.

أما الرقابة الثانية فإنها تتسم بالتأخير لكونها تتدخل بعد انجاز العمل مما يجعل إصلاح الأخطاء أو الأضرار التي ترتبت عنه يصعب إصلاحها أو غير قابلة لذلك تماما.

ب - مجال الرقابة الوصائية

الأصل في نظام الجماعات الإقليمية أنها تتمتع باختصاصات مستقلة عن اختصاصات جهة الوصاية بما يحقق لها استقلال يساهم في اتخاذ المبادرات من قبلها، ولمواجهة الحاجات المحلية المتجددة والمضطردة في كل وقت، وبذلك فإن الجهة الوصية تباشر رقابتها بالقدر الذي لا يخل باستقلاليتها ولا يتعدى مراجعة قراراتها والتأكد من مدى مشروعيتها، ومن أجل تحقيق ذلك فقد حولت السلطة الوصية عدة صلاحيات، كالتصديق على المداولات والقرارات أو إلغائها أو سلطة الحلول عندما تتولى اتخاذ القرار بنفسها مكان السلطة اللامركزية.

غير أن المشرع كثيرا ما يحيط هذه الوسائل بجملة من الضمانات حتى لا تتعسف سلطة الوصاية في ممارسة سلطاتها على الجماعات اللامركزية، وحتى لا تؤثر على استقلاليتها والحد من اتخاذ المبادرات المحلية، حيث تبقى دائما تنتظر في قرارات الجهة الوصية مما يجعلها فعلا إدارة موصى عليها.

تتجسد هذه الرقابة من خلال المجال الذي تمارس فيه، سواء كانت رقابة على الاعمال أو على الأشخاص أو على الاجهزة.

1- د.عمار بوضياف، الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد6

جامعة محمد خيضر بسكرة، ص16

*- الرقابة على الأعمال

تمثل أعمال الجماعات الاقليمية الميدان الخصب للعمليات الرقابية بمختلف انواعها، غير ان آلية الوصاية بمختلف مظاهرها اولها المشرع اهمية خاصة لما تحققه من نتائج انية سواء على مستوى البلدية او على مستوى الولاية.

1- على مستوى البلدية

أ - سلطة المصادقة

من خلال ما تضمنه قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 أوكلت للبلدية مهام عديدة ومتنوعة لاسيما ما تضمنه الباب الثاني في الفصل الأول والثالث والرابع، حيث شملت كل المجالات والنشاطات، التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمواطن، مما يجعلها في كثير من الأحيان عاجزة على تلبيتها نظرا لوضعيتها المادية والمالية المتدهورة هذا من جهة، ومن جهة أخرى إن تجسيد البرامج المختلفة الموكلة للبلدية وترجمتها على أرض الواقع يكون عن طريق المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في مختلف الدورات التي يعقدها سواء كانت عادية أو استثنائية، غير أن المداولات المتخذة لا تعرف التجسيد والتطبيق على أرض الواقع إلا بعد المصادقة عليها سواء كانت هذه المصادقة ضمنية أو صريحة.

1- المصادقة الضمنية

انطلاقا مما تضمن القانون المتعلق بالبلدية فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.⁽¹⁾ بتحليل هذا الحكم يتضح أن المشرع قد تراجع عن مكتسبات قانون 08/90 المتعلق بالبلدية، حيث كانت المداولات تعتبر مصادق عليها بحكم القانون في اجل لا يتعدى خمسة عشر يوما من إيداعها لدى الولاية،⁽²⁾ واعتمد نفس الاجل الذي تضمنه الامر 24/67 مما يؤثر على اجل تنفيذ المداولات وبالتالي تؤثر على التكفل الآني بمصالح المواطنين.

1- المادة 56 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق

2- المادة 41 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، ج ر 15

2- المصادقة الصريحة

بالرغم أن المصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلى احكام القانون 10/11 والقانون 08/90 المتعلقين بالبلدية نجد ان اهم المداولات والتي يترتب عليهم اثرا ماليا مباشرا تخضع للمصادقة الصريحة، كما انه من الملفت للنظر في هذا الشأن ان المشرع قد وسع الميادين التي تخضع للوصاية الصريحة مقارنة عما كان عليه من قبل، واصبحت تضم الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، بعدما كانت تقتصر على ميدانين الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.⁽¹⁾

بالرغم من أن هذا التوسع في الميادين قد يكون نتيجة للتجارب التي عاشتها البلديات في العهود الماضية، فانه لا يكون مبررا من اجل التضييق على المبادرات المحلية خاصة وان جميع المداولات المتخذة من قبل المجلس الشعبي البلدي هي محل ايداع لدى الولاية، بل كان من الاخرى ان يضيق من مجال المصادقة الصريحة ويوسع من مجال المصادقة الضمنية حتى تتحمل المجالس كامل مسؤولياتها.

الى جانب ذلك كان يسود الاعتقاد لدى كثير من المختصين قبل اصدار قانون البلدية لسنة 2011 أن المشرع سوف يخفف من حدة المصادقة ويستبدلها بآليات أخرى أكثر ضمانا لمشروعية الأعمال التي تقوم بها البلدية.

ب - سلطة الإلغاء

لقد خول قانون البلدية 10/11 للوالي سلطة الغاء المداولات وقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة قرار في حالة مخالفتها للأحكام التي تضمنها قانون البلدية او لأي نص تشريعي أو تنظيمي.⁽²⁾

1 - المادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق

- المادة 42 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق

2 - المادتين 59، و60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق

وبالرغم انه في بعض الاحيان لا يتضمن النص صراحة ذلك، كما يتبين عند المقارنة بين احكام المادة 99 من القانون 10/11 مع المادة 80 من القانون 08/90، حيث لا تتضمن صراحة سلطة الوالي بإلغاء قرار البلدية إذا كان مخالفا لقانون أو تنظيم،⁽¹⁾ الا ان ذلك لا يمنع الوالي من إلغاء ما يصدر من أعمال قانونية عن البلدية والتي ترسل إليه بموجب هذه المادة في حالة عدم مشروعيتها.

ويعتبر ذلك من اهم النتائج التي تتمخض عن العملية الرقابية في إطار تطبيق أحكام الوصاية التي تضمنها قانون البلدية، وهذا ما يشكل تضيقا كبيرا واخلاقا بأسس النظام اللامركزي في ظل الدولة الحديثة على اساس ان سلطة الإلغاء مقبولة في ظل النظام الرئاسي الإداري، غير انه في إطار النظام اللامركزي أصبحت آلية تجاوزها الزمن لما لها من تأثير على اسسه وعلى جوهره، وكان بالمشرع الجزائري ان يمنح تلك السلطة للقضاء الإداري كما هو الشأن في قانون الولاية، لان ذلك كان يعطي مصداقية أكبر ودعامة أقوى للنظام اللامركزي في الجزائر.

ج - سلطة الحلول

تعتبر سلطة الحلول إحدى الآليات التي يقوم عليها نظام الوصاية في النظام اللامركزي الجزائري، وذلك ما كرسه المشرع من جديد في قانون البلدية من خلال الفصل الثالث من الباب الأول القسم الثاني تحت عنوان سلطة الحلول، حيث تضمن كل الحالات التي تخول للوالي ان يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما فيها الحالات المتعلقة بضبط الميزانية.⁽²⁾

1- المادة 2/80 من القانون 08/90 تتضمن ما يلي: «إذا كان القرار مخالفا لقانون أو تنظيم يحق للوالي إلغاءه بقرار مسبب خلال هذه المدة».

- المادة 99 من القانون 10/11 «تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ ارسالها الى الوالي».

2- المواد 100، 101، 102، 183، 184، 186 من القانون 10/11، مرجع سابق

- انظر د. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه،

جامعة قسنطينة 2005، ص276

بالرغم ما يسجل من نقائص على تسيير البلديات وعدم تحكمها في التسيير بمختلف جوانبه، فإن سلطة الحلول تبقى هي الأخرى من الآليات التي تؤثر على استقلالية المجلس البلدي المنتخب، هذه الآليات تجعل النظام الإداري اللامركزي في الجزائر لازال لم يتحرر من آثار مظاهر النظام الإداري المركزي، وإن مصير أحداث إصلاحات عميقة من خلال قانون البلدية يبقى من المتطلبات التي تفرض نفسها.

2 - على مستوى الولاية

انطلاقاً من المادة 16 من الدستور الجزائري التي تنص على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، فإن المجلس الشعبي الولائي هو القاعدة الثانية للامركزية، مما يجعله يخضع لنظام الوصاية الإدارية التي تخضع لها الجماعات الإقليمية بصفة عامة. وبذلك كما هو الشأن بالنسبة للبلدية فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي هي بدورها تخضع للآليات التي تقوم عليها الوصاية الإدارية المتمثلة في عملية الرقابة والتي تتجسد من خلال ما يلي:

أ - سلطة المصادقة

إن آلية المصادقة في إطار الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي تعتبر إحدى آليات الرقابة السابقة التي تخضع لها هذه الأعمال سواء كانت ضمنية أو صريحة.

1- المصادقة الضمنية

انطلاقاً من أحكام قانون الولاية 07/12 فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي غير المنصوص عليها في المواد 55 و56 و57 تكون نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من ايداعها بالولاية، وبذلك بعد فوات هذا الاجل تكون المداولة مصادق عليها ضمناً.⁽¹⁾ من خلال مقارنة هذه الأحكام أيضاً بما جاء في مضمون قانون 09/90، نلاحظ أن المشرع قد مدد من أجل المصادقة الضمنية من خمسة عشر يوماً إلى واحد وعشرين يوماً، مما يعطي

1- المادة 54 من القانون 07/12 ، مرجع سابق

مدة اطول للسلطة الوصية لمراقبة مداوات المجلس الشعبي الولائي، كما انه اوكل مهمة مراقبة تلك الاعمال للوالي بدلا من وزير الداخلية وذلك للتخفيف عن هذا الاخير، وفرض رقابة قريبة جدا على اعمال المجلس الشعبي الولائي على اساس مشاركة الوالي في اعماله، بحيث اذا ما تبين له ان اي مداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فانه يرفع دعوى امام المحكمة الادارية المختصة اقليميا لإقرار بطلانها على ان لا يتجاوز اجل واحد وعشرين يوما من اتخاذ المداولة.⁽¹⁾

2 - المصادقة الصريحة

نظرا لخصوصية بعض الميادين وللاثار الكبيرة التي تنجم عنها، فقد اخضعها المشرع للمصادقة الصريحة، وبذلك تضمن قانون الولاية 07/12 اربع ميادين بدلا من ميدانين كما كان عليه الحال في قانون 1990، وتتمثل هذه الميادين في الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه او تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا، ولعل العلة في ذلك ان المشرع استخلص بعض النتائج من السنوات السابقة لتسيير الولايات التي اتسمت في بعض الاحيان ببعض التصرفات التي اثرت بصفة سلبية على ادائها، لاسيما فيما يتعلق بتسيير الميزانية والتنازل على عقارتها، الامر الذي تتطلب اصلاح ذلك الخلل من خلال القانون الحالي.⁽²⁾

غير ان هذا التوسيع من مجال المصادقة الصريحة، يعتبر تضييقا على المبادرات المحلية لاسيما وانه يشمل اهم الميادين التي لها تأثير مباشر على التنمية المحلية. وبالرغم من هذه الملاحظات الا ان هذا لا يمنع من القول بان المشرع استدرك بعض النقائص التي كانت تشوب نص 1990، كتحديد اجل شهرين لوزير الداخلية في اطار المصادقة الصريحة والا اعتبرت المداولة مصادق عليها.

1- المادة 49 من القانون 09/90 المتضمن قانون الولاية « تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما الا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به.... »

2- المادة 55 من القانون 07/12 ، مرجع سابق

ب - سلطة الإلغاء

تعتبر سلطة الإلغاء آلية ذات أهمية كبيرة في إنهاء أعمال المجلس الشعبي الولائي غير المشروعة، وقد حولها المشرع لسلطات الوصاية (وزير الداخلية) من أجل إلغاء أعمال المجالس الشعبية المنتخبة على المستوى الإقليمي لاسيما في ظل قانون 09/90.⁽¹⁾ غير أن المشرع أحدث ثورة تعكس بداية انطلاقة إيجابية لتكريس استقلالية الجماعة الإقليمية من جهة وتجسيد النظام اللامركزي من جهة أخرى، حيث أسند سلطة الإلغاء للسلطة القضائية كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الفرنسي في سنة 1982.⁽²⁾

وانطلاقاً من أحكام القانون 07/12 فإن جميع مداوات المجلس الشعبي الولائي المشوبة بأي عيب من العيوب والتي تجعلها باطلة بطلاناً نسبياً أو بطلاناً مطلقاً، لا تكون محل الغاء من طرف وزير الداخلية، بل أسند مهمة ذلك للوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة حسب الآجال المحددة في قانون الولاية، وتطبق نفس الأحكام في حالة المطالبة بالإلغاء من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك.⁽³⁾

ج - سلطة الحل

تعتبر سلطة الحل من آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي التي تتمتع بها السلطة الوصية، ولما تمثله من خطورة على أداء المجلس الشعبي الولائي فقد قيدها المشرع من خلال قانون الولاية بشروط وحصرها في ضبط الميزانية وتسويتها في حالة التصويت عليها وهي غير متوازنة أو ظهر عجز عند تنفيذها ولم تتخذ الإجراءات الخاصة بذلك.⁽⁴⁾ والملاحظ على ذلك أن المشرع تبنى نفس الأحكام التي تضمنها قانون الولاية لسنة 1990 ولم يدخل عليها أي تغييرات من أجل التخفيف من حدة هذه الرقابة.⁽⁵⁾

1- المواد 51 ، 52 ، 53/3 من القانون 09/90 ، مرجع سابق

2-Patrick Fraissier, Jean- Paul Valette, o.p, cit, P 248

3- المواد 2/54 ، 4/57 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

- للتوضيح أكثر انظر د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 251

4- المواد 163 ، 168 ، 169 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

5- المواد 141 ، 146 من قانون الولاية 09/90 ، مرجع سابق

* - الرقابة على الأشخاص

لقد اخضع المشرع الجزائري اعضاء المجالس المنتخبة لرقابة الجهة الوصية كما هو الشأن بالنسبة للوصاية على الأعمال وتكون هذه الوصاية على مستوى البلدية والولاية.

1- على مستوى البلدية

إن قانون البلدية 10/11 يخول لسلطة الوصاية(الولي) رقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي مثل ما هو عليه الحال في 1967 و1990، وبذلك يتمتع الوالي بسلطة اتخاذ قرار بتوقيف كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة أو كان محل تدابير قضائية تحول بينه وبين مهامه الانتخابية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. كما خول الوالي سلطة اتخاذ قرار يثبت فيه إقصاء العضو المنتخب في مجلس شعبي بلدي إذا كان محل إدانة جزائية نهائية.⁽¹⁾

وبذلك إن الوالي بصفته السلطة الوصية خول له القانون سلطة يمارسها على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكأنه يمارسها في اطار السلطة الرئاسية مما يؤثر بصفة سلبية على استقلالية الأعضاء المنتخبين على عكس قانون البلدية لسنة 1967، حيث كان الإقصاء يتم بموجب مرسوم وليس بقرار الوالي.

2 - على مستوى الولاية

انطلاقا من قانون الولاية 07/12 فإنه تم اخضاع الاعضاء المنتخبين لرقابة وزير الداخلية، حيث يمكنه اتخاذ قرار إما بتوقيف العضو المنتخب اذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام، او لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية، أو بإقصائه اذا كان تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، او في حالة تنافي منصوص عليها قانونا أو كان محل ادانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تجعله تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.⁽²⁾

1- المواد 43 ، 44 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق

2- المواد 40، 44، 45 ، 46 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

وتعتبر هذه الاحكام ليست جديدة بمقارنتها بالأحكام التي تضمنها قانون الولاية لسنة 1990، وهذا بخلاف احكام امر 1969 حيث كان الاقصاء يتم بموجب مرسوم، الامر الذي يعطي ضمانا اكثر لاستقرار المنتخبين. (1)

أما اهم حكم تضمنه قانون الولاية امكانية العضو المنتخب الطعن في قرار وزير الداخلية المتضمن إسقاط العضوية أمام مجلس الدولة، وان كانت القواعد العامة للمنازعات الادارية تسمح بذلك. (2)

* - الرقابة على الأجهزة

لقد وسع المشرع الرقابة الوصائية لتشمل المجالس المنتخبة بهدف حمايتها من الوقوع في الانسداد ومن الحالات التي تعطل ادائه، وبذلك اخضع المجلس الشعبي البلدي والولائي لإجراءات قانونية تجنبهم الوقوع في الوضعيات التي تؤثر على وجودهم او على ادائهم.

1 - على مستوى البلدية

لقد تضمن قانون البلدية 10/11 الحالات التي تؤدي الى حل المجلس الشعبي البلدي، وهي حالات لا تسمح ببقائه وتؤدي الى شلله، وقد يتسبب فيها المنتخبون او تكون منطقية لظروف ما، وتقاديا لأي تأويل سيء او تجاوز لذلك فقد حددت تحديدا حصريا حتى لا تكون سلاحا يشهر امام المنتخبين من جهة، وحتى يكون المنتخبون بدراية تامة بالنتائج التي تتمخض عن بعض التصرفات غير المسؤولة والتي من شأنها تعيق سير المجلس المنتخب من جهة اخرى. وتمثلت هذه الحالات في حالة خرق أحكام دستورية، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي او من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي

1- المواد 38، 40، 41، 42 من قانون الولاية 09/90 ، مرجع سابق

2- د . مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 208

للمجلس دون الاستجابة له، حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، حالة حدوث ظروف استثنائية تخول دون تنصيب المجلس المنتخب.⁽¹⁾

في حالة توفر تلك الحالات يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعداد تقرير بناء على ما قدمه والي الولاية حول وضعية المجلس المعني، ثم يتم تقديمه لمجلس الوزراء ليتم حله بموجب مرسوم رئاسي.

مما تجدر الإشارة إليه أن المشرع فصل في نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، بعدما كان غير محدد في قانون 08/90 عندما تضمن ان الحل يكون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.⁽²⁾

كما تضمنت كل النصوص المتعلقة بقانون البلدية 1967، 1990، 2011 على أنه يعين مجلس مؤقت أو متصرف ومساعدين له عند الاقتضاء، على أن تجرى انتخابات تجديد المجلس في أجل أقصاه ستة أشهر.

غير أن المشرع قد ضمن قانون البلدية حكما جديدا لم تتضمنه النصوص السابقة عالج من خلاله حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء انتخابات بالبلدية حيث كلف وزير الداخلية بإعداد تقرير على هذه الوضعية ويعرض على مجلس الوزراء، ويعين والي على اثر ذلك متصرفا لتسيير شؤون البلدية.

يمارس المتصرف تحت سلطة والي السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وعند توفر الظروف المناسبة تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي، وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.⁽³⁾

من خلال هذه الاحكام نجد أن المشرع لم يحدد أجلا لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي حلت وعلل ذلك بوجود ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات، لكن السؤال المطروح ماهي

1- المادة 46 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق

2- المادة 47 من نفس المرجع

3- المادة 51 من نفس المرجع

هذه الظروف الاستثنائية؟ إنها كلمة فضفاضة وبالتالي هل هي الحالات التي نص عليها الدستور أم هي حالات أخرى، وبالتالي تبقى السلطة التقديرية للإدارة في تحديد تلك الظروف. وهناك مثال حي ما تم في العهدة السابقة 2007-2012 لبلدية حاسي مسعود بولاية ورقلة، حيث تم تجميد نشاط المجلس الشعبي البلدي قرابة ثلاثة سنوات ولم يحل ولم يجدد، وعين متصرف اداري (رئيس الدائرة) لتسيير شؤون البلدية الى غاية انتهاء العهدة، وبناء على هذه التجربة نخلص إلى أن هناك تراجع كبير على المكتسبات التي حققت فيما سبق، وأصبح للإدارة دور كبير في تسيير الجماعات الإقليمية، مما يؤثر مباشرة على أسس التنظيم الإداري على المستوى اللامركزي.

2 - على مستوى الولاية

على غرار المجلس الشعبي البلدي فإن جهاز المجلس الشعبي الولائي هو بدوره يخضع لرقابة السلطة الوصية المتمثلة في وزير الداخلية كجهاز بحيث اذا توفرت الحالات التي تضمنها قانون الولاية فإنها تصبح سببا كافيا لحل المجلس الشعبي الولائي وحصرها المشرع في الحالات التالية، في حالة خرق أحكام دستورية، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها او من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، او في حالة اندماج بلديات او ضمها او تجزئتها، او في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.⁽¹⁾

ونلاحظ ان المشرع ابقى على الحالات التي تضمنها قانون 09/90 المعدل والمتمم

بالأمر 04/05 المؤرخ في 2005/07/18.⁽²⁾

1 - المادة 48 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

2 - المادة 44 من قانون الولاية 09/90 ، مرجع سابق

- المادة 01 من الامر 04/05 المؤرخ في 2005/07/18 المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم للقانون 09/90 ، ج ر 50

ويتم الحل والتجديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير يقدمه وزير الداخلية يتخذ في مجلس الوزراء كما يقتضي ذلك العمل التنظيمي، وبعد عملية الحل يقوم وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي بتعيين مندوبية تنفيذية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس لممارسة الصلاحيات المحددة لها بموجب النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد. (1)

ومما تجدر الإشارة إليه ان المشرع تدارك النقص الذي كان يشوب قانون 1990 المتمثل في عدم تحديد المدة الواجب فيها اجراء عملية تجديد المجلس المحل، حيث حددت مدة ثلاثة اشهر لإجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي المحل ابتداء من تاريخ الحل، لكن ربطها بعدم وجود حالة المساس الخطير بالنظام العام، وفي حالة تحقق هذه الحالة يبقى تجديد المجلس المحل يخضع للسلطة التقديرية لوزارة الداخلية لاسيما في ظل عمومية مصطلح النظام العام. (2)

وكان من المتوقع في ظل القانون الجديد ان تسند عملية الحل للسلطة القضائية بناء على دعوى يقدمها وزير الداخلية حتى يكرس الفصل بين جميع السلطات، لكن بصدور القانون الحالي اكد المشرع من جديد على الحل الاداري عوض الحل القضائي الامر الذي كرس مرة اخرى هيمنة الإدارة على التسيير اللامركزي.

2 - تقدير الرقابة الوصاية

1 - على مستوى البلدية

من خلال التجربة الجزائرية خلال خمسين سنة من الاستقلال، عرفت الدولة الجزائرية ثلاثة نصوص اساسية تحكم تسيير البلديات، ومن اهم ما تضمنت المنظومة الرقابية التي اخضع لها تنظيم واعمال المجالس الشعبية البلدية كانت كالتالي.

1 - المادة 49 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

2 - المادة 50 من نفس القانون

من خلال الاحكام التي تضمنها قانون البلدية لسنة 1967 فان المشرع اخضع المجلس الشعبي البلدي لرقابة صارمة سواء فيما تعلق بتسييره او ما صدر عنه من اعمال، وبذلك اخضع جميع مداوات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة سواء كانت ضمنية او صريحة، وكانت هذه الوضعية مبررة في ظل نقص الاطارات وتدني المستوى التعليمي ونقص التجربة وحددت آجال المصادقة الضمنية بعشرين يوما والصريحة بشهر، وكانت المصادقة الصريحة تشمل ستة ميادين مهمة للغاية، الى جانب ذلك كانت قرارات رئيس المجلس البلدي تخضع بدورها للمصادقة الضمنية ولا تكون قابلة للتنفيذ الا بعد مضي شهر من ارسالها الى الوالي لاسيما تلك المتضمنة لنصوص تنظيمية، كما يتمتع الوالي بسلطة الغاء المداوات والقرارات غير المشروعة. (1)

غير أن قانون 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية والذي صدر عقب دستور 1989، قام على أساس التعددية السياسية والانفتاح الديمقراطي، مما انعكس مباشرة على قانون البلدية حيث تقلصت ميادين المصادقة الصريحة وأصبحت ميدانين فقط الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وتقلصت أيضا آجال المصادقة الضمنية حيث أصبحت 15 يوما بدلا من 21 يوما.

وبالرغم من هذا التطور المحسوس الا انه لم يمس الاسس والقواعد التي يقوم عليها نظام الوصاية لاسيما الاليات التي يتمتع بها الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي كجهاز او على مختلف الاعمال الصادرة عنه، حيث بقي الوالي في كثير من المحطات وكانه يمارس في الاليات التي تجسد النظام الرئاسي.

وفي 2011 صدر قانون آخر ينظم من جديد جهاز البلدية وكان الاعتقاد السائد بان يكون هناك تغيير جذري للنصوص السارية المفعول لاسيما في الشق الرقابي منها، بتكريس آليات اخرى تمنح بموجبها حرية اكبر للمجلس الشعبي البلدي وتعويض الرقابة الوصائية برقابة قضائية توكل لها مدى مشروعية الاعمال التي تصدر عنه.

1- المواد 102، 103، 104، 105، 106، 131 من الأمر 67/24 المتضمن قانون البلدية مؤرخ في 18/01/1967، ج 06

— Hygues Tay. La Nouvelle Institution en Algérie, R. A. S. J, No 4, 1967, p774

غير انه بصدور القانون 10/11 لم تحدث تغييرات جذرية بل العكس فقد مدد اجل المصادقة الضمنية الى واحد وعشرين يوما كما كان في نص 1967 ووسع من ميادين المصادقة الصريحة الى اربعة ميادين بعدما كان ميدانين، وبقي الوالي يمارس في نفس الصلاحيات المنبثقة عن سلطة الوصاية والتي لا تختلف عن الاليات المكرسة من قبل سواء كانت على الجهاز او الاعضاء مما جعل القانون الجديد كغيره من القوانين التي سبقته لم يحدث اي تغيير يذكر.

2 - على مستوى الولاية

كما هو الشأن بالنسبة للبلديات فإن الولاية عرفت ثلاثة نصوص تشريعية 1969، 1990، 2012 أي قانون في كل عشرين سنة تقريبا، وكان يفترض ان تتطور هذه النصوص بتطور المجتمع لاسيما بعد خمسين سنة من الاستقلال، خاصة فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي وعلى اعماله، وبذلك تضمن نص 1969 آليات رقابية مقبولة مقارنة بالزمن الذي شرعت فيه، حيث لم يتجاوز سبع سنوات بعد الاستقلال.

بذلك اخضع هذا النص مداورات المجلس الشعبي الولائي الى نوعي المصادقة الضمنية والصريحة، وقيد المصادقة الضمنية بخمسة عشر يوما من تاريخ إنهاء الدورة مع عدم طلب الوالي إلغاءها لدى وزير الداخلية، أما إذا طلب الإلغاء ولم يتقرر خلال شهرين فإن المداولة تصبح نافذة، اما المصادقة الصريحة فان المداورات الخاضعة لها تكون قابلة للتنفيذ بحكم القانون عندما لا يجرى عليها أي تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداورات، وكان هذا الحكم مكسبا آنذاك وهو التطبيق الحكمي للمداورات بعد فوات الأجل المحددة للمصادقة الصريحة.⁽¹⁾

بعد عشرين سنة من ذلك وفي خضم التحولات التي شهدتها الجزائر بعد صدور دستور 1989 صدر قانون الولاية لسنة 1990، وتضمن بعض التطور المحسوس حيث قلص من آجال المصادقة الضمنية وحصر المصادقة الصريحة في ميدانين وهما الميزانيات والحسابات وإحداث

1- المواد 55، 56، 57، 58 من الأمر 69/38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج 44

- علي زغود، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، ش و ن ت، الجزائر 1977، ص 84

مصالح ومؤسسات عمومية ولائية.

واهم ما يلاحظ على ذلك ان آجال المصادقة الصريحة لم يحددها المشرع بل تركها للسلطة التقديرية للسلطة الوصية بحيث تبقى تلك المداورات معلقة بالتنفيذ إلى حين المصادقة عليها. هذه الحالة تركت كل مبادرات المجلس الشعبي الولائي مرهونة بمدى قبولها من طرف السلطة الوصية مما اثر على تسيير هذه الجماعة الاقليمية، الامر الذي استدعى المشرع مرة اخرى بسن نص جديد في سنة 2012.

هذا النص كان ينتظر منه الكثير فيما يخص العلاقة بين سلطة الوصاية وجهاز المجلس الشعبي الولائي ، الا انه بعد صدوره لم يحدث ما كان متوقعا منه بالرغم من انه ادخل اليات جديدة في مجال ممارسة الوصاية على اعمال المجلس الشعبي الولائي لا يمكن التغاضي عنها، وهي اسناد مهمة تقدير مدى مشروعية الاعمال التي تصدر عن المجلس الشعبي الولائي الى القضاء الاداري وهي قفزة نوعية في مجال الوصاية الادارية، ولا ندري لماذا لم يضمن المشرع تلك الاحكام في قانون البلدية لأنها في الحقيقة اسنדהا الى الجهة الجديدة بذلك (القضاء الاداري) مثل ما هو معمول به في الدول المتطورة.

الى جانب ذلك تضمن القانون الجديد امكانية اعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين تعرضوا للإقصاء من طرف وزير الداخلية الطعن في قراره امام مجلس الدولة.⁽¹⁾ غير ان ما يعاب على هذا القانون انه مدد آجال سلطة المصادقة الضمنية ووسع من ميادين المصادقة الصريحة وهو تراجع صارخا على مكتسبات نص 1990، بحيث كان بإمكان المشرع ان يعتمد اليات اخرى تحافظ على استقلالية الجماعات الاقليمية من جهة ومشروعية اعمالها من جهة اخرى.

انطلاقا من ذلك نخلص إلى أن المشرع يهدف إلى تحقيق لامركزية إدارية مقيدة من اجل مراقبة المجالس المنتخبة عن قرب من جهة، وفي نفس الوقت المحافظة على وحدة إقليم الدولة

1- المادة 44 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

من جهة اخرى، وهي نفس المبادئ التي تضمنها ميثاق الولاية لسنة 1969 ومما تضمنه: « ان هذه اللامركزية ما هي إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة». (1)

من خلال ذلك نلاحظ أن المشرع لازال حذرا في تعامله مع الإدارة اللامركزية وتبلور ذلك جليا من خلال تجربة 45 سنة لوجود البلديات وما عرفته من اختلالات في تسييرها، وبذلك يحاول المشرع في كل مرة سد الثغرات عند سنه لتشريعات جديدة.

إلا أن الملاحظ على هذا التشريع الجديد قد سجل تراجعا على مكتسبات 1990 كان من الأخرى أن تعالج بطرق أخرى، لاعتن طريق التضييق والتشديد عبر وسائل وآليات الوصاية المفروضة على أعمال المجلس المنتخبة، كان بإمكان المشرع الجزائري أن يأخذ من بعض تجارب بعض الدول لاسيما تلك التي قطعت شوطا كبيرا في مجال النظام اللامركزي الإداري كما هو الحال بالنسبة لفرنسا، لأنها تجارب جاهزة يمكن الاستفادة منها حسب ما يمليه الواقع الإداري والسياسي والاجتماعي الجزائري. (2)

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الداخلية بواسطة لجان إدارية

في إطار الرقابة الذاتية للإدارة فإن المشرع عادة ما ينشئ آليات داخلية للرقابة الذاتية، من اجل مراقبة الإدارة نفسها بنفسها مباشرة ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق اللجان الإدارية الداخلية. تقوم هذه اللجان برقابة بعض الأعمال التي أوكلها لها المشرع بالرغم من أنها تقوم بها تحت السلطة السلمية للرئيس الإداري.

انطلاقا من ذلك نجد أن المشرع الجزائري جسد ذلك في مختلف النشاطات الإدارية كالعقود الإدارية وتسيير المستخدمين، ففي مجال العقود الإدارية وحرصا منه لتجسيد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها العقد الإداري بصفة عامة وعقود الصفقات العمومية بصفة خاصة

1 - ميثاق الولاية المصادق عليه من قبل مجلس الثورة والحكومة في 26 مارس 1969 ، ص374 ، ج ر 44

2 - د. عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الادرية على الجماعات المحلية في الجزائر مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 6 ،

افريل 2010 ، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص16

كمبدأ المنافسة ومبدأ المساواة بين العارضين.

ومن أجل إضفاء شفافية أكبر على إبرام الصفقة العمومية خصص المشرع بابا خاصا لعملية الرقابة وهو الباب الخامس. (1)

وبذلك تضمن هذا الباب مختلف أنواع الرقابة سواء كانت داخلية او خارجية و الجهات التي تقوم بها، وتمثلت الرقابة الداخلية في لجنتين لجنة خاصة بالفتح ولجنة خاصة بتقييم العروض. (2)

الفرع الأول: اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة

في إطار إضفاء الشفافية في إبرام الصفقات العمومية ألزم المشرع جميع الهيئات التي تبرم صفقات عمومية، بإحداث لجنة دائمة لدى كل مصلحة متعاقدة مهمتها فتح الأظرفة التي يتقدم بها المتعهدون، كما خول لمسؤول المصلحة المتعاقدة صلاحية اتخاذ مقرر يحدد بموجبه تشكيلة هذه اللجنة وتركت له السلطة التقديرية في ذلك، حتى يتكيف مع الظروف والأوضاع الإدارية عند تعيين أعضائها، كما تصح اجتماعاتها مهما كان عدد الحاضرين من أعضائها، وهذا يعد أحد أوجه الرقابة الإدارية الذاتية المباشرة.

وعهد لها باختصاصات تقوم أساسا على رقابة سابقة قبل اختيار المتعهد الذي ترسو عليه الصفقة، وهذه الرقابة هي رقابة إدارية داخلية الهدف الأسمى منها تحقيق سلامة العمل الإداري من جهة والشفافية في عملية التعاقد من جهة أخرى. (3)

وأوكل المشرع لهذه اللجنة عمليات إدارية دقيقة من أجل ضمان النزاهة في ترتيب المتعهدين بعد التدقيق في العروض المقدمة من طرفهم، وتكون هذه العملية أمام مرآى جميع المتعهدين، حيث يتم فتح الأظرفة التقنية في جلسة علنية من أجل ضمان مبدأ المنافسة.

1- د. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 177

2- المادة 121 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10، مرجع سابق

3- المادة 122 من نفس المرسوم

الفرع الثاني: اللجنة الدائمة لتقييم العروض

على غرار اللجنة الدائمة لفتح العروض، فإنه تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض، وتتولى هذه اللجنة التي يعين أعضاؤها بمقرر من مسؤول المصلحة المتعاقدة والتي تتكون من أعضاء مؤهلين يختارون نظرا لكفاءتهم تحليل العروض وبدائل العروض عند الاقتضاء، من أجل إبراز الاقتراح أو الاقتراحات التي ينبغي تقديمها للهيئات المعنية.⁽¹⁾

وتعيين أعضائها من اختصاصات مسؤول المصلحة المتعاقدة كما هو الحال بالنسبة للجنة الفتح، ويتمتع هذا المسؤول بسلطة تقديرية في اختيارهم وفي تحديد العدد الذي تشكل منه هذه اللجنة، ومنحت له هذه السلطة حتى يتمكن من تكوين هذه اللجنة حسب ما تقتضيه ظروف المصلحة المتعاقدة.

من خلال ما تضمنه النص من اختصاصات اللجنة المذكورة يتضح أن المشرع قد منح لها صلاحيات ذات أهمية كبرى في تحليل العروض وبدائل العروض.

وانطلاقا من الصلاحيات المخولة لها تقوم هذه اللجنة بالرقابة الدقيقة لهذه العروض، حيث تتأكد من صحة المعلومات الواردة بها ومن الوثائق التي تحتوي عليها طبقا لما اشتمل عليه دفتر الشروط، ويتضح من خلال ذلك أن لهذه اللجنة رقابة شاملة على العروض المقدمة للإدارة.

كما أن لهذه اللجنة دور استشاري حيث يمكن لها أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العروض المقبولة، إذا ثبت أنه تترتب على منح المشروع هيمنة المتعامل المقبول على السوق أو يتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت.

من خلال هذا الدور المهم الذي تلعبه لجنة فتح العروض، نخلص أن الإدارة تراقب ذاتها بنفسها بواسطة هذه اللجنة، بحيث تجنبها هذه الأخيرة من الأخطاء التي يمكن أن تقع فيها الإدارة لاسيما إذا كان اختيار أعضاء اللجنة يتم على أساس متين دون محاباة، وأن يراعي في ذلك مبدأ الجدارة والعلم.⁽²⁾

1- المادة 125 من المرسوم 236/10 ، مرجع سابق

2-M.Sabri, K.Aoudia, M.Lallem, Guide de gestion des marchés public, Edition du Sahel 2000, p246

الفرع الثالث: لجنة الصفقات

هي لجنة كلفها المشرع بالرقابة الخارجية وقد تكون هذه على مستوى الإدارة أو خارجها، أما غاية رقابتها هي التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على لجان الصفقات، وإلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.⁽¹⁾

ومن اختصاصاتها أيضا أنها تقدم المساعدة للإدارات في مجال تحضير الصفقات العمومية وتقدم رأيا حول الطعون التي يقدمها المتعهدون عند احتجاجهم على كيفية اختيار المصلحة المتعاقدة، كما أن مشاريع دفاتر شروط المناقصات تخضع إجباريا لدراستها قبل إعلان المناقصة في أجل 45 يوما.

وتتخذ لجنة الصفقات عدة أشكال: اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، اللجنة الوطنية لصفقات اللوازم، اللجنة الوطنية لصفقات الدراسات، اللجنة الوزارية للصفقات، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية، ومراكز البحث والتنمية الوطنية، والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ولجنة الصفقات الولائية، واللجنة البلدية للصفقات، ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري والخدمات.⁽²⁾

من خلال دراسة تشكيلة هذه اللجان المذكورة أعلاه يتضح أنها تتشكل في غالبيتها أكثر من 95% من أعضاء يمثلون الإدارة وتقوم بالرقابة القبلية على إبرام الصفقات العمومية، وأن رأيها الذي يكون ايجابيا او مقرونا ببعض التحفظات او برأي سلبي بعد دراستها لمشاريع الصفقات يكون الزامي للإدارة، بحيث يشكل رأيا أحد العناصر الأساسية التي تعتمد عليها الرقابة المالية المسبقة، وبذلك فهي تقوم بدور فعال في مجال الرقابة الإدارية الذاتية، وتساهم في ترشيد الأموال والنفقات العمومية بصفة عامة.⁽³⁾

1 - المادة 126 من المرسوم 236/10 ، مرجع سابق

2 - المواد من 133 الى 138 و142 من نفس المرسوم

3 - د. احمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ترجمة احمد صاصيلا ، ط3 ، د م ج 1979 ، ص374

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية الذاتية المتخصصة

إن التسيير العقلاني والمرشد لمختلف الأجهزة الإدارية سواء على المستوى المركزي والمحلي كان يشكل هاجسا لدى السلطات العليا منذ الاستقلال.

وبغية تحقيق هذا الهدف احدث عدة مصالح من أجل مراقبة أعمال الإدارة العمومية سواء كانت هذه الرقابة سابقة أو لاحقة.

الفرع الأول: الرقابة السابقة للمراقب المالي

لقد حرص المشرع الجزائري منذ الاستقلال بإعطاء أولوية خاصة لكل الأعمال الإدارية التي تترتب عنها نفقات عامة حتى يؤمن حسن استعمال الأموال العمومية عن طريق التنفيذ الصحيح لمختلف النصوص التي تحكم تسيير الأموال العمومية.

هذا الحرص الشديد تبلور منذ سنة 1964 حيث تدخل المشرع لإرساء قواعد خاصة بالرقابة السابقة على النفقات في الجزائر، ثم ما لبث وان تدخل مرة اخرى في سنة 1969 من اجل سد الثغرات وتحسين عملية الرقابة السابقة.⁽¹⁾

غير ان المشرع لم يكتف بذلك بل تدخل في كل مرة تقتضي ذلك من اجل تحسين عملية الرقابة على الانفاق الحكومي، وايجاد اليات تتلاءم مع التطور الذي عرفته الجزائر في شتى المجالات، وبذلك تدخل المشرع في مناسبتين من اجل تكييف النصوص السارية المفعول مع الوضع القائم وكان ذلك في سنة 1992 و2009.⁽²⁾

1- المرسوم رقم 57/64 المؤرخ في 10/2/1964 المعدل والمتمم لاختصاص المراقب المالي للدولة ، ج ر 14

- المرسوم 28/69 المؤرخ في 21/2/1969 المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالمراقبة المالية ، ج ر 18

2- المرسوم التنفيذي 92 / 414 المؤرخ في 14 / 11 / 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر 82

- المرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92 / 414 المؤرخ في 16 / 11 / 1992 ، ج ر 67

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري تأثر كثيرا بالمشرع الفرنسي فيما يخص الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات، حيث عرفت فرنسا هذا النوع من الرقابة منذ صدور قانون 10 أوت 1922، ثم كرس بموجب المرسوم 1587/62 المؤرخ في 29 ديسمبر 1962 المتعلق بالتنظيم العام للمحاسبة العمومية، ثم المرسوم 1049/70 المؤرخ في 13 نوفمبر 1970 المتعلق بالرقابة المالية للآمرين بالصرف الثانويين.⁽¹⁾

وانعكس هذا التأثير على النصوص الجزائرية، حيث تضمنت الأسس القاعدية لعملية الرقابة السابقة على النفقات.

أ - مجال الرقابة السابقة على النفقات

إن مجال الرقابة السابقة على النفقات ينقسم إلى شقين، الأول خاص بالإدارات المعنية بالرقابة السابقة، والثاني خاص بالأعمال المعنية.

1- الإدارات المعنية بالرقابة السابقة

لقد حدد المشرع الهيئات والادارات المعنية بالرقابة السابقة لتنفيذ نفقاتها تحديدا حصريا منذ سنة 1992 ، واستثنى بعض الادارات من ذلك غير انه ما فتىء وشملها في تعديل 2009.⁽²⁾ بذلك اصبحت الادارات المعنية بالرقابة السابقة لتنفيذ نفقاتها تتحدد كما يلي: ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

غير ان المشرع استثنى من ذلك ميزانيات مجلس الامة والمجلس الشعبي الوطني واخضعهما للأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة بهما.

1 – Alain serge Mescheriakoff, op, cit, p182

2- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 374/09 ، مرجع سابق

وبذلك نجد المشرع استدرك النقص الذي كان يشوب نص 1992 ووسع من مجال الرقابة السابقة على النفقات لتشمل البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

وأهم ما ميز تعديل سنة 2009 انه كرس نوعا جديدا من الرقابة والمتمثل في الرقابة اللاحقة على ميزانية فئة خاصة من المؤسسات، والمتمثلة في المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ومراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.⁽¹⁾

من خلال هذه الاجراءات الجديدة يتضح ان المشرع حاول التخفيف من حدة الرقابة السابقة وتكريس الرقابة اللاحقة كآلية جديدة لمراقبة تنفيذ النفقات، كما تجدر الاشارة انه لأول مرة تخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة للرقابة اللاحقة، الامر الذي من شأنه يعزز من رقابة تنفيذ النفقات العمومية.

2- الاعمال المعنية بالرقابة السابقة⁽²⁾

لقد حدد المشرع الجزائري الاعمال التي تخضع للتأشير القبلية قبل التوقيع عليها على سبيل الحصر سواء كانت خاصة بالحياة المهنية للموظفين او الامور المالية الاخرى وتتمثل فيما يلي:⁽³⁾

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم وكل ما يخص الحياة المهنية للموظفين.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

1- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 374/09 ، مرجع سابق

2- André Nerrisse, précis de droit budgétaire, I, g, d, j 1961, p 62

3- المادة 05 من نفس المرسوم

- مشاريع الجداول الاصلية الاولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الاصلية المعدلة خلال السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف او مشاريع العقود.

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكل ما يتعلق بتفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

- كل التزام متعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

من خلال ما تقدم يظهر ان المشرع يحرص على اخضاع جميع الاعمال الادارية التي تترتب عنها اثار مالية للرقابة السابقة للمراقب المالي، بهدف تفادي الاختلالات المالية قبل وقوعها من جهة والحرص على مراقبة مدى التزام الأمرين بالصرف بالنصوص القانونية التي تحكم تلك العمليات المالية من جهة اخرى.

وبذلك يجب على الأمر بالصرف قبل تنفيذ اي نفقة اعداد استمارة الالتزام (التعهد) الملائمة ورافاقها بكافة الوثائق الثبوتية للنفقة وارسالها للمراقب المالي من اجل المراقبة ومنح التأشيرة المسبقة حتى يتمكن الأمر بالصرف بصرف النفقة المعنية بالالتزام.

3- العناصر الخاضعة لفحص المراقب المالي

عند ارسال مشاريع الالتزام بالنفقات تقوم مصالح المراقب المالي بمراقبتها وفحصها والتأكد من مشروعيتها ومدى مطابقتها للنصوص السارية المفعول.

ويهدف توحيد انماط العملية الرقابية على مستوى كامل التراب الوطني من جهة وشموليتها لكامل العملية المالية، حدد المشرع بدقة العناصر التي تقوم على اساسها العملية الرقابية وتمثل هذه العناصر فيما يلي: (1)

1- المادة 7 من المرسوم التنفيذي 374/09 ، مرجع سابق

- صفة الأمر بالصرف.
 - مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما .
 - توفر الاعتمادات والمناصب المالية.
 - التخصيص القانوني للنفقة.
 - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة أو مشروع الصفقة.
 - وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
 - توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية.
- 4 - نتائج الرقابة السابقة المراقب المالي
- بعدها يتلقى المراقب المالي مشروع الالتزام بالنفقة، يقوم المكلف بالمراقبة بتفحص سلامة جميع العناصر المذكورة سالفًا بدقة ، وتنتهي رقابته بأحد الأشكال التالية.⁽¹⁾
- أ - منح التأشيرة: بعد دراسة مشروع النفقة والاطلاع على جميع عناصره والتأكد من مشروعية جميع العناصر التي يقوم على أساسها الالتزام، يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة بالموافقة على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الثبوتية المرفقة لها في بعض الاحيان.
- ب - الرفض المؤقت: هو أحد أشكال قرار المراقب المالي، بحيث إذا ما تم اكتشاف أي خلل في مشروع الالتزام بالنفقة، لاسيما تلك المتعلقة بالعناصر التي تقوم عليها الرقابة وقابلة للتصحيح والتعديل.
- وحتى لا يكون هناك تعسف من طرف المراقب المالي في استعمال سلطته، حدد المشرع البيانات الهامة التي يكون على أساسها الرفض المؤقت والمتمثلة فيما يلي :⁽²⁾
- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

1- المادة 7 من المرسوم 374/09، مرجع سابق

2- المادة 8 من نفس المرسوم

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وفي حالة اكتشاف اي من البيانات السالفة الذكر في مشروع الالتزام بالنفقة يصدر المراقب المالي قرارا برفض التأشيرة مؤقتا الى حين تصحيحها.

يقصد بالرفض المؤقت أن المراقب المالي غير موافق على صرف النفقة بالشكل الذي قدم إليه، بحيث يرفض التأشيرة إلى حين تسوية أو تصحيح ما يشوب الالتزام بالنفقة المقدم إليه.

ويجب أن يكون هذا الرفض المؤقت معللا وذلك بتدوين المراقب المالي في مذكرة الرفض التي يرسلها الى الأمر بالصرف مرفوعة بمشروع الالتزام بالنفقة لكل الاسباب التي ادت الى رفض التأشيرة وكذا النصوص القانونية التي لم تحترم بنودها. (1)

على إثر رجوع ملف مشروع الالتزام بالنفقة، يقوم الأمر بالصرف بتصحيح الأخطاء وتدارك النقائص أو اكمال الوثائق الثبوتية الناقصة، ثم يعيد بعد ذلك مشروع الالتزام مرة أخرى إلى المراقب المالي من أجل التأشيرة عليه.

ج- الرفض النهائي : هو القرار النهائي الذي يتخذه المراقب المالي المتضمن رفض التأشيرة على مشروع الالتزام المقدم من طرف الأمر بالصرف، ويكون هذا الرفض عند معاينة المراقب المالي لمخالفات جسيمة لقواعد المحاسبة العمومية وبصفة عامة يكون مشوبا بأحد العيوب التي تضمنتها النصوص القانونية ومنها:

- عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

د - الطبيعة القانونية لقرار المراقب المالي

إذا كانت رقابة المراقب المالي تتوج بقرار سواء بوضع التأشيرة أو بالرفض المؤقت أو الرفض النهائي فما هي الطبيعة القانونية لهذا القرار؟.

1- المادة 08 من المرسوم 374/09 ، مرجع سابق

للإجابة على هذا التساؤل يجدر بنا التطرق إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 24 ماي 1927، الذي أقر فيه بأن تأشيرة المراقب المالي ماهي الا اجراء من مجموع الإجراءات الموجهة حصريا من أجل تأمين تنفيذ القواعد الخاصة بالميزانية، أما في قراره المؤرخ في 27 جانفي 1950 فقد أقر بأن تأشيرة المراقب المالي ماهي الا شكلية ذات طابع داخلي، وبطبيعة الحال لا يمكن أن تكون محل لدعوى تجاوز السلطة.⁽¹⁾

وانطلاقا من ذلك فإن نتائج رقابة المراقب المالي المتمثلة في منح التأشيرة أو رفضها لا يمكن أن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري، على اعتبار أنها من الأعمال الداخلية للإدارة.

5 – الوسيلة الأساسية لمواجهة الرفض النهائي للمراقب المالي

لقد اتخذ المشرع جميع الاحتياطات من أجل المحافظة على السير الحسن للإدارة، وفي سبيل ذلك أقر إجراء مهما يمكن بموجبه للأمر بالصرف ان يتجاوز القرارات التعسفية للمراقب المالي عند مراقبته لمشاريع الالتزامات لاسيما عند اتخاذه لقرار الرفض النهائي بوضع التأشيرة. هذا الإجراء يتمثل في مقرر التغاضي الذي يتخذه الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات مع اعلام الوزير المكلف بالميزانية، كما يرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.⁽²⁾

ويتم هذا الاجراء بإرسال الأمر بالصرف لمشروع الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه. بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان يلزم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية .

1 – Alain - Serge Mescheriakoff, o.p,cit, p192

2- المادة 12 من المرسوم التنفيذي 374/09 ، مرجع سابق

كما يقوم الوزير المكلف بالميزانية بدوره بإرسال نسخة من الملف الذي كان موضوع التغاضي إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن مقرر التغاضي الذي يتخذه الأمر بالصرف لا يكون مقبولاً في كل الحالات، بل هناك حالات يرفض فيها المراقب المالي مقرر التغاضي الذي صدر من قبل الأمر بالصرف والتي حددها المشرع كما يلي :⁽¹⁾

- عند عدم توفر صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزاً للاعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية.

وبدراسة هذه الحالات يتضح أنه من غير المعقول أن يقوم الأمر بالصرف باتخاذ التزام متجاوزاً فيه هذه الحالات، كما أن المراقب حتى ولو لم ينص المشرع على ذلك لم يكن بإمكانه أن يؤشر على التزام متوفر على إحدى هذه الحالات، فلو أخذنا مثلاً من هذه الحالات كعدم توفر الاعتمادات أو انعدامها، ففي هذه الحالة كيف يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بالإنفاق وهو فاقد للاعتمادات المطلوبة ، ونفس الشيء بالنسبة للمراقب المالي أنى له ان يؤشر على التزام دون توفر الاعتمادات المالية.

ب - القائمون بالرقابة السابقة على النفقات

لقد حدد المشرع الأشخاص الذين توكل إليهم مهمة الرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها وهم المراقب المالي والمراقب المالي المساعد ويعينون من طرف الوزير المكلف بالمالية،

1 - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 ، مرجع سابق

ويساعدهم في اداء هذه المهمة الاعوان المساعدون لهم الموزعين على مختلف الاسلاك والرتب التابعين للإدارة المكلفة بالمالية فرع الميزانية.⁽¹⁾

ويلاحظ ان المشرع الجزائري قد حاكى كثيرا المشرع الفرنسي في تحديد المكلفين بعملية الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات.⁽²⁾

وصنف المشرع الجزائري وظيفة المراقب المالي ضمن المناصب العليا تطبيقا لأحكام القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية، وحددت المناصب العليا الخاصة بفرع الميزانية بمنصبين عاليين هما المراقب المالي ، والمراقب المالي المساعد.⁽³⁾

1- شروط التعيين

يعين المراقب المالي من بين المفتشين الرئيسيين للميزانية والموظفين المنتمين لرتبة من نفس المستوى ولهم أقدمية 05 سنوات في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية.

أما المراقبون الماليون المساعدون يوظفون من بين المفتشين الرئيسيين للميزانية ويثبتون 3سنوات من الأقدمية بهذه الصفة أو 08 سنوات من الأقدمية في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية.⁽⁴⁾

فيما يخص التعيين في هذين المنصبين المراقب المالي والمراقب المالي المساعد فيكون بواسطة قرار وزاري من الوزير المكلف بالمالية.

2 – إنهاء المهام

انطلاقا من تصنيف وظيفة المراقب المالي والمراقب المالي المساعد كمنصب عالي، فإن

1- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 414/92، مرجع سابق

2 – Maurice Duverger, finances publiques, Puf 1965, p 325

3- المادة 49 من المرسوم التنفيذي 334/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين

للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية ، ج ر 46

4- المادة 53 من المرسوم التنفيذي 297/10 المؤرخ 2010/11/29 المتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين

للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالميزانية ، ج ر 74

إنهاء مهامهم تتم بنفس وسيلة التعيين، بحيث تنتهى مهامهم بواسطة قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية.

وانطلاقاً من ذلك فإن أهم ما تجدر الملاحظة إليه في هذا المجال أن تصنيف منصب المراقب المالي والمراقب المالي المساعد كمنصب عالي ليس اعتباطاً، وإنما هو بشكل مدروس مثله مثل بعض المناصب الأخرى كالأمين الولائي للخزينة ومفتش الوظيفة العمومي.⁽¹⁾ والغاية من ذلك أنه عند تصنيفه كمنصب عالي فإن طرق الالتحاق بهذا المنصب يخضع لشروط محددة كالرتبة والاختصاص والأقدمية، وبذلك تؤمن الطرق المؤدية لهذه المناصب بحيث لا يعين فيه إلا ذوي الاختصاص، وهذا بخلاف لو كان التعيين يتم فيه عن طريق المراسيم الرئاسية وصنفت كوظيفة عليا فإن شروط الالتحاق بهذا المنصب تكون أقل حدة، ويمكن أن يعين أشخاص ليس لهم أية صلة بمجال المراقبة السابقة للنفقات العمومية. من خلال دراسة دور الرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات من قبل الأمرين بالصرف يمكن أن نستخلص عدة نتائج سواء من خلال ميدان الرقابة السابقة للنفقات أو من خلال القائمين بهذه الرقابة.

1 - من خلال ما تقدم فيما يخص الرقابة السابقة للنفقات سواء فيما يتعلق بالإدارات المعنية بالرقابة السابقة أو الأعمال الصادرة عنها، حيث أن كل الإدارات العمومية التابعة للدولة تخضع للرقابة السابقة ماعدا غرفتي البرلمان، ثم أن كل الأعمال الإدارية التي تحدث أثراً مالياً تخضع للرقابة السابقة باستثناء الترقيّة في الدرجات على أساس أنها تراقب بصفة آلية عند رقابة مقررات إعادة التصنيف.

ان شمولية الرقابة السابقة للأعمال الإدارية تعتبر احد الأسباب في تأخير إنجاز العمليات الإدارية، لاسيما إذا كانت إدارة المراقب المالي غير مؤطرة جيداً بالموارد البشرية والمالية. وكان بالأحرى من المشرع أن يدعم آليات الرقابة اللاحقة وأن يوسع مجالها لتشمل معظم

1- المادة 49 من المرسوم التنفيذي 334/90 ، مرجع سابق

مجالات التسيير وذلك بتعديل الأحكام المتعلقة بالرقابة اللاحقة. (1)

ان تكريس الرقابة اللاحقة تجعل من الأمر بالصرف يتخذ جميع الإجراءات والاحتياطات قبل القيام بعملية الأمر بالصرف، أما في الوضع الراهن فإن الأمرين بالصرف هم في وضعية مريحة، حيث يقومون بإنجاز الالتزام بالنفقات دون التفكير كثيرا في مدى مشروعيتها على أساس أن هناك المراقب المالي يقوم بمهمة مراقبتها مع إمكانية رفض تأشيرتها، دون أن يسبب أي حرج للأمرين بالصرف مما يجعله يقوم بالالتزامات تحت مظلة المراقب المالي.

هذه الوضعية تجعل الأمرين بالصرف لا يبذلون جهدا لتكوينهم في مجال التسيير المالي على أساس أنهم على يقين، أن المراقب المالي يقوم بالمهمة وأنهم في منأى من الوقوع في الخطأ.

2- من حيث الأعوان القائمين بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها

إذا تفحصنا مليا في نوع الفيئات القائمة بالرقابة، وشروط تعيينها وترقيتها يمكن أن نستخلص عدة نتائج.

أ - الأشخاص القائمين بالرقابة

إنطلاقا من النصوص التي تحكم القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالميزانية، يتضح أن هناك عدة أسلاك مكلفين بالرقابة وهم سلك المفتشين المحليين للميزانية وسلك المراقبين للميزانية، وسلك أعوان المعاينة هاته الفيئات تشارك كلها في الرقابة على مشاريع الالتزام بالنفقات، غير أن الأعوان المؤهلين بوضع التأشيرة والإمضاء على بطاقة الالتزام هما المراقب المالي والمراقب المالي المساعد. (2)

1 - شروط تعيين المراقب المالي

بالرجوع إلى أحكام المادة 83 من المرسوم التنفيذي 334/90 والتي أشرنا إليها سابقا فإنه يعين من المفتشين الرئيسيين للميزانية، وهو ما يطابق رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية حسب

1- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 374/09، مرجع سابق

2- المرسوم التنفيذي 297/10، مرجع سابق

المادة 29 من المرسوم 297/10 المشار إليه أعلاه، غير أنه إذا رجعنا إلى أحكام تعيين رتبة مفتش محل رئيسي للميزانية حسب المادة 23 من نفس المرسوم فإنه يوظف على أساس الشهادة المترشحون الذين تابعوا بنجاح تكويننا مدته سنة واحدة في مؤسسة تكوين متخصصة، غير أن الالتحاق بهذا التكوين المتخصص يكون عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات من بين المترشحين الحائزين شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

غير أنه بالرجوع إلى الفقرة الرابعة من نفس المادة فإنها تنص بأنه يمكن أن يرقى بصفة مفتش محل رئيسي للميزانية على سبيل الاختيار، وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 10% من المناصب المطلوب شغلها المفتشون المحللون للميزانية الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أما رتبة مفتش محل للميزانية فإنه يمكن أن يعين فيها على سبيل الاختيار من بين المراقبين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة. (1) ونفس الشيء بالنسبة إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية حيث يمكن تعيينه على سبيل الاختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 10% من المناصب المطلوب شغلها، المراقبون للميزانية الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أما طريقة تعيين مراقب للميزانية تكون عن طريق المسابقة على أساس الاختبار، المترشحون الحائزون على شهادة البكالوريا للتعليم الثانوي والذين أتموا بنجاح سنتين من التعليم العالي، كما يمكن أن يعين من بين أعوان المعاينة للميزانية على سبيل الاختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل وفي حدود 10% من المناصب المطلوب شغلها، الأعوان الذين يثبتون 10 سنوات

1- المادة 21 من المرسوم 297/10 ، مرجع سابق

هؤلاء الأعوان بدورهم يعينون على أساس المسابقة عن طريق الاختبارات من بين المترشحين الذين يثبتون السنة الثالثة من التعليم الثانوي كاملة .

العبرة من سرد كيفية تعيين هؤلاء الأعوان في مختلف هذه الرتب حسب النص القديم أننا، نتوصل أنه بإمكان عون من أعوان المعاينة والذي تم توظيفه من بين الحاصلين على السنة الثالثة ثانوي كاملة، أن يكون يوماً ما مراقباً مالياً أو مراقباً مالياً مساعداً، وذلك بعد أن يرقى مرة أو مرتين عن طريق الامتحان المهني كل خمس سنوات أو على سبيل الاختيار مرة كذلك أو مرتين.

هذا المراقب المالي الذي سلك هذا الطريق، يكون غير متكون بصفة كافية مما يتسبب في كثير من الأحيان في خلق جو يسوده عدم التفاهم مع الأمر بالصرف، لاسيما في تفسير النصوص أو يصبح يخلق في أساليب عمل غير ملائمة من شأنها عرقلة العمل الإداري، وبذلك فالعلاج الوحيد لهذه الوضعية هو شطب طريقة التوظيف على سبيل الاختيار من رتبة مفتش محلل للميزانية، ويشترط للالتحاق برتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية يكون فقط على أساس الشهادة، المترشحون الذين تابعوا بنجاح تكويننا لمدة سنتين على الأقل بمعهد الاقتصاد الجمركي والجبائي أو في مؤسسة عمومية مؤهلة للتكوين أو عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات المترشحون الحائزون شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها. (2)

غير أن أهم ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع قد تدارك هذا النقص وتدخل في الوقت المناسب وذلك في سنة 2011، حيث يتوقف المسار الذي تطرقنا إليه أعلاه عند منصب المراقب المالي المساعد، أما فيما يخص التعيين في المنصب العالي مراقب مالي فإنه اشترط فيه إضافة إلى الشروط السابقة الذكر الحصول على الأقل على شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة

1- المادة 3/35 من المرسوم 297/10 ، مرجع سابق

2- المادة 23 من نفس المرسوم

جامعية معادلة لها، وكان من الاجدر لو ان المشرع عمم تلك الشروط لتشمل منصب المراقب المالي المساعد. (1)

وقد اثار هذا التعديل موجة من الاحتجاجات لدى المجلس الوطني لقطاع المالية، وطالب من السلطة التدخل من اجل معالجة الامر على اساس ان النص الجديد يعتبر اجحافا في حق بعض الاطارات الذين لم يسعفهم الحظ في مواصلة مشوارهم التعليمي ويعتبرون العمود الفقري داخل قطاع الميزانية. (2)

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

تكريسا لحرص المشرع بإعطاء مكانة معتبرة للأعمال الإدارية التي يترتب عنها نفقات عمومية، فقد دعم الرقابة السابقة للمراقب المالي برقابة أخرى من أجل تفادي أي اختلال في تسيير الأموال العمومية تمثلت هذه الرقابة في رقابة المحاسب العمومي.

تصنف هذه الرقابة بدورها ضمن الرقابة السابقة على صرف النفقات العمومية محاكيا في ذلك المشرع الفرنسي الذي كرس هذه الرقابة منذ أمد بعيد. (3)

هذا الاهتمام ظهر جليا منذ صدور القانون 198/63 المؤرخ في 8 جوان 1963 المتضمن تأسيس الوكالة القضائية للخرينة، ثم المرسوم 259/65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المحدد للالتزامات ومسؤولية المحاسبين. (4)

ثم تلت بعد ذلك عدة نصوص منظمة لكيفية دفع النفقات في مختلف قوانين المالية الصادرة آنذاك ، ثم صدر قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الذي تضمن أحكاما خاصة بكيفية دفع النفقات العمومية. (5)

1- المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381/11 مؤرخ في 21/11/2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ج ر 69

2- يومية الجزائر الجديدة المؤرخة في 31/01/2012 ، العدد 1047 ، ص 04

3 - P. Paul Marie Gaudemet, précis de finances publiques, éd, Montchrestien 1970, p382

4- الجريدة الرسمية رقم 38 مؤرخة في 11/6/1963، ص 616، والجريدة الرسمية رقم 92 مؤرخة في 9/11/1965، ص 1227

5- الجريدة الرسمية رقم 28 مؤرخة في 10 جويلية 1984

وفي سنة 1990 صدر قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية
1 - مجال تدخل المحاسب العمومي.

إن مجال تدخل المحاسب العمومي محدد بالنصوص، بحيث لا تتعدى رقابته لأي إدارة
أو عمل لا يدخل ضمن اختصاصاته، على أساس أنها اختصاصات مقيدة بالنص.
وانطلاقاً من ذلك فإن مجال تدخل المحاسب العمومي يشمل الإدارات المعنية بالرقابة،
والأعمال التي تترتب عنها آثار مالية.

أ - الإدارات العمومية المعنية برقابة المحاسب العمومي

إن الإدارات المعنية برقابة المحاسب العمومي هي الإدارات التي تضمنتهم أحكام المادة
الأولى من القانون 21/90 المتضمن المحاسبة العمومية والمتمثلة فيما يلي: الميزانيات والعمليات
المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة،
والميزانيات المحلقة، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

كما تضمن نفس القانون بأن الأمرين بالصراف الثانويين مسؤولين بصفتهم رؤساء
المصالح غير المركزية على الوظائف المخولة لهم بموجب قانون المحاسبة العمومية.
ويستنتج من هذين المادتين أن رقابة المحاسب العمومي تمتد إلى كل الإدارات العمومية
الدولة، البرلمان، مجلس المحاسبة، المصالح غير المركزية للدولة، الجماعات الإقليمية
والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

بذلك يكاد يتشابه مجال تدخل المحاسب العمومي مع مجال تدخل المراقب المالي فيما
يخص الإدارة الخاضعة لمراقبتهم باستثناء غرفتي البرلمان، حيث تبقى تخضع لأحكام خاصة
فيما يخص الرقابة السابقة لتنفيذ النفقات الخاصة بهم.

على إثر ذلك نجد أن مجال الرقابة السابقة على دفع النفقات مجالها واسع وشامل لكل
الإدارات وذلك نظراً للأهمية التي تكتسبها النفقات العمومية في عملية تطور الدولة.

1 - المادة 27 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر 35

ب - المهام المكلف بها المحاسب العمومي

لقد حددت النصوص القانونية والتنظيمية مهام المحاسب العمومي لاسيما احكام القانون 21/90 والمرسوم التنفيذي 313/91 وتمثلت فيما يلي: (1)

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات.

ج - اهداف اعمال المحاسب العمومي

تهدف الاعمال التي يقوم بها المحاسب العمومي عند اداء مهامه الى ما يلي : (2)

- مراقبة صحة توظيف النفقات مقارنة بالتشريع المعمول به.
- التأكد مسبقا من توفر الاعتمادات.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة وما تم استهلاكه.

كما يتضح أنه من خلال مسك المحاسبين العموميين لمحاسبة عامة فإنها تمكنهم من معرفة

عمليات الميزانيات وعمليات الخزينة ومراقبتها. (3)

1- المواد 25، 33، 58 من القانون 21/90 ، مرجع سابق

2- المواد 2، 3، 16، 17، 19، 22، 27، 30 من المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج ر 43

3- المادة 2/3 من المرسوم التنفيذي 313/91، مرجع سابق

بذلك يكون المحاسب العمومي على اطلاع تام بما يقوم به الأمرون بالصرف قبل أن يقوم بدفع النفقة.

3- العناصر التي تخضع لرقابة المحاسب العمومي.

كما هو الحال بالنسبة للعناصر التي يقوم المراقب المالي بمراقبتها، فإن المحاسب العمومي يقوم بدوره بمراقبة مجموعة من العناصر الأساسية قبل دفع النفقة وهي: (1)

- مطابقة العملية مع القانونين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الاعتمادات.

- أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

ومما تجدر الإشارة إليه فإن المشرع الفرنسي ركز بدوره على نفس هذه العناصر عند

قيام المحاسب بعملية الرقابة. (2)

4 - نتائج مراقبة المحاسب العمومي

بعد إرسال الأمر بالصرف الأمر بدفع النفقة مصحوبا بجميع الوثائق والبيانات الثبوتية، يقوم

المحاسب العمومي بتفحص جميع الوثائق الثبوتية والتأكد من صحة البيانات والتحقق من

العمليات الحسابية، فإنه يتخذ أحد القرارين إما منح التأشيرة أو رفض منحها وعدم القيام بعملية

الدفع.

1- المادة 36 من القانون 21/90 ، مرجع سابق

2 - Jean Ehrhard , finances publiques ,éd, Eyrolles1960, p194

أ - حالة منح التأشيرة

عند تسلم المحاسب العمومي الأمر بدفع النفقة فإنه يقوم بمراقبة جميع العناصر التي حددها القانون 21/90، فإذا ما تحقق من توفرها جميعا فإنه يقوم بمنح التأشيرة على دفع النفقة وإبراء الإدارة من الدين الذي كان على عاتقها. (1)

ب - في حالة رفض التأشيرة بدفع النفقة

عند ما يتبين للمحاسب العمومي أن الأمر بالدفع مخالف للأحكام القانونية المحددة بالنص، فإنه يرفض منح التأشيرة على دفع تلك النفقة سواء كان رفضا مؤقتا أو نهائيا.

ففي حالة الرفض المؤقت فإن الأمر بالصرف ملزم بتصحيح الأخطاء الواردة في الأمر بالدفع وإعادتها إلى المحاسب العمومي لدفعها، أما إذا كان الرفض نهائيا فإن المحاسب العمومي لا يقوم بدفع النفقة، غير أنه إذا رجعنا لنص 1965 نجده يلزم المحاسب العمومي في حالة رفضه لدفع نفقة ما بإرسال تصريح كتابي ومعلل لرفضه، في حين أن القانون 21/90 لم ينص صراحة على ذلك. (2)

نستخلص من ذلك أن المشرع لم يلزم المحاسب بتعليل رفضه كما هو الحال بالنسبة للمراقب المالي، الملزم بتعليل رفضه الخاص بالتأشيرة على مشاريع الالتزامات الصادرة من الأمر بالصرف.

5 - الوسيلة القانونية لمجابهة الرفض النهائي للمحاسب العمومي

خشية من عرقلة العمل الإداري وإبراء ذمة الإدارة من ديونها، فإن المشرع منح الأمر بالصرف وسيلة قانونية مهمة للوقوف ضد الرفض النهائي للمحاسب العمومي، وهي آلية تسخير المحاسب العمومي وذلك بتوجيه الأمر إليه كتابيا وتحت مسؤوليته بأن يقوم بعملية الدفع تطبيقا

1- المادة 36 من القانون 21/90 ، مرجع سابق

2- المادة 20 من المرسوم 259/65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965، المحدد لمسؤوليات المحاسبين والتزاماتهم ، ج ر 92

لأحكام القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويجب ان يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة يطلب من المحاسب أن يدفع. (1)

وتعتبر هذه الوسيلة مهمة جدا في التسيير الاداري حيث تمكن الأمر بالصرف مواجهة المحاسب العمومي من أجل رفع الانسداد الذي قد يحصل أمام دفع النفقة وإبراء ذمة الإدارة من الدين. (2)

6 - الحالات غير قابلة للتسخير

إذا كان التسخير يعتبر وسيلة هامة يملكها الأمر بالصرف في مواجهة رفض المحاسب العمومي بدفع النفقة فإن الأمر ليس مطلقا، حيث أن هناك حالات عددها المشرع لا يمثل فيها المحاسب العمومي لتسخير الأمر بالصرف مهما كانت الأسباب التي دعت لذلك، وذلك في الحالات التالية :

- عدم توفر الاعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة
- انعدام إثبات أداء الخدمة
- طابع النفقة غير الإبرائي
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به. (3)

وبتفحص هذه الحالات يتضح أن المشرع أحسن ما فعل لأنه لا يعقل دفع نفقة مع توفر

1- المادة 47 من القانون 21/90، مرجع سابق

- المادة 2،1 من المرسوم التنفيذي 314/91 الموافق 7 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر 43

2 - R .Ludwing , Essai sur la réquisition de paiement, RSF1967, p657

3- المادة 02/48 من القانون 21/90 ، مرجع سابق

حالة من هذه الحالات، وذلك حرصا منه على حماية الأموال العمومية وتقادي حالات التسخير العشوائية.

ومن خلال الدراسة الميدانية نخلص أن حالات التسخير نادرة جدا إن لم نقل منعدمة، حيث أن الأمرين بالصرف يخضعون دائما للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت بدفع النفقة، ويصحون الأخطاء الواردة في مذكرة الرفض ويعيدونها من جديد للمحاسب العمومي من أجل دفعها.

7 – الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن المحاسب الناتجة عن عملية الرقابة

إن القرارات الصادرة عن المحاسب العمومي بمناسبة رقابته للأوامر بالدفع من طرف الأمر بالصرف تدخل ضمن السلطة المقيدة للمحاسب العمومي، بحيث إذا توفرت جميع العناصر في الأمر بالدفع التي نص عليها قانون المحاسبة العمومية، كان أمام المحاسب العمومي إلا القيام بعملية الدفع وإبراء ذمة الإدارة من الدفع.

لكن السؤال الذي يطرح بمناسبة رفض المحاسب العمومي بدفع النفقة لسبب من الأسباب هل أن قراره هذا قابل للطعن فيه أمام القضاء بدعوى تجاوز السلطة ؟
للإجابة على هذا التساؤل ينبغي التطرق الى حالتين : (1)

الحالة الأولى: كيف قرار المحاسب العمومي المتعلق برفض دفع النفقة من الأعمال الإدارية الداخلية وبالتالي لا يمكن الطعن فيه امام القضاء، وذلك ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 19 جانفي 1955 في قضية السيد بومي وميشو، (Pomier et Michau) ومما جاء في القرار: « ان تأشيرة الخزينة العامة للدفع ما هي الا اجراء من مجموع الاجراءات الخاصة بتأمين الرقابة المالية لحوالة الدفع وتشكل شكلية ادارية ذات طابع داخلي، وبالتالي فان قرار الرفض لأي تأشيرة غير قابل للطعن فيه امام القاضي الاداري على اساس دعوى تجاوز السلطة، لأن صاحب المصلحة المتضرر من قرار الرفض أمامه طعن موازي وهو الطعن أمام

1 -Alain Serge Mescheriakoff, o.p, c.i.t, p 207.

الأمر بالصرف والطلب منه تسخير المحاسب العمومي من أجل دفع النفقة».

الحالة الثانية : وهذه الحالة هي كذلك من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، حيث توصل إلى أنه في حالة عدم وجود الطعن الموازي أي عدم إمكانية لجوء الأمر بالصرف إلى تسخير المحاسب العمومي وأمره بالدفع ، فإنه في هذه الحالة يمكن الطعن في قرار المحاسب العمومي على أساس تجاوز السلطة أمام القاضي الإداري وذلك ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 05 فيفري 1971 في قضية وزير الاقتصاد والمالية ضد السيد بالم. (1)

8- الأشخاص المكلفون بالمحاسبة العمومية

إنطلاقاً من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية فقد تم تعريف المحاسبين

العموميين كالتالي: (2)

يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات.

ونظم المشرع في اول مرة منصب عمل المحاسب العمومي بصفة منفردة بالمرسوم التنفيذي 334/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ثم تم إلغائه وإصدار مرسوم تنفيذي آخر خاص بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات يحمل رقم 298/10 مؤرخ في 29 نوفمبر 2010 الذي

1 - Alain Serge Mescheriakoff, o.p, c.i.t, p 207, (Ministre de l'Economie et des finances, contre sieur Balme)

2- المادة 33 من القانون 21/90 ، مرجع سابق

- المادتين 18 ، 22 من نفس القانون

نظم هذا المنصب في عدة أسلاك متمثلة فيما يلي: (1)

أ - سلك المفتشين: ونظم هذا السلك في عدة رتب تمثلت في رتبة مفتش، رتبة مفتش رئيسي، رتبة مفتش مركزي، رتبة مفتش قسم، رتبة مفتش رئيس.

ب - سلك المراقبين: ونظم بدوره في رتبة وحيدة تمثلت في رتبة مراقب الخزينة والمحاسبة والتأمين

ج - سلك أعوان المعاينة ونظم بدوره في رتبة وحيدة تمثلت في رتبة اعوان المعاينة.

كما قام المشرع بتنظيم المناصب العليا الخاصة بهذه الأسلاك سواء على المستوى المركزي أو على مستوى الإدارة الخارجية غير الممركزة على النحو التالي:
على المستوى المركزي:

ان المرسوم التنفيذي 80/93 مؤرخ في 29 مارس 1993 حدد قائمة المناصب العليا في الوكالة المحاسبية المركزية التابعة للخبزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها كالتالي:
عون محاسب مركزي للخبزينة، وكيل مفوض، رئيس مكتب، رئيس قسم فرعي.

أما على مستوى الإدارة غير الممركزة أو المصالح الخارجية للخبزينة حددت بموجب المرسوم التنفيذي 81/93 مؤرخ في 23 مارس 1993 حيث حدد هذا المرسوم قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخبزينة كالتالي: (2)

أمين خبزينة مركزي، أمين خبزينة رئيسي، أمين خبزينة ولاية، نائب مدير بالمديرية الجهوية للخبزينة وكيل مفوض، رئيس مكتب، مكلف بالدراسات، رئيس قسم فرعي.

كما قام المشرع مرة أخرى بتحديد المناصب العليا في المرسوم التنفيذي 298/10 المشار إليه أعلاه، حيث جاء تصنيف المناصب العليا لإدارة الخبزينة دون أن يلغي تصنيف 1993 كالتالي:
1- على المستوى المركزي

نظم المشرع المناصب العليا مرة أخرى كالتالي: محافظ مراقب رئيس مهمة التأمينات،

1- انظر الجريدة الرسمية المؤرخة في 05 ديسمبر 2010 ، رقم 74

2- انظر الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 مارس 1993 ، رقم 20

محافظ مراقب رئيسي للتأمينات، رئيس فرقة التحقيق بالوكالة المحاسبية المركزية للخرينة.

2 - على مستوى المصالح الخارجية للخرينة

اما على مستوى المصالح الخارجية فنظمت كالتالي: رئيس فرقة التحقيق بالمديرية الجهوية للخرينة والخرينة المركزية والخرينة الرئيسية وخرينة الولاية، العون المحاسب للدولة، مسؤول الصناديق.

هؤلاء الأشخاص هم مكلفون بالقيام بمهام المحاسب العمومي سواء على مستوى الخرينة المركزية والرئيسية، أو على مستوى خرينة الولاية، أو خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية وصلحياتها.

وكما هو الحال بالنسبة للمراقب المالي نجد أن كل مناصب التأطير هي مصنفة كمناصب عليا معينة من طرف وزير المالية ولم تصنف كوظائف عليا، والهدف الأساسي من ذلك هو التحكم مباشرة في هذه المناصب، لأنه لو صنفنا وظائف عليا يصعب التحكم فيها على أساس أن الوظائف عليا هي من اختصاص رئيس الجمهورية أو الوزير الأول لبعض المناصب، وبالتالي قد يعين أشخاص في هذه المناصب من قطاعات أخرى غير قطاع المالية.

أما في الوقت الراهن فإن وزارة المالية هي التي تتحكم كلية في تسيير ملفات إدارتها، وعلى سبيل المثال نجد أمين خرينة الولاية هو منصب عالي وليس وظيفة عليا، كما هو الشأن أيضا بالنسبة لمفتش الوظيفة العمومية، وبالتالي يباشر مهامه تحت السلطة الرئاسية لوزير المالية دون غيره، كما ان تعيينه وإنهاء مهامه تخضع أيضا للسلطة التقديرية لوزير المالية.

9 - الرقابة اللاحقة للمحاسب العمومي على الإدارة العمومية

إضافة إلى الرقابة السابقة على دفع النفقات العمومية يتمتع المحاسب العمومي أيضا برقابة لاحقة على أعمال الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومؤسسات التعليم الوطنية،

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 81/93 مؤرخ في 23 مارس 1993 المحدد لقائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية

للخرينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج رقم 20

وذلك ما جسدهته القرارات الوزارية التالية الصادرة عن وزارة المالية.

أ - على المستوى المركزي

لقد اتخذ وزير المالية قرارا تضمن تنظيم الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية وحدد فيه

المهام الموكلة لمكتب المراقبة والتحقق وكانت كالتالي: (1)

«- تحضير البرنامج السنوي للتحقق واقتراحه وتنفيذه.

- ضمان التحقق حسب الوثائق وفي عين المكان على وثائق التسيير المالي والمحاسبي

للمؤسسات العمومية والوطنية ذات الطابع الإداري.

- ضمان فحص وكالات الإيرادات والنفقات المتوفرة لدى الإدارات المركزية للدوائر الوزارية

وكذا المتواجدة لدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- ضمان فحص حاسبات الأوراق النقدية.

- ضمان محاسبة مخالصة الإيرادات والأوراق المكلف بها.

- السهر على متابعة عمليات تنظيم التسيير المحاسبي المراقب.

- إعداد تقرير الفحص والمذكرات التلخيصية وكذا تقرير سنوي لتنفيذ برنامج التحقق.

- إعداد برنامج تكوين تطبيقي للأعوان المحاسبين الملحقين به وإنجازه».

ومن اجل القيام بالمهام الموكلة اليه، تم تدعيم مكتب المراقبة والتحقيق بالمصالح التالية:

- القسم الفرعي للبرمجة ومتابعة التحقيقات.

- أربع إلى ست فرق تحقيق توضع كل فرقة منها تحت سلطة رئيس فرقة واحدة.

من خلال هذه المادة يتضح أن مصالح المحاسب العمومي تقوم بعمليات الرقابة في عين

المكان، حيث يتم التحقق من خلال الوثائق المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي الخاص

بالمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، كما تقوم بفحص وكالات الإيرادات والنفقات

1- المادة 10 من القرار الوزاري المؤرخ في 07 سبتمبر 2005، المتضمن تنظيم الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية، ج ر 33

المنشأة لدى الإدارات المركزية للدوائر الوزارية، وتعتبر هذه الرقابة هي رقابة مكملة للرقابة السابقة لدفع النفقات التي يقوم بها المحاسب العمومي، وهذه الإجراءات والوسائل تدخل كلها ضمن المسار العام للرقابة على النفقات التي تجسد مدى حرص المشرع على ترشيد النفقات العمومية والوقاية من كل أشكال الانحراف والفساد.

ب - على المستوى اللامركزي

كما هو الحال على المستوى المركزي، فإن المشرع نظم عملية الرقابة عن طريق المحاسب العمومي وخوله القيام بعملية الرقابة البعدية على المستوى اللامركزي أيضا، وجسدت هذه الرقابة على المستويين الجهوي والولائي.

1 - على المستوى الجهوي

- بغية منها في ترشيد النفقات العمومية وتطبيق سياسة صارمة في تنفيذها على المستوى الجهوي، قامت وزارة المالية بإصدار قرار آخر متضمنا تنظيم المديرية الجهوية للخزينة وصلاحياتها، ومن أهم ما تضمنه هو تكريس الرقابة البعدية على الإدارات والمؤسسات العمومية عن طريق مكتب التحقق والمراقبة، حيث اسندت له مهام في غاية الأهمية والمتمثلة فيما يلي: (1)
- دراسة برنامج تحقق في عين المكان وحسب كل وثيقة للقيود المحاسبية للمؤسسات والهيئات العمومية المماثلة وتحضيره واقتراحه وتطبيقه.
 - القيام بمراقبة العمليات المحاسبية والمالية للمؤسسات والهيئات العمومية المماثلة.
 - متابعة مسيري هذه المؤسسات وتوجيههم ونصحهم لتمكينهم من ممارسة صلاحياتهم في ظل احترام القوانين والتنظيمات.
 - القيام في إطار برنامج تحقق مسطر من طرف الإدارة المركزية بمراقبة الخزائن الولائية.

1- المادة 1/8 من القرار المؤرخ في 07 سبتمبر 2005، المتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخزينة وصلاحياتها، ج 33

- توزيع الوثائق المالية والمحاسبية على المصالح والأعوان المحاسبين وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والإدارات المعنية.

- مركزة واستغلال محاضر تحقق الهيئات المعنية وتبليغها إلى المديرية العامة للمحاسبة.

- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين تقنيات التحقق والأنظمة المحاسبية.

من خلال ما تقدم تتضح نوايا المشرع حول الصرامة التي يبديها تجاه تنفيذ النفقات العمومية، حيث أقر رقابة الإدارات والمؤسسات العمومية بالإضافة إلى رقابة بعض الأجهزة الرقابية نفسها للتأكد من مدى نجاعتها كرقابة المخازن الولائية مثلا، وذلك للاطلاع عن قرب على كيفية تنفيذ النفقات من طرف المحاسب العمومي ومدى فعاليتها، الأمر الذي يسمح لها بإنجاز التقارير الخاصة برقابة طرق التسيير، وكيفية أداء أجهزة المحاسب العمومي واقتراح كل التدابير من شأنها تحسين عملية تنفيذ النفقات، وتفعيل الأجهزة الرقابية للقيام بدورها على أحسن وجه.

2 - على المستوى المحلي

كما هو الشأن على المستوى الجهوي، فإن المشرع خطا على نفس المنوال على المستوى المحلي، وذلك بإصدار وزير المالية قرارا ثالثا في نفس التاريخ متعلقا بتنظيم خزينة الولاية.

ومما تضمنه في مجال المراقبة، مهام مكتب المراقبة والتحقق المتمثلة في ما يلي: (1)

- اعداد وتنفيذ البرنامج السنوي للتحقق.

- ضمان مراقبة وفحص التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومؤسسات التعليم الوطنية المتواجدة على مستوى الولاية.

- ضمان مسك محاسبة خاصة بقسائم الإيرادات.

- ضمان مسك محاسبة الإيرادات وتصديق الأوراق النقدية التي كلف بها.

- متابعة تنفيذ عمليات تسوية تسيير المحاسبين والمراقبة.

1- المادة 06 من القرار المؤرخ في 07 سبتمبر 2005، متعلق بتنظيم خزينة الولاية، ج ر 33

- إعداد تقارير التحقق ومذكرات تلخيصية وكذا تقرير سنوي لتحليل شروط تنفيذ برنامج التحقق. ولهذا الغرض يتكون مكتب المراقبة والتحقق من القسم الفرعي للمراقبة والتحقق من أربع إلى ستة فرق تحقق، توضع كل واحدة منها تحت سلطة رئيس فرقة.

من خلال ما تقدم يتضح أن مكتب المراقبة والتحقق يقوم برقابة الإدارات والمؤسسات العمومية، وهي رقابة بعدية للتحقق من مدى حسن سير هذه الإيرادات وحسن مسك محاسباتها على المستوى المحلي بهدف التحكم وترشيد إنفاق الأموال العمومية.

بذلك فمن خلال اختصاصات الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية، والمديريات الجهوية للميزانية، وخزينة الولاية نخلص أن المشرع أعطى أولوية كذلك للرقابة البعدية على تنفيذ النفقات، بل أبعد من ذلك فالرقابة تمتد حتى إلى كيفية أداء هذه الإدارات كذلك، إضافة إلى المؤسسات العمومية من أجل ضمان صرامة أكبر على صرف الأموال العمومية وترشيد إنفاقها.

وبذلك تصبح الرقابة البعدية التي يمارسها المحاسب العمومي مكتملة إلى الاختصاص الرئيسي المتمثل في الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات.⁽¹⁾

ب - تقدير رقابة المحاسب العمومي

إن دراسة اختصاصات المحاسب العمومي لاسيما المتمثلة في الرقابة السابقة على تنفيذ دفع النفقة العمومية تتجم عنه عدة ملاحظات يمكن تلخيصها فيما يلي:

1 - من حيث مجال رقابة المحاسب العمومي

من أهم الملاحظات التي يمكن استخلاصها من حيث الإدارات المعنية برقابة المحاسب العمومي أو الأعمال الصادرة عنها.

ان كل الإدارات والمؤسسات العمومية التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية معنية برقابة المحاسب العمومي، بمعنى أنها رقابة شاملة لكل الإدارات العمومية دون استثناء.

1- د. خالد شحاده الخطيب، د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر الأردن 2007 ، ص 321

هذه الوضعية جعلت ميدان تدخله واسعاً جداً، واثرت كثيراً على نجاعة أداء هذا الجهاز و تسبب في كثير من الأحيان في بطء صرف النفقات العمومية.⁽¹⁾

كما أن مركزة دفع نفقات اغلب الإدارات العمومية لدى المحاسب العمومي لاسيما فيما يتعلق بالخزينة الرئيسية أو المركزية أو خزينة الولاية، جعل منها إدارات ضخمة تتحكم في مصير جميع النفقات العمومية دون استثناء وهو ما ينجر عنه بيروقراطية كبيرة لاسيما في جانبها السلبي.

الى جانب ذلك فان هذه الرقابة مثلها مثل الرقابة السابقة للمراقب المالي وفرت حماية ووقاية في نفس الوقت للأمر بالصرف، بحيث جعلته لا يقع في الخطأ لأن كل مشروع إنفاق إذا كان مشوباً بأحد الأخطاء الواردة في قانون المحاسبة العمومية 21/90، فإن المحاسب العمومي يمتنع عن دفع النفقة، وهذا ما يبعث روح الاتكالية لدى الأمرين بالصرف، لأنه ليس هناك من يحاسبهم على الأخطاء التي يرتكبونها عند الأمر بالدفع.

غير أن من محاسنها هو تجنب صرف النفقات غير المشروعة وكبحها في أوانها قبل القيام بصرفها، كما أنها توفر لوزارة المالية مرآة عاكسة على الوضعية الحقيقية لما تم صرفه خلال سنة مالية، لأنه من خلالها يمكن تقدير النفقات المستقبلية لمجموع الإدارات والمؤسسات العمومية.

2 - من حيث الأعوان القائمين بمهمة المحاسب العمومي

من خلال النصوص التي تحكم وظيفة المحاسب العمومي، نجد أن هناك عدة أعوان بمختلف أسلاكهم ورتبهم يشاركون في أداء هذه الوظيفة، غير أنه من دراسة شروط تعيين هاته الفئات نستخلص عدة ملاحظات مهمة في ما يخص الرقابة السابقة على دفع النفقات.

أ- فيما يخص الأعوان القائمين بعملية الرقابة

من خلال النصوص التي تحكم الأعوان القائمين بعملية الرقابة والتي تمت دراستها سابقاً،

1 - د . عادل فليح العلي ، المالية العامة ، دار الحامد للنشر والتوزيع الأردن 2007 ، ص563

نجد أن هناك عدة أسلاك متشعبة مقسمة إلى عدة رتب، إضافة إلى المناصب العليا التي تسند إليها تأطير تلك الأسلاك والرتب. (1)

من خلال ذلك نلاحظ أن هذه الاسلاك متشعبة ومتفرعة كثيرا، مما لا يساعد كثيرا من الموظفين في الترقية والتدرج في المناصب العليا، كما يساهم في خلق إدارة ثقيلة تتطلب كثيرا من التعداد البشري تصعب عملية تأطيره.

أ- فيما يخص شروط التعيين في بعض الرتب والمناصب العليا

إذا تفحصنا شروط التعيين في مختلف الرتب والأسلاك والمناصب العليا نجد أن بعض الرتب وبعض المناصب العليا يمكن أن يتقلدها أعوان ليس لديهم مستوى علمي كبير، وذلك بفضل طرق الترقية المعتمدة في القوانين الأساسية لاسيما الامتحان المهني والترقية على سبيل الاختيار.

هذان الطريقتان كثيرا ما مكنا عديمي المستوى العلمي من التحكم في بعض المناصب الحساسة للإدارة المشرفة على المحاسبة العمومية، ومن الأمثلة على ذلك نجد أن سلك المفتشين جميع رتبته يمكن أن تؤدي إلى الرتبة الأعلى منها إما عن طريق الإمتحان المهني، أو على سبيل الاختيار، فمثلا رتبة مفتش رئيسي للخزينة وهي أعلى رتبة في الأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات، فإنه يمكن لمفتش قسم أن يعين في رتبة مفتش رئيسي للخزينة إذا نجح في الامتحان المهني وكانت له أقدمية 07 سنوات أو على سبيل الاختيار إذا كانت له أقدمية 10 سنوات من الخدمة الفعلية.

1- المرسوم التنفيذي 298/10 المؤرخ في 29/11/2010 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات، ج ر 74

- المرسوم التنفيذي 80/93 المؤرخ في 23/03/1993 المحدد لقائمة المناصب العليا في الوكالة المحاسبية المركزية التابعة للخزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج ر 20

- المرسوم التنفيذي 81/93 المؤرخ في 23 مارس 1993 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج ر 20

ونفس الملاحظة تنطبق على رتبة مفتش قسم للخزينة، إذ يمكن أن يرقى لهذه الرتبة المفتشون المركزيون عن طريق الامتحان المهني إذا كانوا يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية أو على سبيل الإختيار إذا كانوا يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية.

وتتكرر نفس الملاحظة بالنسبة لرتبة مفتش مركزي، ومفتش رئيسي، ومفتش، ومراقب، وفي آخر السلم نجد رتبة عون معاينة، هذا الأخير يعين بهذه الرتبة على أساس الاختبارات من بين المترشحين الذين يثبتون مستوى الثالثة من التعليم الثانوي كاملة.⁽¹⁾

يستنتج من هذا العرض الخاص بالترقية لمختلف الرتب، انه يمكن لعون معاينة أن يرتقي لأعلى المراتب ويمستوى علمي بسيط، الامر الذي يؤثر على اداء كثير من المسؤولين عند تقلدهم لمختلف الوظائف والمناصب العليا.

ونفس الملاحظة يمكن إسقاطها على تقلد المناصب العليا حيث يعين كل من أمين الخزينة المركزي وأمين الخزينة الرئيسي من بين موظفي الخزينة الذين لهم رتبة مفتش رئيسي على الأقل و 5 سنوات من الأقدمية بصفة أمين خزينة ولائي أو 05 سنوات من الأقدمية بصفة وكيل مفوض للخزينة المركزية أو الخزينة الرئيسية و 10 سنوات بصفة مفتش رئيسي.⁽²⁾

أما أمناء الخزينة للولاية يعينون من بين موظفي الخزينة الذين لهم رتبة مفتش رئيسي على الأقل و 05 سنوات من الأقدمية بصفة وكيل مفوض أو 15 سنة من الأقدمية في مصالح الخزينة. من خلال ما تقدم يتضح أنه بإمكان ذا مستوى السنة الثالثة ثانوي أن يكون متقلدا لمنصب أمين خزينة ولاية أو منصبا آخر، وهو ما يؤثر مباشرة على نوعية الرقابة التي تقوم بها مصالح المحاسبة العمومية، مما يسبب في كثير من الأحيان إما عرقلة إبراء ذمة الإدارة من ديونها أو تأخير إبراء ذمتها، أو القيام بدفع نفقات غير مشروعة، وفي نهاية الأمر كل ذلك يؤثر على السير الحسن للمصالح القائمة بمهام المحاسب العمومي ويؤثر على فعاليتها.

1- المواد 17 ، 23 ، 25 ، 27 ، 28 ، 30 ، 38 ، 42 من المرسوم التنفيذي 298/10 السالف الذكر

2- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 81/93 ، المشار إليه أعلاه

وبناء على ما تقدم فان نفس الاحكام القانونية التي تحكم اسلاك ورتب المكلفين بالرقابة المالية ينطبق على أسلاك ورتب المكلفين بالمحاسبة العمومية، وبذلك كان من الأحرى أن يوقف نظام الترقية على سبيل الإختيار عند رتبة مفتش حتى لا يتسلل ذوا الشهادات الدنيا إلى الرتب والأسلاك العليا، مع تنشيط وتكييف برنامج التكوين المستمر لمختلف رتب الجهاز المكلف بالمحاسبة العمومية.

هذا من جهة ومن جهة أخرى العمل على تدعيم هذه الأجهزة المتخصصة في الرقابة المالية بالطاقم البشري الفعال والمتخصص سواء من حيث العدد أو من حيث الكيف، وتدعيمه أيضا بالوسائل المادية الكفيلة بأداء العمل بالكيفية التي يتطلبها إنجاز هذه الأعمال، وبعث ديناميكية في تعيين المحاسبين المعتمدين من أجل التخفيف على الخزينة الرئيسية والخزينة المركزية وخزينة الولاية وبقية الخزائن الأخرى.

الفرع الثالث: رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية

تعتبر المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية إحدى الجهات المكلفة بالرقابة القبلية والبعدية على جميع الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بحيث تخضع جميع الأعمال الإدارية الخاصة بالمسار المهني للموظفين لرقابة مصالح الوظيفة العمومية.

وقد اعتنى المشرع بدور المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية، بحيث حظي هذا القطاع باهتمام خاص منذ السنوات الأولى للاستقلال، حيث صدر المرسوم 537/62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتضمن إنشاء مديرية عامة للتوظيف العمومية، وكان آخر نص منظم لهذه المديرية هو المرسوم التنفيذي رقم 191/03 الموافق 28 أفريل 2003 المتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 204/05 المؤرخ في 01/06/2005. (1)

1- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر

أ - مجال تدخل المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية

إن مجال تدخل المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية حددته النصوص التشريعية والتنظيمية تحديدا دقيقا حتى لا يقع أي التباس لدى المصالح المكلفة بالرقابة أو لدى المصالح المعنية بها. وانطلاقا من ذلك فإن مجال رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية يتحدد بالمؤسسات والإدارات العمومية التي يطبق عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والأعمال الإدارية الخاصة بتسيير المسار المهني للمستخدمين.

1- الإدارات المعنية بالرقابة

لقد تضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مجال رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية الخاص بالإدارات محل الرقابة والتي تمثلت فيما يلي: المؤسسات العمومية، الإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.⁽¹⁾

إنطلاقا من ذلك يتضح جليا أن مجال الرقابة المسند للمصالح المكلفة بالوظيفة العمومية واسع جدا الامر الذي يتطلب تسخير امكانيات كبيرة سواء كانت مادية او بشرية.

2 - الأعمال الإدارية المعنية برقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية

انطلاقا من النصوص التنظيمية التي تنظم اختصاصات المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية فإن الأعمال المعنية برقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية تتمثل في:
- رقابة القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير المسار المهني للتوظيف والأعوان العموميين.

1- المادة 02 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر 46

- رقابة تنفيذ المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.
 - رقابة تنفيذ المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات للتكوين.
 - فحص المطابقة التنظيمية للوضعية الإدارية للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية.
 - مراقبة مدى احترام دفتر الشروط الذي يحدد كفاءات تنظيم وإجراء المسابقات والامتحانات المهنية.⁽¹⁾
- 3 - توقيت أداء الرقابة

إن المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية تقوم بالرقابة السابقة واللاحقة على الأعمال الإدارية المشار إليها أعلاه.

أ - الرقابة السابقة لمصالح الوظيف العمومي

الأصل في رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية أنها رقابة سابقة وذلك منذ صدور المرسوم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965، وقصد تدعيم الرقابة السابقة أنشئت مفتشيات الوظيف العمومي بموجب المرسوم 42/71 المؤرخ في 28 جانفي 1971 الذي عدل بموجب المرسوم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976.

غير أن الرقابة السابقة توسعت بشكل كبير منذ 1973 نتيجة لعدة أسباب منها:

- 1- المرسوم التنفيذي 126/95 المؤرخ في 29 أفريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم 145/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر 26
- المرسوم التنفيذي 112/98 المؤرخ في 6 أفريل 1998 المتعلق بمفتشيات الوظيف العمومي، ج ر 21
- المرسوم التنفيذي 190/03 المؤرخ في 28/04/2003 المتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية، ج ر 30
- المرسوم التنفيذي 191/03 المؤرخ في 28/04/2003 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية، ج ر 30
- المرسوم التنفيذي 238/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، ج ر 43

التوظيف المكثف، عملية الإدماج الناجمة لمختلف اصناف العمال المؤقتين، تعميم مراقبة المشروعات على جميع الاعمال الادارية الخاصة بوضعية المستخدمين التابعين للقانون الأساسي للوظيفة العمومي كمستخدمي البلدية والمستشفيات.

هذه الوضعية جعلت مصالح التوظيف العمومي غير قادرة على استقبال ورقابة كل الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارات، مما أدى إلى إعفاء بعض القرارات الفردية من التأشيرة السابقة لمصالح الوظيفة العمومية كما جاء في نص 1981 حيث أبقى على القرارات الإدارية التالية:

التعيين، قرارات الانتداب خارج قطاع الإدارة، وقرارات إنهاء المهام. (1)

غير أن هذه الإجراءات الجديدة لم تأت بثمارها مما أدى بالتفكير في إجراءات أخرى تتلاءم مع المتطلبات الجديدة للتسيير ومواكبة التطورات الجديدة للإدارة.

هذا الإجراء تمثل في تكريس الرقابة اللاحقة محل الرقابة السابقة وتجسد ذلك بموجب المرسوم التنفيذي 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم 145/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها.

كرس هذا المرسوم أداة جديدة لرقابة تسيير الموارد البشرية تمثلت في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، تهدف هذه الوسيلة إلى ضمان التنسيق والتكيف بين المهام المخولة للإدارة العمومية، والوسائل البشرية التي يتطلب التكفل بها من الناحية الكمية والكيفية. (2) إلى جانب الرقابة اللاحقة التي أقرت بموجب النصوص الجديدة فان المشرع أبقى على نوع جديد من الرقابة السابقة تمثلت فيما يلي:

- رقابة إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية قبل التوقيع عليه، حيث يتم مراقبة كيفية

1 - المرسوم 81 / 114 المؤرخ في 06/06/1981، المعدل للمرسوم 145/66 المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات

الطابع التنظيمي او الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج ر 23

2 - التعليم رقم 17 المؤرخة في 23 ماي 1995 المتضمنة الإجراء الجديد للمراقبة اللاحقة لتسيير الموارد البشرية في

الوظيفة العمومية، الصادرة عن رئيس الحكومة

توزيع المناصب المالية حسب النسب المقررة في القوانين الأساسية، ومراقبة مختلف أنماط التوظيف، سواء كان داخليا أو خارجيا، والأسلاك المعنية بالتكوين، والاحالات على التقاعد إلى غير ذلك من العناصر الأخرى التي تستوجب الدراسة المسبقة.

- رقابة كيفية إعداد دفتر الشروط الذي يحدد كفاءات تنظيم وإجراء المسابقات والامتحانات حتى تضمن الشفافية بين جميع المترشحين، وتجسيد المبدأ الدستوري المتمثل في المساواة في تقلد الوظائف العمومية.

وأثناء التطبيق الميداني للإجراءات الجديدة وللضرورة العملية، تبين أن هناك بعض الإدارات لازالت غير جاهزة لتطبيق ذلك مما أدى بالمشرع للتدخل من جديد واستنهاها منها، بذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 32/97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 المعدل للمرسوم التنفيذي 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، واستثنى إدارة البلدية من الإجراءات الجديدة حيث ترك بصفة انتقالية وإلى وقت لاحق خضوع قرارات المستخدمين التابعين للإدارة البلدية، لتأشير الرقابة القانونية القبلية المنوطة بمصالح الوظيف العمومي.⁽¹⁾

بناء على ذلك المرسوم لازالت مصالح الوظيف العمومي تمارس الرقابة القبلية على مشاريع القرارات والمقررات الخاصة بتسيير المستخدمين الخاصة بجميع البلديات، وهو الاستثناء الوحيد للرقابة اللاحقة التي كرسها المرسوم 126/95 المشار إليه أعلاه.

ب - الرقابة اللاحقة

إن رقابة مصالح الوظيف العمومي هي رقابة لاحقة كأصل عام منذ صدور المرسوم 126/95 كقاعدة عامة، حيث اسند لهذه المصالح في إطار صلاحياتها الرقابة البعدية على تنفيذ مخطط التسيير وعلى قانونية القرارات المتخذة في هذا الإطار. وبهذه الصفة يخول لها القيام بأي تحقيق في الوثائق أو في عين المكان بصفة مباغثة أو

1- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 32/97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع

التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر 03

بعد التبليغ، ولهذا الغرض يمكن المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أن تطلب تبليغها بأي قرار أو وثيقة ثبوتية تراها ضرورية، تتعلق بتسيير الموارد البشرية في المؤسسة أو الإدارة العمومية بصفة عامة، وانطلاقاً من ذلك تتمحور هذه الرقابة اللاحقة حول النقاط التالية:⁽¹⁾

- الرقابة حول تنفيذ المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.
- الرقابة حول تجسيد المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات للتكوين طبقاً للإجراءات المحددة.
- الرقابة حول درجة تنفيذ المقررات والمناشير الصادرة عن السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.
- القيام بالتقييم الدوري حول مدى تنفيذ ملاحظات وإخطارات مصالح الوظيفة العمومية الخاصة بمراجعة القرارات الإدارية غير المطابقة للنصوص القانونية والمتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية بمختلف اصنافها وعلى كل المستويات.
- رقابة مدى احترام دفتر الشروط الذي يحدد كفايات تنظيم وإجراء المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.
- ولقد كرس المشرع هذا الصنف من الرقابة بعد 30 سنة من الرقابة السابقة من أجل تحقيق مرونة كبيرة في تسيير المستخدمين والتخفيف من حدة ثقل الرقابة السابقة وكان يهدف من ورائها ما يلي:
- وضع آليات وميكانيزمات جديدة من أجل التحكم في كيفية تسيير مستخدمي الإدارة العمومية.
- تكريس مهام التدقيق لأول مرة على مستوى المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من أجل تقييم المصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية.
- احترام الشروط القانونية الخاصة بالتوظيف والسهر على تطبيقها.
- ضمان تطبيق النصوص الخاصة بإجراء الامتحانات والمسابقات المهنية من أجل تحقيق

1- المادة 03 من المرسوم 126/95 المعدلة لأحكام المادة 06 مكرر 2 من المرسوم 145/66، المشار إليه اعلاه

شفافية كبيرة والمساواة بين جميع المترشحين لها.

- احترام تطبيق النصوص الخاصة بحقوق وواجبات الموظفين.

- ضمان حماية للموظف ضد انحراف الإدارة والتعسف في استعمال سلطاتها.

- ضمان تطبيق جميع الإجراءات التأديبية بصورة تضمن حقوق الموظف والدفاع عنها بكل

الوسائل التي يكفلها القانون الأساسي للموظف.

- الوقوف على العقبات التي يمكن أن تعرقل السير الحسن للموارد البشرية وإيجاد الحلول لها.

- المساهمة في التحكم في أعداد الموظفين.

- مدى تحكم المصالح المسيرة في تسيير الموارد البشرية.

- تحمل المسيرين لمختلف الإدارات المركزية والمحلية لمسؤوليتهم عند تسيير الموارد البشرية.

- التخفيف على المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من عبء الرقابة السابقة وتمكينها من القيام

بمهامها الحقيقية، المتمثلة في التصميم والتدقيق واقتراح الوسائل والطرق البديلة من أجل تحقيق

طاقم بشري فعال، قادر على تحقيق المهام المسندة إليه من جهة وإيجاد إدارة فعالة ورشيده.

وانطلاقاً من المرسوم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 فقد تم تدعيم المصالح المكلفة

بالوظيفة العمومية بآليات مهمة للقيام بعملية الرقابة اللاحقة وتتمثل هذه الآليات فيما يلي: (1)

- إلزام كل الإدارات العمومية عند قيامها بإصدار أي قرار يخص الحياة المهنية للمستخدمين

لاسيما قرارات التوظيف والتعيين في منصب عال أو الخاصة بالترقية إرسال نسخة منه إلى

المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية في أجل 10 أيام من تاريخ إمضائه.

- على المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية إذا اكتشفت عيباً في أي قرار إداري أن تطلب من

1- تعليمة رقم 240/م ع و ع/ مؤرخة في 27 ماي 1995 تتعلق بكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي 126/95

المؤرخ في 29/04/1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتعلق بإعداد، ونشر بعض

القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي الخاصة بوضعية الموظفين

الإدارة المعنية مراجعة قرارها المعيب، وعلى تلك الإدارة أن تستجيب لذلك الطلب وأن تزيل الآثار المترتبة عن ذلك القرار والقيام بمراجعته.

- كما يجب على الإدارة المعنية أن ترسل وجوبا إلى المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية نسخة من القرار الجديد الذي يعوض القرار الأصلي وما يترتب عنه من آثار. في إطار الرقابة المشتركة يمكن للمصالح المكلفة بالوظيفة العمومية أن تشارك المراقب المالي أو مصالح المحاسب العمومي، الاطلاع على وضعية تنفيذ طلبات إعادة النظر الخاصة بالموظف المعني.⁽¹⁾

- إمكانية انتقال مفتشي مصالح الوظيفة العمومية وممارسة الرقابة في عين المكان على كل القرارات الصادرة على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك عن طريق إعلام الإدارة أو المؤسسة المعنية بتاريخ قدوم المراقبين أو بصورة مفاجئة ومباغثة.

وعلى إثر تلك الرقابة تقوم المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية تحرير تقرير حول المهمة المنجزة وإرسال نسخة منه إلى المصالح المعنية (الإدارة أو المؤسسة المعنية، المصالح المختصة التابعة للوزارة المكلفة بالميزانية، والمصالح المركزية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية).

ان اعتماد هذه الميكانيزمات الجديدة في ممارسة رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة، انجر عنه ضرورة التنسيق بين جميع الجهات الرقابية، رقابة مالية، رقابة المحاسب العمومي، رقابة مصالح الموظف العمومي، هذا من جهة ومن جهة أخرى إعداد الإطار البشري سواء باعتماد توظيف نوعي لهذه الأطارات، أو برمجة فترات تكوين قصيرة المدى من أجل القيام برقابة قائمة على مهمة التدقيق في مجال تسيير الموارد البشرية.⁽²⁾

1- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 305 المؤرخة في 28/05/1995 الصادرة عن مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية، والمديرية العامة للميزانية المتعلقة بتحديد العلاقات الوظيفية فيما بينهم في إطار مهامهم الخاصة بالمراقبة
2- د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.م. ج الجزائر

4 - الأشخاص المكلفون بالرقابة

إنطلاقاً من القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة الوظيفة العمومية، تشترك عدة أسلاك في أداء رقابة المصالح المكلفة بالوظيف العمومي وتتمثل هذه الأسلاك في: سلك مراقبي الوظيفة العمومية، سلك مفتشي الوظيفة العمومية، سلك مدققي الوظيفة العمومية وتتفرع هذه الأسلاك إلى عدة رتب وهي كالتالي: (1)

- سلك المراقبين: يضم الرتب التالية، رتبة عون رقابة الوظيفة العمومية، رتبة مراقب الوظيفة العمومية، رتبة مراقب رئيسي للوظيفة العمومية.

- سلك مفتشي الوظيفة العمومية: ويضم بدوره 03 رتب، رتبة مفتش للوظيفة العمومية، رتبة مدققي الوظيفة العمومية، رتبة مدقق رئيس للوظيفة العمومية.

إضافة إلى ذلك نظم المشرع هذه الوظيفة في مناصب عليا سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي.

أ - على المستوى المركزي:

لقد حددت قائمة المناصب العليا على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية كالتالي:

رئيس فرقة، رئيس قطاع، رئيس مهمة التدقيق. (2)

ب - على المستوى المحلي

لقد حددت قائمة المناصب العليا على مستوى مفتشية الوظيف العمومي كالتالي:

رئيس المفتشية، رئيس مفتشية مساعد. (3)

هاته الأسلاك بمختلف رتبها وأسلاكها العليا هي المكلفة بمهام الرقابة المكلفة بها مصالح الوظيف العمومي سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

1- مرسوم تنفيذي 238/09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك

الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، ج ر 43

2- المادة 47 من نفس المرسوم

3- المواد 6 ، 8 من المرسوم التنفيذي 112/98 ، مرجع سابق

وكما أشرنا سابقا فإن المشرع صنف منصب رئيس المفتشية على مستوى الولاية كمنصب عالي مثله مثل أمين خزينة الولاية والمراقب المالي، غير أن مرتباتهم محددة وفقا للشروط المطبقة على مسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية، والغاية من ذلك كما أشرنا سابقا هو تحكم المديرية العامة للوظيفة العمومية في إطاراتها، وخضوعهم مباشرة للسلطة الرئاسية للمدير العام للوظيفة العمومية.

ب - تقدير رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية

من خلال دراسة اختصاصات المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية سواء فيما يتعلق بالرقابة السابقة، أو الرقابة اللاحقة يمكن أن تستخلص عدة ملاحظات تتمثل فيما يلي:

1 - من حيث مجال رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية

من خلال دراسة مجال رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية سواء الإدارات المعنية بالرقابة أو الأعمال الصادرة عنها، فإنه يستخلص من مضمون الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية،⁽¹⁾ أن مجال تدخل رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من حيث الإدارات المشمولة بالرقابة واسع جدا، حيث أنه من خلال هذا النص يتضح أن كل الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري سواء كانت مركزية أو غير مركزية أو اللامركزية، وسواء كانت ذات طابع علمي أو ثقافي أو مهني أو تكنولوجي وكل مؤسسة يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية، تخضع لرقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة، بمعنى أن مجال هذه الرقابة كبير جدا.

أما من حيث الأعمال المشمولة بالرقابة بالرغم من أنها قليلة إلا أنها من حيث العدد كثيرة لاسيما في الإدارات الكبيرة كالوزارات، والجامعات، والتربية الوطنية والمؤسسات الاستشفائية، والمؤسسات الجوارية للصحة العمومية وهو ما يشكل عبئا ثقيلا على المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية، وتجعلها في كثير من الأحيان غير قادرة على مواجهة الأعمال الكثيرة الموجهة

1- المادة 02 من الأمر 03/06 ، مرجع سابق

إليها من قبل المصالح الإدارية.

كما أنه في مجال الرقابة السابقة على مخططات الموارد البشرية التي تعتبر بمثابة لوحة تحكم في تسيير الموارد البشرية تسجل في كثير من الأحيان تأخراً فادحاً في المصادقة عليها، حيث يبقى في أخذ ورد بين المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية والمصالح الإدارية المعنية. هذه الحالة أدت إلى تأخر في إنجاز عمليات التوظيف، الأمر الذي أدى في بعض الأحيان إلى إنجازها في السنة المالية الموالية، مما شكل تداخلاً بين السنوات المالية فيما بينها. كما تسجل في كثير من الأحيان بعض الانتقادات فيما بين المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية والمصالح الإدارية المعنية، وكل يتهم الآخر بأنه سبب في هذا التأخر.

كان المشرع بإصداره للمرسوم 126/95 يهدف إلى الحد من آثار الرقابة السابقة السائدة آنذاك، غير أنه في الحقيقة وإن كان إرساء المخطط التوقعي لتسيير الموارد البشرية خفف نوعاً ما من حدة الرقابة السابقة وما يترتب عنها من آثار سلبية فإنه لازال التأخر في إنجاز العمليات الخاصة بالمستخدمين من سمات الإدارات العمومية بصفة عامة.

كما أن آلية تبليغ المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية بنسخة من القرارات والمقررات الخاصة بالمستخدمين في أجل 10 أيام من توقيعها، جعل تلك المصالح غير قادرة على مراقبة تلك القرارات بصفة دقيقة، مما يتسبب في كثير من الأحيان في اتخاذ قرارات معينة دون مراقبتها رقابة فعالة. (1)

2 - من حيث الأعوان المكلفين بالرقابة

انطلاقاً من المرسوم التنفيذي 238/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للتوظيف العمومي، يمكن أن نبدي نفس الملاحظات التي قدمناها حول الأعوان المكلفين بالرقابة السابقة للنفقات أو الأعوان المكلفين بالمحاسبة العمومية، حيث نجد على سبيل المثال أن رؤساء المفتشيات على

1- تعليمة رقم 240/م ع م ع و ع/ مؤرخة في 27 ماي 1995 ، مرجع سابق

المستوى الولائي يعينون من بين المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة لها والذين لهم 05 سنوات أقدمية بهذه الصفة، والحائزين على شهادة التعليم العالي المتحصل عليها بعد ثمانية سداسيات من الدراسة على الأقل.⁽¹⁾

وفي مقابل ذلك نجد ان ترقية وتوظيف المفتشين الرئيسيين فإنها تكون بإحدى الطرق التالية:
- عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات المترشحون الحائزون على شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها في إحدى الاختصاصات المطابقة لمهام مصالح الوظيفة العمومية.⁽²⁾
- عن طريق الامتحان المهني في حدود 30% من المناصب المطلوب شغلها، مفتشو الوظيفة العمومية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

- على سبيل الإختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 10% من المناصب المطلوب شغلها، مفتشو الوظيفة العمومية الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

إنطلاقاً من ذلك نجد أنه يمكن لرتبة مراقب أن يرقى لرتبة مفتش رئيسي سواء عن طريق الامتحان المهني، أو على سبيل الإختيار، وهي نفس الرتبة التي يتطلبها المنصب العالي رئيس المفتشية، غير أن المشرع في هذه الحالة ربطها بشرط وهو أن المترشح لمنصب رئيس المفتشية يجب أن يكون حائزاً لشهادة التعليم العالي، المحصل عليها بعد 8 سداسيات من الدراسة على الأقل، وبهذا الشرط يكون المشرع أغلق الباب أمام الذين ليس لهم مؤهل علمي، وهو شيء إيجابي يسجل له في هذه الحالة، وكان من الأحسن لو عمم هذا الشرط على بقية المناصب العليا، حتى يتقلدها إلا الذين لهم مؤهل علمي عالي.

1- م 5 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98، مرجع سابق

2- م 30 من المرسوم التنفيذي 238/09 ، مرجع سابق

غير ان المشرع بفتح الباب للرتب المعادلة لمفتش رئيسي، قد يسهل الالتحاق بالمنصب العالي (رئيس مفتشية) أشخاص ليس لهم كفاءة وقدرة على مراقبة تسيير الموارد البشرية، مما يتسبب في عرقلة أداء مهام كثيرة من الإدارات أو تعطيل المسار المهني لكثير من الموظفين. (1)

إلى جانب ذلك نجد أن كثيرا من مفتشيات الوظيف العمومي تعاني عجزا في التأطير مما يتسبب في التأثير على أداء هذه المفتشيات، غير أن هذا لا يمنعنا القول بأن المصالح المكلفة بالوظيف العمومي لها سلبيات ومحاسن، فمن سلبياتها تتسبب في كثير من الأحيان في تأخير إنجاز العمليات الخاصة بالموظفين، مما ينجر عنه تأخير في ترقية الموظفين أو تدعيم الإدارة بموظفين آخرين لسد العجز التي تعاني منه بعض الإدارات، أما من محاسنها فهي تشكل درعا واقيا للمسيرين، حيث يجنبهم الوقوع في الخطأ واتخاذ أعمال قانونية غير مشروعة، كما أنه يعتبر مستشارا ممتازا في ميدان تسيير الموارد البشرية لمسييري مختلف المصالح والادارات العمومية، وذلك بمساعدتهم في إنجاز العمليات المتعلقة بالموارد البشرية.

وخلاصة القول مهما قدمنا من انتقادات لهذا الجهاز فإنه يبقى مهما للأداء الإداري في ميدان تسيير الموارد البشرية، غير أن ذلك يستدعي النظر في كيفية تعيين هذه الأطارات المكلفة بالرقابة وتوفير العدد الكافي منها، وتبسيط بعض الإجراءات الخاصة برقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية.

1- م 30 من المرسوم التنفيذي 238/09 ، مرجع سابق

- المواد 6 ، 8 من المرسوم التنفيذي 112/98 ، مرجع سابق

المبحث الثاني : الرقابة بواسطة المفتشيات العامة بالوزارات

إن الرقابة بواسطة المفتشيات العامة بالوزارات هي إحدى طرق الرقابة الداخلية التي تمارسها الإدارة بواسطة أجهزتها الخاصة.

ومصطلح التفتيش معناه اللغوي يعني تصفح الشيء، أو سؤال عنه، أو بحثه.⁽¹⁾

أما اصطلاحاً يعني إحدى وسائل الرقابة على الأداء للتأكد من تنفيذ العمل وفقاً للخطة الموضوعة، كما يعني الإشراف على تنفيذ الأحكام القانونية موضوع التفتيش وإرشاد الهيئات إلى كيفية تطبيق هذه الأحكام تطبيقاً سليماً.⁽²⁾

وهناك من يرى بأن التفتيش ينطلق من فكرة الحاجة إلى المعرفة المباشرة والآلية للوقائع، ويتميز التفتيش بأنه خارجي بالنظر إلى الشيء موضوع الرقابة وهو ما يميزه عن الرقابة الرئاسية، وبذلك فالتفتيش يباشر من خارج الإدارة موضوع التفتيش وهو يرمي إلى التأكد من مدى تنظيم الرقابة الداخلية، وبأن المعطيات التي تصعد بواسطة آليات الرقابة بأنها حقيقية وأن المهمات الرقابية تمارس بصفة دورية.⁽³⁾

والتفتيش ظهر كمهمة حتمية للوقوف على مدى نجاعة طرق التسيير داخل الإدارة، وعرفت فرنسا هذا النوع من الرقابة منذ 1780 بتعيين المفتش نيكير (NECKER) على المستشفيات المدنية.⁽⁴⁾

ثم عرفت المهمة التي أسندت للمفتشيات العامة تطورا هاما عبر التاريخ حتى استقرت على ماهي عليه الآن، أما في الجزائر فقد اعتمدت هذا النوع من أجهزة الرقابة وضمته في منظومتها الرقابية منذ الاستقلال.

1 - المنجد الأبجدي، دار المشرق بيروت، طبعة أولى 1967 ، ص 751

2 - معجم مصطلحات العلوم العربية دار الكتاب المصري، دار الكتاب اللبناني طبعة أولى 1984 ، ص 214

3-Frédéric Renaudin, Les inspections générales dans le système administratif Français, Thèse de Doctorat Université Paris II - Panthéon Assas, U.F.R Droit France 2003, p 8

4-Raphael Petit, l'inspection générale de L'administration de Necker à nos jours, Revue Administration, No 133 Spécial, Octobre 1986, p9

تجسد ذلك منذ الاستقلال حيث تضمنت النصوص التنظيمية الاولى نواة انشاء المفتشيات

العامة على مستوى الوزارات كما هو الحال بالنسبة لتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.⁽¹⁾ وتكرر ذلك في كل المراسيم التي تلت ذلك والمتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية، أما باقي الوزارات فهناك من تضمن تنظيمها المفتشية العامة كما هو الحال بالنسبة لتنظيم وزارة البريد والمواصلات حيث نص على ان الإدارة المركزية للبريد والمواصلات تضم المفتشية العامة.⁽²⁾ من الوزارات التي لم يتضمن تنظيمها إنشاء المفتشية العامة وزارة التربية الوطنية،⁽³⁾ وزارة الإعلام،⁽⁴⁾ وبقي الحال على نفس المنوال وزارات تضمن تنظيمها إنشاء المفتشية العامة، ووزارات تغاضى تنظيمها على ذلك الى غاية صدور المرسوم التنفيذي 188/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الذي جعل حدا للتباين والاختلاف السائد في تنظيم مختلف الوزارات.

ومما تضمنه هذا المرسوم انه يجب على كل وزير، وضع جميع أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم الملائمة لطبيعة الأهداف المسندة إليها في إطار برنامج عمل الحكومة، وذلك بهدف ضمان تطبيق التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل والخاصين بالقطاع وضمان سير الهياكل المنتظم، كما حدد اهم الاهداف التي يجب ان تركز عليها عملية التفتيش والمتمثلة فيما يلي:⁽⁵⁾

- الوقاية من أنواع التقصير وتجنب ارتكاب الاخطاء في تسيير المصالح العمومية.
- توجيه المسيرين وإرشادهم لمختلف طرق التسيير الصحيحة وتزويدهم بمختلف النصوص التي تمكنهم من القيام بصلاحياتهم أحسن قيام مع مراعاة القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- السهر على الاستعمال المحكم والأمثل للوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرف

1- المادة الثانية من المرسوم رقم 19/62 المؤرخ في 16 نوفمبر 1962 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية، ج ر 4

2- المادة الأولى المرسوم 119/63 المؤرخ في 18 أبريل 1963، المتضمن لتنظيم وزارة البريد والمواصلات، ج ر 23

- المرسوم رقم 121/63 المؤرخ في 18 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة التربية الوطنية، ج ر 23

4- المرسوم 210/63 المؤرخ في 14 جوان 1963 المتضمن تنظيم وزارة الإعلام، ج ر 41

5- المادة 17 المرسوم التنفيذي 188/90 المؤرخ في جوان 1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر 26

الوزارة والهيئات التابعة لها بمختلف اصنافها.

- ضمان تجسيد آليات تحقق مطلب الصرامة في تنظيم العمل وتنفيذه.

ومن اجل اعطاء مصداقية اكبر لهذا الجهاز فقد تضمن النص بان يتم إحداث أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم على مستوى الادارة المركزية، و تحديد مهامها وسيرها وقانونها الأساسي الخاص بموظفيها بمرسوم تنفيذي حتى يعطيها طابعا خاصا يجعلها تتميز عن باقي الأجهزة الأخرى للوزارة، كما تضمن المرسوم الخاص باختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التوظيف بان يعين هؤلاء المفتشون بموجب مرسوم رئاسي حتى يضمن استقلاليتهم.

المطلب الأول : ماهية المفتشيات العامة ومجال تدخلها

تعتبر المفتشية جهاز من أجهزة الرقابة على الاعمال التي تصدر عن الجهات الادارية وهي من الاجهزة الداخلية و الذاتية للإدارة ، وتتبع لأعلى سلطة ادارية التي تخضع لها.

الفرع الاول : ماهية المفتشيات العامة

إن تسمية المفتشية العامة في الجزائر يرجع إلى بداية الاستقلال عندما ظهرت لأول مرة في المرسوم 19/62 المشار إليه آنفا والمتضمن تنظيم وزارة الداخلية ويصنف عمل المفتشية العامة ضمن الرقابة الداخلية للإدارة إلى جانب الرقابة التسلسلية.

أما المقصود بالمفتشية العامة ليس معناه أن كل الإدارات تخضع لرقابتها، بل يقصد به أن جميع المصالح الخاضعة للوزارة المنتمية لها تدخل ضمن مجال تدخلها وهذا خلافا لما تحظى به المفتشية العامة للمالية، حيث أن مجال تدخلها يمتد إلى جميع الإدارات العمومية بمختلف اصنافها.(1)

وانطلاقا من ذلك أن المفتشية العامة تعرف بأنها هيكل إداري دائم تابعة مباشرة للوزير، تقع خارج التسلسل الإداري مقارنة مع الهياكل الأخرى للوزارة، مما يضمن استقلالها عند قيامها بمهامها.(2)

1- Menier (J), Les Inspections générales, Berger-Levrault, Coll, L'administration nouvelle 1988 , p26

2- Henri Oberdorff, Les Institutions administratives, 6éd, Dalloz 2010 , p93

الفرع الثاني: أصناف المفتشيات

من خلال النصوص التي تحكم إنشاء المفتشيات بصفة عامة نجدها تتضمن 04 أصناف من المفتشيات، المفتشية العامة على مستوى الوزارة، المفتشية العامة على مستوى المديرية العامة للوزارات، المفتشية الجهوية، المفتشية على مستوى الولاية.

أ- المفتشيات العامة على مستوى الوزارات

تطبيقاً لأحكام المرسوم 88/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، فإن جميع الوزارات دون استثناء يتضمن تنظيمها الإداري وجود مفتشية عامة والذي ينص على أن تنشأ مفتشية عامة بواسطة مرسوم تنفيذي، وبذلك فإن جميع الوزارات تشمل ضمن أجهزتها المركزية على مفتشية عامة موضوعة تحت سلطة الوزير مباشرة غير خاضعة للتسلسل الإداري.⁽¹⁾

ب - المفتشية العامة على مستوى المديرية العامة

هذا النوع من المفتشيات يوجد على مستوى المديرية العامة بالوزارة وبالأخص وزارة المالية حيث نجد مثلاً على مستوى كل من المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للجمارك مفتشية عامة كل منها يحكمها نص خاص، فمثلاً المفتشية العامة للجمارك يحكمها المرسوم التنفيذي 64/08 المؤرخ في 24 فيفري 2008.

أما النوع الآخر من المفتشيات موجود على مستوى المديرية العامة للميزانية تطبيقاً لأحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي 364/07 الموافق 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، والتي ينظمها المرسوم التنفيذي 154/08 المؤرخ في 26 ماي 2008، والمديرية العامة للمحاسبة العمومية تطبيقاً لأحكام المادة 06 من المرسوم التنفيذي 364/07 المشار إليه أعلاه، والمديرية العامة للأموال الوطنية تطبيقاً لأحكام المادة 08 من نفس المرسوم المشار إليه أعلاه، حيث نظمت هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 144/08 المؤرخ في 14 ماي 2008 المتضمن

1- المادة 17 من المرسوم 88/90 ، مرجع سابق

تنظيم مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها.

هذا النوع من المفتشيات مجاله محدد فقط بمصالح المديرية العامة سواء على المستوى المركزي أو على المستوى الجهوي والمحلي.

ج - المفتشيات الجهوية

هذا النوع من المفتشيات ينشط على مستوى مجموعة من الولايات بحيث يساهم إلى جانب المفتشيات العامة على مستوى الوزارة أو المفتشيات على مستوى المديرية العامة بالوزارة، بالقيام بعمليات التفتيش على مستوى جهوى حيث يتحدد مجال اختصاصها بموجب المرسوم التنفيذي المنشئ لها.

من الأمثلة على ذلك نجد المفتشيات الجهوية للجمارك التي أحدثتها المادة 05 من المرسوم التنفيذي 64/08 المؤرخ في 2008/02/24 المتضمن تنظيم المفتشية العامة للجمارك، حيث يتم إنشاؤها بواسطة قرار من وزير المالية.

د - المفتشيات على المستوى المحلي

وهذا النوع من المفتشيات يتمثل في المفتشية العامة للولاية، هذه المفتشية أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 216/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 وحدد مجال تدخلها في الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية، وهي تنشط تحت سلطة الوالي وتتولى مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية.

الفرع الثالث: مجال تدخل المفتشيات العامة

إنطلاقاً من أحكام المرسوم التنفيذي 188/90 فإن مجال تدخل المفتشية العامة يشمل الوزارات والهيئات التابعة،⁽¹⁾ وبذلك نجد أن مختلف المراسيم التنفيذية التي أنشأت المفتشيات العامة اتخذت من نص هذه المادة قاعدة أساسية في تحديد مجال تدخلها، وبذلك نجد أن كل

1- المادة 17 من المرسوم التنفيذي 188/90 ، مرجع سابق

المراسيم التنفيذية المتضمنة إنشاء المفتشيات العامة حددت مجال تدخلها بدون استثناء، ومن الأمثلة على ذلك ما تضمنه النص الخاص بإنشاء المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة، حيث حدد مجال تدخلها على النحو التالي: (1)

«تطبيقاً لأحكام المادة 7 من المرسوم التنفيذي 188/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 تكلف المفتشية العامة الموضوعة تحت سلطة الوزير في إطار مهمتها العامة، بمراقبة تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في قطاع التضامن الوطني والأسرة وضبط سير الهياكل المركزية وغير المركزية والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزارة التضامن الوطني والأسرة».

على نفس المنوال نجد النص المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وسيرها، اسند اليها مراقبة تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، والتأكد من مدى تحكم وسير الهياكل المركزية والهيئات والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في مجال النشاطات الإدارية والمالية. (2)

وتكاد تكون نفس الاحكام التي تضمنها كل من النص المتعلق بتنظيم المفتشية العامة لوزارة الاتصال وعملها والمفتشية العامة لوزارة الداخلية. (3)

في نفس السياق نجد بعض النصوص المتعلقة بإنشاء وتحديد مهام بعض المفتشيات العامة تتضمن احكاما خاصة، كما هو الحال بالنسبة لتنظيم وعمل المفتشية العامة لوزارة السكن والعمران، والمفتشية العامة لوزارة الصحة والسكان حيث تقوم في إطار مهمتها العامة بتصوير ووضع التدابير والوسائل الضرورية لتقييم نشاطات الهياكل والهيئات التابعة للوزارة ورقابتها والتأكد

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 296/10 المؤرخ في 29 نوفمبر 2010 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وسيرها، ج ر 73

2- المادة 02 ، 03 من المرسوم التنفيذي 221/03 مؤرخ في 10 جوان 2003 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وسيرها، ج ر 37

3- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 218/11 المؤرخ في 12 جوان 2011 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة الاتصال وعملها، ج ر 33

- المادة 2/1 من المرسوم التنفيذي 41/91 المؤرخ في 16 فيفري 1991 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة الداخلية، ج ر 08

من السير العادي والمنتظم للهيكل غير الممركزة وكذا المؤسسات والهيئات العمومية الموضوعة تحت وصايتها والتتبؤ بنقائص تسييرها.⁽¹⁾

انطلاقاً من هذه العينة من النصوص نستخلص أن مجال تدخل المفتشيات العامة ينحصر في مجالين:

أ - على مستوى الإدارة المركزية والمصالح التابعة لها

من خلال ما تقدم نجد أن معظم النصوص التنظيمية الخاصة بصلاحيات المفتشيات العامة تنص على أنه يدخل في مجال تدخلها الإدارة المركزية الموضوعة تحت سلطة الوزير مباشرة، ويقصد بالإدارة المركزية مجموعة المصالح الإدارية المكونة للوزارة من مديريات عامة ومديريات، ومديريات فرعية، وأقسام ومصالح إلى غير ذلك من هياكل الوزارة.

في هذا الإطار فإن المفتشية العامة تقوم بضبط سير الهياكل المركزية وذلك عن طريق الوقوف على كيفية أداء المهام من طرف مختلف مصالح الوزارة والنتائج المتوصل إليها، لاسيما في تجسيد السياسة العامة التي رسمتها الوزارة من أجل تحقيقها للتوصيات والتوجيهات الصادرة من طرف الوزير والاطلاع عن مدى استجابة تنظيمها لتلك السياسة المرسومة، وعن مدى توزيع الوسائل المادية والبشرية بين مختلف مصالح الوزارة واقتراح كل ما يمكن أن يساهم في تحسين سير تلك المصالح.

والملفت للانتباه أنه من خلال بعض النصوص التي أوردناها آنفا نجد ان تنظيم بعض المفتشيات لم يتضمن مجال تدخلها مكونات الإدارة المركزية، كما هو الحال بالنسبة لمجال اختصاص المفتشية العامة لوزارة السكن والعمران، والمفتشية العامة لوزارة الصحة والسكان حيث تنص صراحة وبصفة مباشرة أن مجال تدخلها هو الهياكل والأجهزة التابعة للوزارة دون التطرق

1- المادة 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 191/08 المؤرخ في 01 جويلية 2008 المحدد لمهام المفتشية العامة في وزارة

السكن والعمران وتنظيمها، ج ر 37

- المادة 2 ، 3 من المرسوم التنفيذي 68/96 المؤرخ في 27 جانفي 1996 المتضمن إنشاء المفتشية العامة في وزارة الصحة

والسكان ويحدد مهامها وتنظيمها، ج ر 08

إلى المصالح المركزية، وهو ما يطرح تساؤلا هل أن اختصاص المفتشية العامة هو اختصاص عام يشمل جميع الإدارات والمصالح سواء كانت مركزية أو على المستوى المحلي، أم مجالها ينحصر فقط على المستوى المصالح الخارجية للوزارة والمؤسسات التابعة لها، الجواب على هذا التساؤل يكون من خلال مختلف النصوص المنظمة لمجال تدخل مختلف المفتشيات العامة، حيث تنص في معظمها أن مجال تدخلها هو الإدارة المركزية والمؤسسات التابعة لها والموضوعة تحت وصايتها.

بذلك فبالرغم من عدم تضمن تلك النصوص لذلك الاختصاص العام، فإن ذلك لا يمنعها من القيام بمهام الرقابة على مستوى الإدارة المركزية، لكن السؤال الثاني الذي يطرح نفسه بإلحاح هل فعلا أن المفتشية العامة تقوم بتفتيش المصالح المركزية للوزارة؟ بصيغة أخرى هل أن المفتشين يراقبون زملاءهم على مستوى الوزارة، ألا يسبب لهم ذلك إحراجا أمام زملائهم على مستوى المصالح المركزية للوزارة .

الجواب على هذا التساؤل غير موجود على مستوى الإدارة الجزائرية نظرا لعدم نشر تقارير المفتشيات العامة وهذا بخلاف ما هو عليه الحال في فرنسا، إذ نجد أن تقارير المفتشيات العامة منشورة، فهناك دراسة توضح أن هناك من المفتشيات العامة قامت بالفعل بتفتيش المصالح المركزية للوزارة، فمثلا المفتشية العامة بوزارة الخارجية الفرنسية في سنة 1980 قامت بتفتيش مختلف المديرات والمصالح المركزية للوزارة، وفي سنة 1977 قامت المفتشية العامة بوزارة الشباب والرياضة بتفتيش مختلف مصالح الوزارة، والنتيجة التي خلصت إليها هذه الدراسة أن المفتشيات العامة الكبيرة تدخلها على مستوى الادارة المركزية أقل من المفتشيات العامة الصغيرة على أساس المجال الكبير الذي يشملها مجال اختصاصها، كما نستنتج بأنه حتى ولو كان من مجال اختصاص المفتشيات العامة رقابة الإدارة المركزية فإن درجة ممارسة هذا الاختصاص هو ضعيف جدا بالمقارنة بما تقوم به على مستوى الهياكل والمؤسسات التابعة للوزارة.⁽¹⁾

1-Gérard Marcou, Les inspections générales et le contrôle de L'Administration, Rapport général, in le Contrôle de L'Administration par elle-même, CNRS, Paris 1983, p33

ب - على مستوى المصالح الخارجية للوزارة والمؤسسات العمومية التابعة لها
إن جميع النصوص المنظمة لمجال تدخل المفتشيات العامة تتضمن صراحة بأن جميع
المصالح التابعة للوزارة والمؤسسات العمومية تدخل ضمن مجال تدخلها ورقابتها، ومن الأمثلة
على ذلك ما تضمنته النصوص الخاصة بتنظيم المفتشيات العامة التالية: المفتشية العامة لوزارة
التهيئة العمرانية والبيئة، المفتشية العامة لوزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة وترقية الاستثمار،
المفتشية العامة لوزارة الصحة والسكان، المفتشية العامة لوزارة العمل والتشغيل والضمان
الاجتماعي، حيث تضمنت ان مهامها الخاصة بالمراقبة والتفتيش تنصب على التأكد من حسن
سير الهياكل المركزية وغير المركزية والمؤسسات والهيئات الموضوعية تحت الوصاية، وإعداد
التدابير والوسائل الضرورية لتقويم أعمال تلك الهياكل والأجهزة والمؤسسات ومراقبتها وتقييمها.⁽¹⁾
من خلال ما تقدم يتضح أن مجال تدخل المفتشية العامة بالوزارة يمتد إلى كل ما ينضوي
تحت سلطة ووصاية المصالح الإدارية للوزارة، وبذلك فمجالها يشمل المصالح الخارجية للدولة
أي المصالح غير المركزية الممثلة مباشرة للوزارة على المستوى المحلي، والهيئات والهياكل
والمؤسسات العمومية الموضوعية تحت وصاية الوزارة.

بذلك فإنه يظهر جليا أن مجال تدخل المفتشيات العامة واسعاً، مما يشكل في كثير من
الأحيان عبئاً ثقيلاً على أداء المفتشية العامة.

1- المادة 5/2 من المرسوم التنفيذي 260/10 المؤرخ في 21/10/2010 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة

العمرانية والبيئة وتسييرها ، ج ر 64

- المادة 3/3 من المرسوم التنفيذي 18/11 المؤرخ في 25/01/2011 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة الصناعة

والمؤسسات الصغيرة وترقية الاستثمار وسيرها، ج ر 05

- المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي 218/09 المؤرخ في 23 جوان 2009 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العمل

والتشغيل والضمان الاجتماعي، ج ر 37

- المادة 2 ، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 68/96 المؤرخ في 27 جانفي 1996 المتضمن إنشاء المفتشية العامة في وزارة

الصحة والسكان ويحدد مهامها وتنظيمها، ج ر 08

من خلال ما تقدم يتضح أن مجال تدخل المفتشية العامة بالوزارة يمتد إلى كل ما ينضوي تحت سلطة ووصاية المصالح الإدارية للوزارة، وبذلك فمجالها يشمل المصالح الخارجية للدولة أي المصالح غير الممركزة الممثلة مباشرة للوزارة على المستوى المحلي، والهيئات والهيكل والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصاية الوزارة.⁽¹⁾

بذلك فإنه يظهر جليا أن مجال تدخل المفتشيات العامة واسعاً، مما يشكل في كثير من الأحيان عبئاً ثقيلاً على أداء المفتشية العامة لمهامها الرقابية.

أما مجال المفتشيات الجهوية فهو يشمل جميع المصالح غير الممركزة والهيئات والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصاية الوزارة المعنية التي تتبعها المفتشية الجهوية، وهي تعتبر كدعامة ثانية لعمل المفتشيات العامة بالوزارات، إلى جانب المفتشيات الجهوية هناك المفتشية المحلية كما هو الحال بالنسبة للمفتشية العامة بالولاية التي يتحدد مجال اختصاصها على المستوى الإقليمي، ويشمل جميع البلديات والهيئات والمؤسسات المتواجدة على إقليم الولاية والموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية.

المطلب الثاني: القائمون بمهام التفتيش وصلاحياتهم

نظراً للأهمية التي توليها الإدارة عند إنشائها للمفتشيات المتمثلة في إجراء الفحوص الدقيقة لأساليب التسيير المعتمدة في مختلف الإدارات من أجل درء مواطن الانحراف وتجنب النتائج الوخيمة، فإن عملية الرقابة تستلزم اسنادها لفئة متخصصة من الموظفين وتدعيمهم بصلاحيات واسعة تمكنهم من أداء مهامهم على أحسن وجه من أجل بلوغ الهدف المنشود.

الفرع الأول : المكلفون بعملية الرقابة

نظراً للمهمة الدقيقة التي يقوم بها المفتشون المتمثلة في سلطة التحري والتفتيش والرقابة على أعمال الإدارة العمومية، فإنها تسند عادة لموظفين لهم خبرة ودراية في المجال الإداري والتقني، وبذلك تكون تركيبة هيكل التفتيش متكونة من إداريين ذوي خبرة في المجال الإداري وتكنوقراطيين

1- انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 188/90، مرجع سابق

في الجانب المتخصصين فيه، وفي غياب نصوص دقيقة تحكم تسيير هذه الفئة من الموظفين باستثناء موظفي المفتشية العامة للمالية ومفتشي وزارة العدل، حيث يتضمن النص المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيرها ومهامها ان المفتش العام ومدير الدراسات يعينون بمرسوم بناء على اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام، من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة أو القضاة الذين مارسوا وظائف عليا في الدولة ولهم رتبة خارج السلم، أما المفتشون ومديرو الدراسات من بين القضاة المرتبين في رتبة خارج السلم أو في الرتبة الأولى من المجموعة الأولى.(1)

كما ان جميع النصوص التي تحكم هذه الفئة تشير بأن هاته الفئة تصنف كوظائف عليا، ومن اهمها المرسوم الرئاسي المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا، حيث يصنف وظيفة مفتش في كل مستويات الادارة كوظيفة عليا. (2)

استنادا الى المرسوم الرئاسي المذكور اعلاه اشارت بعض المراسيم التنفيذية صراحة بان تصنف وظائف المفتش العام والمفتشين بالمفتشية العامة، وتدفع مرتباتهم حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به والمتعلقة بالوظائف العليا للدولة. (3)

- 1- المادة 06 من المرسوم التنفيذي 322/05 المؤرخ في 13/09/2005 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيرها ومهامها، ج ر 63
- 2- المادة 03 من المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر 76، تنص: « تطبيقا لأحكام المادة 78 - 2 من الدستور يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية:
6- بعنوان الإدارة المركزية للدولة
- المفتشون العاملون للوزارات، المفتشون بالإدارة المركزية للوزارة
8- بعنوان الإدارة الإقليمية
- المفتشون العاملون للولاية، مفتشو الولايات.»
- 3- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 191/08 المؤرخ في 01 جويلية 2008 الذي يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن وال عمران وتنظيمها، ج ر 37
- المادة 11 من المرسوم التنفيذي 228/10 المؤرخ في 02 أكتوبر 2010 المحدد لتنظيم المفتشية العامة بوزارة التربية الوطنية وسيرها ، ج ر 57

من خلال ما تقدم يظهر جليا بأن المشرع صنف وظيفة التفتيش كوظيفة عليا والتعيين فيها يكون بموجب مرسوم رئاسي، والحكمة من ذلك ضمان الحماية القانونية للمفتشين والحفاظ على استقلاليتهم، بالرغم من أن المفتشية العامة موضوعة تحت سلطة الوزير وخارجة عن تدرج السلطة الرئاسية، مما يضمن أداء عملها بكل استقلالية وحرية.

بهذه الصورة يكون المشرع الجزائري قد خالف المشرع الفرنسي الذي قنن جميع الأسلاك التي تنشط لدى المفتشيات والمفتشيات العامة، حيث ان طريقة الالتحاق بها تكون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة، كما هو الحال بالنسبة للمفتشية العامة للإدارة في بداية عهدها، لكن منذ صدور المرسوم 501/2002 المؤرخ في 11 أفريل 2002 فتح باب الترشيح لالتحاق بها للقضاة والموظفين الدوليين والموظفين المنتمين إلى الفئة (أ) عن طريق المسابقة، وقد حذت حذوها المفتشية العامة للشؤون الاجتماعية التي أصبح الالتحاق بها يكون إما من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة أو من بين القضاة، أو الموظفين الذين ينتمون إلى الفئة (أ) عن طريق المسابقة. أما السبب الذي دعا إلى فتح باب الترشيح أمام الفئات الأخرى، هو النية في إيجاد سلك من المفتشين متعدد الاختصاصات على أساس أن مهام الإدارة بصفة عامة متنوعة ولا يمكن الاعتماد في رقابتها على تخصص واحد.⁽¹⁾

أما من حيث عدد المفتشين المعيّنين بالمفتشية العامة يتراوح حسب أهمية وحجم الإدارة المركزية والهيكل والمصالح غير الممركزة والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها. وبذلك يتراوح عددها ما بين 07 مفتشين إلى 30 مفتشا بما فيهم المفتش العام كما هو الحال بالنسبة للمفتشية العامة في وزارة العدل.⁽²⁾

أما المفتشيات التي تضم 07 مفتشين بما فيهم المفتش العام كالمفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة، والمفتشية العامة لوزارة السكن والعمران.

1- Dr. Frédéric Renaudin, o.p , cit. p112

2 - المرسوم التنفيذي 307/13 المؤرخ في 05/09/2013 المعدل للمرسوم التنفيذي 322/05 المؤرخ في 13/09/2005

المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيورها ومهامها، ج 45

هذا العدد من المفتشين المكلف بتغطية أعمال التفتيش سواء على المستوى المركزي أو على مستوى الهيئات والمصالح والمؤسسات المتواجدة على المستوى المحلي، يعتبر ضئيلاً جداً الأمر الذي يؤثر سلباً على أداء المفتشين.⁽¹⁾

الفرع الثاني: صلاحيات المفتشيات

إن صلاحيات المفتشيات بصفة عامة تحدد بموجب النص الذي ينشئها بحيث تحدد مهامها وفقاً للقطاع الوزاري الذي نشأت فيه، وبذلك فهي تقوم في إطار مهمتها العامة بمراقبة التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا المعايير والتنظيمات التقنية الخاصة ببعض الدوائر الوزارية، وضبط سير الهياكل المركزية وغير الممركزة والمؤسسات الموضوعية تحت وصاية الوزارة المعنية.

وأثناء قيامها بمهامها تتأكد من السير العادي والتنظيم للهياكل المركزية وغير الممركزة والمؤسسات الموضوعية تحت الوصاية، والعمل على تجنب العجز والاختلالات في تسييرها وتقييمها وتسهر على الحفاظ على الوسائل والموارد الموضوعية تحت تصرف الهياكل والمؤسسات الموضوعية تحت وصاية الوزارة واستعمالها الرشيد والعقلاني مما يحقق السير الحسن للهياكل. كما تتأكد من تنفيذ سياسات واستراتيجيات القطاع التابعة له، ومن تنفيذ قرارات الوزير وتوجيهاته ومتابعتها.

كما تقوم بتقييم نوعية الخدمات والنشاطات المقدمة للجهات المستفيدة منها، واحترام المؤسسات والهيئات الموضوعية تحت الوصاية لبنود دفتر الشروط، لاسيما فيما يخص تبعات الخدمة المدنية.

كما تساهم في اقتراح كل تدبير من شأنه أن يحسن ويعزز تنظيم وعمل سير المصالح والمؤسسات محل التفتيش التابعة للقطاع المعني.

1- المرسوم التنفيذي 260/10 المؤرخ في 2010/10/21 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة

وتسييرها، ج ر 64

كما تعمل على تنشيط برامج التفتيش وتنسيقها بالاتصال مع الهياكل المعنية، والقيام بالتحقيقات الإدارية واستغلال العرائض ذات الصلة بالإدارات المعنية بالرقابة، ومراقبة مدى تنفيذ برنامج عمل الوزارة على المستوى المحلي.

من خلال هذه المهام المستخلصة من مهام مختلف المفتشيات العامة والمفتشيات الأخرى نستنتج مايلي:

نجد أن إنشاء هذه المفتشيات لا يرمي فقط للقيام بعملية الرقابة والتحقق بصفة مجردة بل هي أداة لعقلنة العمل الإداري ورفع من مستوى المردودية وتقليل التكاليف.

كما أن رقابة المفتشيات بخلاف الرقابة السابقة للمراقب المالي وأمين الخزينة لا تغطي فقط مدى مشروعية التسيير للمؤسسات المراقبة، بل تهدف إلى مدى ملاءمة القرارات ومدى فعالية النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المحددة مسبقا، والأموال والوسائل المسخرة لها.

كما أصبحت المفتشيات لا تقوم فقط بمهام الرقابة والتنشيط والتنسيق بين المصالح والتوجيه بل تقوم بمهمة اعلام الوزير، وتقديم استشارات تقنية له في ميدان اختصاص وزارته.⁽¹⁾

كما تلعب المفتشيات دور هام في تجسيد التوجيهات الوزارية عن طريق مساعدة ونصح المسؤولين المكلفين بالمصالح والمؤسسات وتذكيرهم بتلك التوجيهات، من أجل تنفيذ السياسة الوزارية والبرامج المسطرة من قبلها على أحسن وجه.

كما يمكن للمفتشيات العامة أن تقترح على إثر المهمات التي تقوم بها توصيات أو آية تدابير من شأنها أن تساهم في تحسين وتدعيم عمل وتنظيم المصالح والمؤسسات التي قامت بتفتيشها.

كما نجد بعض المفتشيات كالمفتشية العامة للتربية تقوم بالتنشيط والإشراف على عمليات التفتيش والرقابة والتحقق على مستوى هياكل الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية والمؤسسات

1- المادة 2/07، 3، 4، 5 من المرسوم التنفيذي 10 / 228 ، مرجع سابق

- المادة 6/2 من المرسوم التنفيذي 10/260 ، مرجع سابق

العمومية تحت الوصاية في المجال الإداري والمالي والمادي.⁽¹⁾

كما تقوم بتنشيط دورات التكوين أثناء الخدمة، وتوجيه جميع موظفي التأطير في كل المجالات الإدارية والمالية، إضافة إلى ذلك نجد المفتشية العامة لوزارة العدل تساهم في إعداد برامج تكوين القضاة والموظفين التابعين لقطاع العدالة، ومشاركة المفتش العام في تقييم القضاة وتحضير قائمة التأهيل وحركة القضاة.

كما تقوم المفتشيات في بعض التشريعات كما هو الشأن في فرنسا بدور هام لاسيما الاستشارة التي تقدمها لمختلف الإدارات سواء كانت مركزية أو محلية أو مؤسسات عمومية، وتقدم هذه الاستشارة في كل الميادين كالاستشارة في مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية التي تقدمها الوزارات إلى رئيس الحكومة، كما تساهم في كيفية اختيار الموظفين من أجل شغل بعض الوظائف وتقييم كيفية أدائهم لعملهم.⁽²⁾

على إثر ما تقدم نلاحظ أن دور المفتشيات تطور كثيرا مما كان عليه في بداية الأمر وانتقلت من المهمة التقليدية المتمثلة في مراقبة مدى مطابقة العمل الإداري للقانون ومدى مشروعيته، إلى المهمة الحديثة والمتمثلة في الوقوف على مدى كيفية تطبيق ذلك العمل والنتائج المحققة مقارنة بالأهداف المرسومة مسبقا، بمعنى آخر وهو الانتقال إلى مراقبة التسيير مثل ما هو عليه الحال في المؤسسات الاقتصادية بحيث انتقلت من مراقبة المشروعية إلى مراقبة الملاءمة، وبذلك أصبحت المفتشية العامة أداة فعالة تحت سلطة الوزير يستعملها في المجالات الإدارية المختلفة كالتحري والتوجيه والتقييم والتنسيق والمشاركة في إعداد برامج التكوين المستمر للموظفين و في القيام به، من أجل إعداد الموظفين لتسيير متطور، وتقديم مساهمة فعالة في تقييم الموظفين وتقديم المشورة عند تعيينهم أو تحويلهم.

من خلال ذلك أصبحت المفتشيات تمثل وسيلة هامة في يد الوزير من أجل تقييم أداء الأجهزة الإدارية التابعة له، والوقوف على مدى تجسيد السياسة العامة لوزارته.

1- م 07 من المرسوم التنفيذي 228/10، مرجع سابق

2 - Gérard Marcou ,o.p, cit, p .59

المطلب الثالث : كيفية عمل المفتشيات والنتائج المترتبة عنه

إن كل المفتشيات تعمل تحت إشراف مفتش عام يساعده مفتشون وفي بعض الأحيان مديري دراسات كما هو الحال بالنسبة للمفتشية العامة لوزارة العدل، كلهم معينون بمرسوم رئاسي ويخضعون للسلطة المباشرة للوزير، مهمة هؤلاء القيام بجميع المهام الموكلة للمفتشية المتمثلة أساسا في عملية الرقابة هذه الرقابة تجرى وفق ميكانيزمات عملية في زمن مدروس وتتوج بإعداد تقرير يعكس النتائج المتوصل إليها.

الفرع الاول: آليات عمل المفتشية

إن كل النصوص المنظمة لعمل المفتشيات تنص على أن يكون تدخل المفتشيات على أساس برنامج سنوي للتقييم والمراقبة، ويكلف المفتش العام بمشاركة المفتشين المساعدين له بإعداده إنطلاقا من عمل المفتشية للسنوات الماضية، وبناء على المستجدات على مستوى المصالح والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية الوزارة، كما يتطلب الأمر في إعداده إلى الأخذ بعدة معطيات كحجم الأعمال التي تقوم بها الإدارة المبرمجة للتفتيش ، الشكاوى ، والبلاغات الواردة للوزارة، درجة اهتمام المسؤولين على الإدارة ونوعية تخصص الإدارة، الإمكانيات التي تتوفر عليها المفتشية العامة.

يقدم مشروع البرنامج الخاص بالتفتيش إلى الوزير للاطلاع عليه ودراسته وتقديم ملاحظاته إذا كان الأمر يستدعي ذلك، وفي حالة عدم تعديله يقوم الوزير بالمصادقة عليه وتبليغه إلى المفتش العام.⁽¹⁾

على إثر ذلك يشرع عناصر المفتشية العامة بتجسيد برنامج عمل المفتشية العامة على الميدان، هذا الصنف من التفتيش يتم في حالات التفتيش المبرمج بحيث تقوم المفتشية بتفتيش الإدارات وفق رزنامة سنوية محددة.

إلى جانب ذلك هناك نوع آخر من التفتيش وهو التفتيش الفجائي، وهو ما نصت كل

1- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 228/10 ، مرجع سابق

النصوص الخاصة بإنشاء المفتشيات العامة، ومن الأمثلة على ذلك ما تضمنته المادة 2/3 من المرسوم التنفيذي 218/11 المتضمن مهام المفتشية العامة لوزارة الإتصال المشار إليه أعلاه «.... ويمكنها زيادة على ذلك أن تتدخل بصفة فجائية بطلب من الوزير، للقيام بأية مهمة تحقيق تتطلبها وضعية خاصة».

وبنفس الأحكام تضمنت المادة 2/4 من المرسوم التنفيذي 191/08 المتضمن مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران المشار إليه أعلاه ما يلي: «فضلا عن ذلك يمكن المفتشية العامة أن تقوم بصفة فجائية وبطلب من الوزير، بكل مهمة تحقيق أصبحت ضرورية بحكم وضعية خاصة».

ونفس الأحكام تضمنتها المادة 2/4 من المرسوم التنفيذي 296/10 المتضمن مهام المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني المشار إليه أعلاه على ما يلي: «ويمكنها التدخل، زيادة على ذلك بصفة فجائية بناء على طلب الوزير، لتقوم بأية مهمة تحقيق ضرورية بفعل وضعية خاصة».

غير أننا نجد تنظيم بعض المفتشيات العامة لا ينص على هذا النوع من التدخل بحيث يكفي على أن عمل المفتشية العمدة يتم وفق برنامج سنوي دون الإشارة إلى التدخل الفجائي ومن الأمثلة على ذلك ما تضمنه النص الخاص بالمفتشية العامة لوزارة التربية المشار إليه أعلاه: «تتمارس المفتشية العامة مهامها على أساس برنامج عمل سنوي تعده وتعرضه على وزير التربية الوطنية للمصادقة عليه».(1)

من خلال هذه النصوص يتضح أن تدخل أغلب المفتشيات العامة على مستوى الإدارة العمومية يتم على أساس برنامج سنوي معد مسبقا، إلى جانب التدخلات الفجائية التي تستدعيها بعض الوضعيات الخاصة.

وتجدر الملاحظة أنه بالرغم من أن بعض النصوص التي تحكم المفتشيات لا تنص على التدخلات الفجائية كما هو الحال بالنسبة لتدخلات المفتشية العامة على مستوى اقليم الولاية

1- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 228/10، مرجع سابق

حيث تنص المادة 3 من المرسوم 216/94 المتضمن مهام المفتشية العامة بالولاية المشار إليه أعلاه:

« تتدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي، وبهذه الصفة يتعين على المفتشية العامة في الولاية أن تعد حصائل دورية عن أعمالها»، إلا أن هذا لا يمنعها بتاتا من القيام بالتدخلات الفجائية على أساس أنها تدخل في صميم كيفية أدائها لمهامها.

وعلى ضوء ذلك البرنامج يقوم المفتشون بتجسيده في الميدان على أن يكون انتقالهم فجائيا إلى عين المكان، حيث يتم الاتصال بمسؤول الإدارة محل الرقابة وإعلامه بالغرض الذي تم الانتقال من أجله، وأنهم يحوزون على تكليف بمهمة للقيام بذلك.

وقبل الشروع في أداء المهمة الرقابية يجب على الإدارة محل التفتيش توفير ظروف العمل اللازمة لتأدية المفتشين لمهامهم في أحسن الظروف.

بعد تهيئة الظروف يشرع في عملية التفتيش من خلال الوثائق التي يقدمها الأعوان إلى المفتشين، حيث يقوم المفتشون بفحص جميع الوثائق المقدمة كما يمكنهم طلب كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون ضرورية لفحوصاتهم.

كما يمكنهم القيام بأي بحث في عين المكان وإجراء أي تحقيق قصد مراقبة الأعمال أو عمليات التسيير أو المحاسبة الخاصة بتلك الإدارة، ولا يجوز للمعنيين رفض ذلك بحجة السر المهني أو احترام السلم الإداري أو الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها والعمليات المطلوب مراقبتها.⁽¹⁾

وبذلك يجب على المكلفين بالإدارة تقديم جميع الوثائق والدفاتر وكل الإثباتات التي تساعد المفتشين في أداء المهمة الرقابية، كما يجب عليهم أن يجيبوا دون تأخير على طلبات الاستعلامات المقدمة والمتعلقة بضرورات العملية الرقابية دون اعتداد بأي عذر كان، وكل رفض

1 - م 10 من المرسوم التنفيذي 64/08 المؤرخ في 24/2/2008 المحدد لتنظيم المفتشية العامة للجمارك وصلاحياتها، ج ر 11

لطلبات تقديم الوثائق أو تبليغها التي يتقدم بها المكلفون بالتفتيش فإنه يرفع في أسرع وقت إلى علم السلطة السلمية للعون المعني من أجل معالجة تلك الوضعية.⁽¹⁾

وفي مقابل هذا يجب على المفتشين الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق التي تتسلمها من طرف الإدارة أو التي تتطلع عليها وأن تتجنب أي تدخل في تسيير المصالح التي تقوم بتفتيشها وأن تمتنع عن كل أمر من شأنه المساس بالاختصاصات الموكلة للإدارة.

كما يجب على المفتشين تبليغ جميع المعاينات والملاحظات المؤقتة إلى العون المعني والسلطة السلمية قبل تدوينها في محاضرهم أو تقاريرهم، من أجل إعطاء الفرصة لأولئك الموظفين من أجل الدفاع عن أعمالهم، وتقديم التصحيحات إذا كانت مبررة.

وفي بعض الإدارات كما هو الحال في الإدارة الخاصة بالجمارك فإنه يتعين على مسؤولي المصالح أو الهيئات المراقبة أن يجيبوا في أجل محدد على تلك التساؤلات والمعاينات والملاحظات التي تضمنها التقرير، مبينين الإجراءات التي قاموا بها على ضوء ما قدمه المفتشون من ملاحظات ومعاينات.

على اثر ذلك تعد فرقة التفتيش تقريراً تلخيصياً يدون فيه جميع الملاحظات والنتائج المتوصل إليها وإرفاقه بالوثائق الثبوتية وإرساله إلى الجهة المعنية.⁽²⁾

غير أنه في بعض الأحيان ولدواعي مستعجلة تكلف المفتشية بإجراء تدخلات فجائية غير مبرمجة تكون في كثير من الأحيان بناء على شكاوي أو تقارير أو على إثر اضطرابات تؤثر على سير المؤسسة.

أما عملية التفتيش تتم على نفس المنوال الذي تؤدي به عمليات التفتيش المبرمجة، حيث ينتقل المفتشون إلى عين المكان والقيام بالتحريات المراد القيام بها.⁽³⁾

1 - م 11 من المرسوم التنفيذي 64/08 ، مرجع سابق

2 - م 15 من نفس المرسوم

3 - م 11 من المرسوم التنفيذي 322/05 ، مرجع سابق

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على عملية التفتيش

على إثر انتهاء عملية التفتيش يقوم المسؤول المكلف بمهمة التفتيش بإعلام مسؤول الجهة محل التفتيش بالملاحظات التي تم التوصل إليها والإجابة على بعض الأسئلة المتعلقة ببعض جوانب السير.

بعد انتهاء العملية الرقابية المبرمجة يتم الشروع في إعداد تقرير تدون فيه جميع الملاحظات التي تم الخروج بها من عملية التفتيش سواء كانت سلبية أو إيجابية، بحيث تسجل فيه التجاوزات القانونية والممارسات الإدارية غير المشروعة، كما تسجل فيه الملاحظات الخاصة بالسير العام للمصلحة محل المراقبة سواء من حيث تنظيمها، حيث يسجل مدى تجسيد التنظيم الهيكلي للإدارة على الواقع أو من حيث تغطية ذلك بالعدد الكافي من المستخدمين ودرجاتهم في السلم الإداري ومدى تلاؤم ذلك العدد مع حجم الأعمال الموكلة للإدارة، كما تدون جميع الملاحظات الإيجابية التي تتميز بها تلك الإدارة كإنجاز جميع الأعمال الموكلة لها في زمن معقول وكيفية مسك السجلات وحسن تنظيمها، وإنجاز جميع التقارير سواء كانت سداسية أو سنوية إلى غير ذلك من الإيجابيات الملاحظة أثناء عملية التفتيش.

بعد الانتهاء من التقرير يوجه إلى المفتش العام من أجل الاطلاع وإبداء ملاحظاته، ثم يقوم بدوره بإرساله إلى الوزير مباشرة من أجل اتخاذ الإجراءات المناسبة.

وإلى جانب هذه التقارير الخاصة بالمهمات التي يقوم بها المفتشون، فإنه يتعين على المفتشين العامين بكل الوزارات إعداد حصيلة سنوية يدونون فيها جميع نشاطات المفتشية العامة، مع إبداء ملاحظاتهم وآرائهم سواء فيما يخص الجهات المراقبة، أو حول كيفية أداء المفتشية العامة لمهامها والظروف التي تمت فيها عمليات التفتيش.⁽¹⁾

أما فيما يخص نشر هذه التقارير فإنها سرية وليس هناك ما يلزم الدوائر الوزارية بنشرها، على أساس أنها عمل داخلي يخص الوزارة دون غيرها.

1 - م 4 من المرسوم 218/11 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة الاتصال وعملها، مرجع سابق

غير أن هناك تقليد لدى بعض الوزارات خاصة في فرنسا فإنها تقوم بنشر تلك التقارير من خلال بعض الصحف كما هو الحال بالنسبة لتقارير المفتشية العامة للشؤون الاجتماعية، كما أن القانون المؤرخ في 17/07/1978 والمتضمن كيفية إطلاع المواطنين في فرنسا على الوثائق الإدارية، يجعل من هذه التقارير قابلة للنشر إلا في حالة احتوائها على معلومات غير قابلة للنشر. (1)

أما في الجزائر ليس هناك ما يلزم الإدارة من نشر تقاريرها مما يجعل تقارير المفتشيات العامة سرية، الأمر الذي يحرم حتى الباحثين من الاطلاع عليها. كما أن هناك سؤال مهم يطرح في شأن نتائج أعمال المفتشيات هو ما هو مآل النتائج التي احتواها التقرير المرسل من طرف المفتش العام للوزير؟

ليس هناك جواب محدد لمثل هذا التساؤل لاسيما في وضع عدم نشر هذه التقارير، وبذلك تكون للوزير السلطة التقديرية فيما يراه من اتخاذ إجراءات ملائمة للوضعيات المختلفة التي احتواها التقرير، أو يقوم بحفظ ذلك التقرير لاسيما إذا كانت تلك الملاحظات التي احتواها لا تستدعي التدخل.

انطلاقا من ذلك ينبغي تدخل المشرع من أجل تنظيم عمل المفتشيات وما يترتب عنه من نتائج، لاسيما فيما يخص كيفية نشر التقارير وأجال نشرها، وتحديد العناصر غير القابلة للنشر والقرارات المتخذة في ذلك الشأن.

كما ينبغي أيضا الاستفادة من خبرات الدول التي سبقت الجزائر في ذلك لاسيما فيما يخص تجميع بعض مفتشيات الوزارات حسب تخصصات كبرى، كالشؤون الاجتماعية، السكن والتهيئة العمرانية والبيئة الى غير ذلك، ووضعها مباشرة تحت سلطة الوزير الأول حتى يعطيها استقلالية أكبر في أداء مهامها، مع تدعيمها بالوسائل المادية والبشرية التي تتطلبها عملية التفتيش والمراقبة بصفة عامة.

1 – Gérard Marcou, o.p, cit, p 93

المبحث الثالث : الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية

ان الدور المتميز الذي منحه المشرع للمفتشية العامة للمالية مقارنة بالمتفتشيات العامة الأخرى بالوزارات كان السبب والدافع الأساسي لتخصيص مبحث خاص بها، لأن المفتشية العامة للمالية تختلف عن بقية المفتشيات العامة الأخرى من عدة جوانب سواء من حيث تبعيتها أو من حيث مهامها أو مجال تدخلها أو من حيث النتائج المترتبة عن تدخلاتها، وهذا يتجلى من خلال ما يأتي :

المطلب الأول : نشأة ومجال تدخل المفتشية العامة للمالية

إن هاجس المحافظة على المال العام كان من أولى اهتمامات المشرع فبعد أقل من سنة على استقلال الجزائر، أنشئت الوكالة القضائية للخرينة بموجب قانون الحقها مباشرة لوزارة المالية مهمتها الأساسية هي رقابة استعمال الأموال العمومية.⁽¹⁾

بعد 07 سنوات من ذلك أحدثت مديرية التفتيش المالي بموجب احكام النص المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية.⁽²⁾

تتكون هذه المديرية من مديريتين فرعيتين مقسمتين إلى أقسام ومكاتب، والمتمثلة في المديرية الفرعية الأولى مكلفة بالرقابة الدائمة على المؤسسات العامة (الشركات الوطنية، المكاتب والمؤسسات العامة الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري)، أما المديرية الفرعية الثانية مكلفة بالتفتيش على تسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة أو شبه العامة والهيئات التي تحصل على أموال عامة أو على سلف أو قرض من جماعة عامة، أو تحصل على ضمانها المالي.

كما تقوم بالتحقيق في تسيير المحاسبين للمصالح والهيئات العامة، إلى جانب التفتيش المالي والمحاسبي على مؤسسات القطاع المسير ذاتيا أو هيئة ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي

1 - القانون 63/198 المؤرخ في 08 جوان 1963 المتضمن انشاء الوكالة القضائية للخرينة، ج 38

2 - المادة 07 من المرسوم رقم 259/71 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج 90

تخضع لرقابة الدولة أو جماعة محلية.

غير أن تطور الدولة وتوسع مجال نشاطها مع الازدياد المضطرد للمؤسسات سواء كانت إدارية أو اقتصادية جعل المشرع يفكر في إيجاد آلية جديدة للتكفل بعملية للرقابة.

بناء على ذلك تم اصدار لأول مرة مجموعة من النصوص خاصة بعملية الرقابة، تمثلت في القانون 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، القانون 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ولتكملة المنظومة الرقابية صدر مرسوما الاول من نوعه تضمن إحداث مفتشية عامة للمالية. (1)

الفرع الاول: نشأة المفتشية العامة للمالية

إن انشاء المفتشية العامة للمالية تم منذ صدور المرسوم رقم 53/88 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، وتجدر الإشارة أن هذا الجهاز كان موجود في كثير من الدول مثل فرنسا، التي عرفت منذ القرار المؤرخ في 25 مارس 1816 حيث انشئت بموجبه عدة مفتشيات، غير أنه تم توحيد جميع المفتشيات التابعة لوزارة المالية الفرنسية تحت جهاز وحيد سمي بالمفتشية العامة للمالية في سنة 1831 بموجب الأمر المؤرخ في 10 مارس 1831. (2)

بذلك نص المرسوم 53/80 على ما يلي: تحدث هيئة للرقابة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، تسمى "المفتشية العامة للمالية".

انطلاقا من هذا المرسوم أصبحت الجزائر مثل الدول الأخرى لها جهاز رقابي إداري ذاتي.

الفرع الثاني : مجال تدخل المفتشية العامة للمالية

لقد عرف مجال تدخل المفتشية العامة للمالية تطورا انطلاقا من مختلف النصوص التي تضمنت صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وبالرجوع إلى المرسوم 53/80 نجد أن مجال تدخلها حددته المادة الاولى منه والمتمثل فيما يلي :

1- المرسوم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، ج ر 10

2- Pierre Lalumière, l'inspection des finances, PUF 1959, p3

« مصالح الدولة، الجماعات العمومية اللامركزية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات الاشتراكية ووحداتها وفروعها والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها، استغلالات القطاع المسير ذاتيا، صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية والتقاعد والتأمينات والتعاون بصفة عامة، كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي.

يمكن أن يشمل أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة أو من جماعة محلية أو هيئة عمومية بعنوان مشاركة أو تحت شكل إعانة أو قرض أو تسليف أو ضمان، إضافة إلى ذلك مراجعة حسابات التعاونيات والجماعات بالنسبة للتشريع والقوانين الأساسية التي تحكمها».

كما نصت المادة 08 من نفس المرسوم على أنها «تقوم بتفتيش ورقابة المصالح في الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة وزير المالية ووصايته».

غير أنه بصور دستور 1989 والتخلي عن النهج الاشتراكي، تدخل المشرع مرة أخرى بموجب مرسوم آخر ضبط فيه اختصاصات و مجال تدخل المفتشية العامة للمالية من جديد.⁽¹⁾ اما فيما يخص مجال تدخلها فحدده المادة الثانية من جديد وكانت كالتالي :

تتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الاقليمية والهيئات والاجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. كما تمتد رقابة المفتشية العامة للمالية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف انظمتها الاجتماعية وعلى العموم كل الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية وكل الاشخاص المعنوية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.

كما تضمن نص المادة 4 من نفس المرسوم «تراقب المفتشية العامة للمالية وتفتش دوريا المصالح في الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية أو وصايته، وتراجع أو تدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها وفعاليتها».

1- المرسوم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية ، ج ر 15

كما عرف مجال تدخل المفتشية العامة للمالية تحديدا آخر لاسيما بعد صدور دستور 1996 لاسيما في ظل المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي عرفت الجزائر. على اثر ذلك صدر المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات

المفتشية العامة للمالية وحدد مجال تدخلها كالتالي: (1)

« تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة أيضا على:

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

كما تضمن ذلك المرسوم تفصيلا آخر لمجال تدخل المفتشية العامة للمالية على النحو التالي:

« تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية، ويمكن أيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أوفي شكل إعانة أو قرض أو ضمان».

كما خول للمفتشية العامة القيام دوريا برقابة وتفتيش كل المصالح والإدارات والهيئات الخاضعة لسلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، وتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة له.

1- المواد 2، 3 من المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر 50

من خلال تفحص هذه النصوص نستنتج أن مجال تدخل المفتشية العامة يحين في كل مرة حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لينسجم مع تطور الإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والصناعية والتجارية ، ومع مختلف تدخلات الدولة من خلال مساعداتها المالية مباشرة أو عن طريق هيئاتها ومؤسساتها وذلك بهدف تحقيق نجاعة وصون للمال العام. وانطلاقاً من ذلك يتضح أن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية واسعاً جداً، مما يستدعي تسخير وسائل مادية وبشرية ذات مهارة عالية من أجل تحقيق الهدف الأساسي المتمثل في ترشيد استعمال المال العام وطرق إنفاقه.

المطلب الثاني : مهام المفتشية العامة للمالية

لقد عرفت مهام المفتشية العامة للمالية عدة تطورات منذ إنشائها سنة 1980 عبر مختلف النصوص التي عالجت ذلك، وكان آخرها المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشيات العامة.

انطلاقاً من أحكام هذا المرسوم تتحدد مهام المفتشية العامة في مهمتين أساسيتين، الأولى تتمثل في الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة، أما المهمة الثانية فتتمثل في تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المتعلقة بها. (1)

الفرع الأول : مهام الرقابة والتدقيق والتحقيق والخبرة

تتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على كيفية سير الرقابة الداخلية وفعالية هيكل التدقيق الداخلي، وعلى شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، وعلى التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك، وعلى إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها، وعلى دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها، وعلى مستوى الإنجازات مقارنة بالأهداف، وشروط تعبئة الموارد المالية، وعلى تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير، وشروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية، وعلى

1- انظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، مرجع سابق

تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية.

1- كيفية تنفيذ الرقابة

تنفذ المفتشية العامة رقابتها انطلاقاً من نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 272/08 على

النحو التالي:

- رقابة تسيير الصناديق من خلال كيفية مسك محاسبتها، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبون، والوقوف على كيفية جردها.
- طلب كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية، ويجب على الإدارة المعنية الاستجابة لتلك المطالب.
- يجب على الإدارة ان تجتهد في تقديم أي طلب معلومات كان شفافياً أو كتابياً.
- يمكن لفرقة التفتيش القيام في الإدارة المعنية بالتفتيش، بأي بحث أو إجراء وأي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

2- سيران عملية الرقابة

- إن تدخلات المفتشية العامة للمالية المتعلقة بالرقابة تتم على أساس برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة.
- ويتم تحديد هذا البرنامج وفقاً لمتطلبات الأوضاع السائدة والأهداف المحددة، أو بناء على الطلبات الموجهة من مختلف الوزراء أو من طرف الجهات والمؤسسات المؤهلة، غير أنه يمكن القيام بعمليات خارج البرنامج بطلب من السلطات والجهات الإدارية، والمؤسسات المختلفة.⁽¹⁾
- كما يمكن أن تكون تدخلات المفتشية العامة للمالية فجائية لاسيما فيما يتعلق بالفحوص والتحقيقات، وذلك ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم المشار إليه أعلاه، ويقتضي ذلك أن لا يتم إعلام الإدارة موضوع الرقابة مسبقاً حتى يتمكن أعضاء الفرقة الرقابية من مباحثة أعوان

1- انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 272/08، مرجع سابق

الإدارة والتمكن من الاطلاع على طرق التسيير كما هي عليه في الواقع .⁽¹⁾

بذلك تقوم بالاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها، والتيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

كما تقوم في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

بعد ذلك تقوم فرقة التفتيش بمراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون والمحاسبون الآخرون للمؤسسات الوطنية.

وفي حالة معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب أعوان المفتشية العامة من المسيرين المعنيين القيام في أسرع وقت ممكن بتحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها. أما إذا كانت هذه المحاسبة غير موجودة أصلا أو تعرف تأخرا واختلالا يجعل من فحصها العادي مستحيلا، يحرر المفتشون محضر قصور ويرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة.

في هذه الحالة يجب على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة المحاسبة أو تحيينها، أو اللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء، وإعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة. في حالة معاينة أعضاء فرقة التدخل لأي قصور أو ضرر جسيم خلال أداء مهمتها فإنه يجب أن تبلغ السلطة السلمية فورا بذلك، حتى يتم اتخاذ التدابير الضرورية، في هذه الحالة يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة حيال النقاط المرفوعة من طرف المفتشية العامة للمالية.

وفي إطار أداء فرقة التدخل لمهامها في أحسن الظروف يجب على مسؤولي المصالح أو الهيئات المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة، التدخل لضمان شروط العمل الضرورية لإتمام مهامها، وأن تمكن من الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تشغلها الإدارات والمصالح

1-Pierre Lalumiere, o.p, cit, p07

والهيئات المراقبة من تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم واطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة، كما يجب عليهم أيضا أن يجابوا على طلبات المعلومات المقدمة وإبقاء المحادثين في المناصب طيلة مدة المهمة.

وانطلاقا من ذلك فإنه لا يمكن لمسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم أن يتملصوا من الواجبات المنصوص عليها أعلاه، محتجين باحترام الطريق السلمي أو السر المهني أو الطابع السري للمستندات الواجب فحصها أو العمليات اللازم رقابتها. (1)

كما يمكن أن يكون كل رفض لطلبات التقييم أو الاطلاع موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعنى، وعند عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإعدار يحزر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعنى أو رئيسه السلمي، ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك. (2)

الفرع الثاني: مهام التقييم والدراسات

إلى جانب مهام الرقابة والتدقيق لقد أوكلت للمفتشية العامة للمالية مهام جديدة منذ إعادة تحديد مهامها بموجب المرسوم التنفيذي 272/08 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة. بذلك أوكلت لها مهام التقييم لاسيما تلك المتعلقة بالأنظمة التي بموجبها يتم تسيير الميزانيات المختلفة وضبطها، وشروط وكيفية تسيير المؤسسات العمومية التي أوكلت لها تسيير بعض المصالح العمومية الهامة عن طريق الامتياز إلى جانب التقييم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية أو لكيانات اقتصادية، غير أن هذه المهمة تختلف عن المهمة السابقة في كونها تكون موضوع تبليغ سابق للجهة أو الإدارة موضوع التقييم. (3)

1- م 17 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، مرجع سابق

2- Mariem Akhdadache, le contrôle de l'exécution des dépenses publiques au Maroc, thèse de doctorat, Université Paris1Sorbone 2006, p. 83

3- م 4 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، مرجع سابق

كما أوكل للمفتشية العامة مهمة أساسية جديدة وهي تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية، لاسيما المخططات القطاعية للتنمية، والسياسات العمومية، والسياسات القطاعية للتنمية والسياسات المتعلقة بمكافحة البطالة إلى غير ذلك من السياسات العمومية والوقوف على النتائج المترتبة عنها، وهي تعتبر من المهام الجديدة للمفتشيات العامة للمالية على غرار المفتشية العامة للمالية بفرنسا، إذ عرفت هذا النوع من التقييم انطلاقا من سنة 1992.⁽¹⁾

من المهام الأخرى للمفتشية العامة للمالية، وإن لم تكن جديدة إذ تعتبر من المهام الأولى التي أوكلت للمفتشية العامة للمالية وهي مهمة القيام بالدراسات والتحليل المالي والاقتصادية من أجل الوقوف على مدى ترشيد الإنفاق العمومي وفعالية الإدارة المكلفة بتسيير الموارد المالية المسخرة للمؤسسات العمومية بصفة عامة، كما تساهم المفتشية العامة للمالية في تقييم مدى تأثير الأحكام التشريعية والتنظيمية على التنظيم الهيكلي للاقتصاد ومدى تأثيرها على تحقيق الأهداف المسطرة في إطار السياسات العمومية.

كما تقوم المفتشية العامة للمالية في إطار مهامها بالوقوف على مدى تجسيد الأهداف المحددة، وإكتشاف الانحرافات والعوائق التي أثرت على تحقيق تلك الأهداف، وتحليل أسباب ذلك وتقديم البدائل، أو النصح من أجل معالجة ذلك، وتفاذي النقائص التي كانت سببا في ذلك. انطلاقا من هذه المهمة فإن المفتشية العامة للمالية مدعوة بمقارنة النتائج بالأهداف والوسائل التي سخرت لتلك الإدارات أو المؤسسات بغض النظر عن مدى مشروعية أعمالها، وبذلك فهي مطالبة بمعرفة كيفية استخدام الوسائل التي منحت لمختلف الإدارات والمؤسسات ومدى تمكنها من تحقيق النتائج المحددة مسبقا.

مهما يكن من التقييم الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية، فإنه لا يمكن أن يكون فعالا إلا إذا توافرت المعلومات الكافية من أجل أداء عملية التقييم على أحسن حال، مع العلم أن المفتشية العامة تشكل بدورها جهازا إعلاميا فعالا لوزارة المالية من جهة والسلطات العليا في

1 - Pierre Gisserot, inspection générale des finances, Revue f .S .P, N°32 Mai -Juin 1995, p15

البلاد من جهة أخرى، على أساس أن دورها في إعلام هذه السلطات حول طرق تسيير الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية يدخل ضمن مهامها الأساسية.⁽¹⁾

الفرع الثالث: نتائج أعمال المفتشية العامة للمالية

بعد انتهاء عملية الرقابة من طرف الوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية، تقوم بإعداد تقرير أساسي يتضمن المعايينات التي تم الوقوف عليها من طرف أعضاء الوحدة العملية، وكذا التقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة، بالإضافة إلى مدى فاعلية التسيير والاختلالات التي يعاني منها.

كما يحتوى التقرير الأساسي بالإضافة إلى المعايينات والتقديرات، اقتراحات التدابير والآليات والطرق الكفيلة التي تساهم في تحسين تنظيم وتسيير ونتائج الجهات محل الرقابة. إضافة الى ذلك يمكن أن يتضمن التقرير كذلك الاقتراحات والآراء حول الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم تسيير المصالح المراقبة وطرق عملها.⁽²⁾

يتميز إعداد هذا التقرير عن غيره من التقارير الأخرى بحيث يجب أن يتضمن جميع الملاحظات الموضوعية حول التصرفات الإدارية المخالفة للقانون دون غيرها، ومن ثم يجب على المفتش أن يبذل قصارى جهده من أجل جمع جميع الملاحظات والوقائع التي يراها غير مشروعة دون الاستهانة بأي منها، لأنه في هذه الحالة يشبه الطبيب المعالج حيث إذا لم يتمكن من حصر جميع ما يمكن أن يتسبب في المرض فإنه لا يمكن له تشخيص حالة المريض بصفة دقيقة، ونفس الملاحظة تنطبق على المفتش.

بعد عملية التجميع يقوم بفحص جميع الحالات حالة بحالة ومدى درجة عدم مشروعيتها مع الالتزام بدرجة الحياد دون أن يعطي رأيه الشخصي فيها، ويجب أن يجمع جميع الملاحظات بصفة منطقية ومتسلسلة حتى تعكس بصفة واضحة طريقة تسيير الجهة محل التفتيش.

1-Jaques Menier, les Inspections Générales, o.p, c.i.t, p199

2- م 21 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، مرجع سابق

يجب أن تكون الملاحظات دقيقة وموضوعية ومختصرة، إضافة الى تجنب الإطالة في إعداد التقرير حتى تسهل دراسته، لأنه كلما كان التقرير طويلا كلما كانت درجة استغلاله ضعيفة.

كما تتميز مرحلة إعداد التقرير بالحرية التي يتمتع بها المفتش اثناء اعداد تقريره، حيث يمكن له أن يضمنه كل الملاحظات التي يراها تستحق ذلك دون أي ضغط أو تدخل من أية جهة كانت فهو مستقل استقلالاً كاملاً في تدوين ملاحظاته.⁽¹⁾

بعد إعداد التقرير الأساسي يبلغ إلى مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وإلى السلطة الوصية، وعلى اثر ذلك تقوم المؤسسة المعنية بالتقرير بدراسة بمشاركة الأعوان والمصالح محل الرقابة من أجل إعطاء رأيها حول الملاحظات والمخالفات التي تضمنها التقرير، وبذلك تكون لتلك المصالح والأعوان فرصة للرد على تلك الملاحظات وتدوين ما يروونه غير صحيح، أو الإشارة الى عدم تمكن الأعوان المراقبين من الامور التي تمت مراقبتها.

هذه الآلية هي ما تسمى بالإجراء التناقضي، لأن هذه الآلية تمكن الأعوان محل الرقابة من الدفاع على طرق تسييرهم، وتساهم كثيرا في تجلية طرق التسيير وإعطاء نظرة دقيقة على ذلك، وتقادي عدم علم المسؤولين بعملية الرقابة من الملاحظات التي تمكن المفتشون من تدوينها في تقريرهم.

كما أن طريقة الإجراء التناقضي تجعل من المراقب توخي الحذر والتدقيق في الملاحظات التي يدونها، لأنه يعلم مسبقا بأنها تعرض على الشخص محل الرقابة، الامر الذي يجعل من هذه الآلية وسيلة ناجعة في كيفية اداء الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية.⁽²⁾

غير أنه يجب على مسيري الجهة محل الرقابة التي بلغت بالتقرير الأساسي للاطلاع على الملاحظات المدونة فيه، الاجابة لزوما في أجل أقصاه شهرين على تلك المعانيات والملاحظات

1 – Pierre Lalumiere, o.p, cit, p116

2 – Thierry Bert, Inspection générale des Finances, Revue Française des affaires sociales, No 2, avril-Juin 1998, p75

التي يحتويها التقرير، اضافة إلى اعلام المفتشية العامة للمالية بما اتخذه من تدابير وإجراءات حيال تلك الملاحظات والوقائع المدونة بالتقرير المرسل إليهم.

وفي حالة ما اذا تعذر على الجهة محل الرقابة أن ترد على الملاحظات والوقائع التي تضمنها التقرير في الأجل المحدد، يمكنها أن تطلب بصفة استثنائية تمديد الأجل لمدة شهرين من رئيس المفتشية العامة للمالية وبعد موافقة وزير المالية.

اما في حالة انقضاء الأجل المحدد بشهرين ولم يتم الرد على المعاینات والملاحظات المدونة بالتقرير تصبح نهائية.

بعد استلام جواب المسير على الملاحظات المدونة في التقرير الأساسي، يتم إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، يتضمن هذا التقرير الخلاصة الناتجة عن دراسة الملاحظات المدونة في التقرير الأساسي وجواب المسير للجهة المراقبة، ويبلغ هذا التقرير النهائي مرفقا بجواب المسير للسلطة السلمية أو الوصية للجهة محل العملية الرقابية.

وعلى إثر ذلك يجب على السلطة السلمية أو الوصية أن تعلم المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات التي اتخذتها بناء على الملاحظات التي أثارها التقرير التلخيصي المبلغ لها.⁽¹⁾

كما تقوم المفتشية العامة للمالية في آخر السنة بإعداد تقريرين كلا على حدا ويختلفان عن بعضهما البعض، فالتقرير الأول هو الذي تعده المفتشية العامة للمالية في آخر كل سنة تضمن فيه حصيلة نشاطاتها التي قامت بها في السنة المنتهية، بالإضافة إلى ملخص لمعايناتها والأجوبة المتعلقة بها الى جانب الاقتراحات الهامة والضرورية التي استخلصتها.

كما يتضمن ايضا الاقتراحات الهامة والضرورية المستخلصة من تدخلات فرقها المختلفة التي تهدف إما لتكييف أو تعديل التشريع والتنظيم الذي يحكم مختلف النشاطات التي كانت محلا لرقابتها حتى تتكيف مع محيطها والأوضاع المستجدة التي تصادفها.

1- م 24 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، مرجع سابق

بعد ذلك يسلم هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها.

أما التقرير الثاني فتعده المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال الذي تعد فيه التقرير الأول، تضمن فيه مدى الاستجابة للمعاينات والتوصيات التي أثارها تقريرها المرسل للسلطات التي كانت الإدارات والمؤسسات التابعة لها ميدانا للرقابة، ويرسل هذا التقرير إلى السلطات المؤهلة بذلك.⁽¹⁾ كما أنه انطلاقا من قانون الإجراءات الجزائية فإنه يمكن لرئيس المفتشية العامة للمالية أو رئيس فرقة التدخل للمفتشية العامة للمالية أن يحيل التقرير الذي أعد سواء كان جزئيا أو نهائيا، للنيابة العامة من أجل تحريك الدعوى العمومية.⁽²⁾

المطلب الثالث : المكلفون بالتفتيش في المفتشية العامة للمالية

ترتكز المفتشية العامة للمالية للقيام بمهامها على طاقم بشري متعدد التخصصات، يخضع في تسييره إلى أحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، توكل له جميع الأعمال التي تقوم بها المفتشية العامة.

الفرع الأول : الأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية

على خلاف المفتشيات العامة بالوزارات التي تفنقد إلى قانون خاص يحكم موظفيها، فإن المفتشية العامة للمالية تتمتع بقانون أساسي خاص يحكم الأسلاك التابعة لها.⁽³⁾ وتضمن هذا القانون سلكين هما سلك مفتشي المالية، وسلك مفتشي المالية العامين:

أ - سلك مفتشي المالية

يضم سلك مفتشي المالية ثلاث رتب وهم على التوالي: رتبة مفتش المالية من الدرجة

1- م 26 من المرسوم التنفيذي 272/08

2- م 32 من الأمر 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون 22/06 المؤرخ في 20/12/2006، ج ر 84

3 - المرسوم التنفيذي 28/10 المؤرخ في 13 جانفي 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، ج ر 05

الأولى وهي في طريق الزوال، رتبة مفتش للمالية، رتبة مفتش المالية رئيس.

يقوم سلك مفتشي المالية بمختلف رتبهم بمهام التفتيش الموكلة لهم، وبذلك يقومون بالفحص والمراجعة، وتدوين ملاحظاتهم في تقارير خاصة.

كما يقومون بمهام التحقيق والتحليل والتدقيق، وأعمال الخبرة والدراسات والمشاركة في تحضير أعمال التفتيش المراد إجراؤها على المؤسسات والإدارات العمومية المعنية بذلك، والمساهمة في كل ما من شأنه يساعد في تحسين ظروف استعمال الأموال العمومية وترشيد انفاقها، وبذلك تقوم هاته الفئدة بمساعدة المفتشين المركزيين في تنفيذ برامج التفتيش المسطرة من قبلهم، وموافاتهم بكل النتائج التي توصلوا إليها.⁽¹⁾

ب - سلك مفتشي المالية العامين

يعتبر هذا السلك هو الثاني من نوعه الذي يقوم بمهام التفتيش والإشراف عليه على مستوى المفتشية العامة للمالية، ويضم هذا السلك رتبتين: رتبة مفتش عام للمالية، رتبة مفتش عام للمالية خارج الصنف.

ان سلكي مفتشي المالية العامين برتبتيهما يقومان بمهام أعلى من تلك التي يقوم بها مفتشو المالية، حيث اسندت لهم مهام تحضير الأعمال المختلفة الموكلة للمفتشية العامة من رقابة، وتدقيق وتقييم وتحقيق وأعمال الخبرة، إلى جانب تحديد مناطق تدخلات فرق المفتشية العامة المختلفة على مستوى التراب الوطني والمشاركة في إعداد التقارير وتحريرها، بالإضافة إلى طلب الإذن للبدء في تنفيذ الإجراءات التحفظية التي يخولها القانون، والتحقيق من مدى صحة المعايير والملاحظات المحررة أثناء مهمات فرق التدخل قبل تدوينها في التقارير.

كما يساهمون في كل تدبير من شأنه يساعد الجماعات الإقليمية والإدارات والمصالح في تحسين تنظيمها، واقتراح الآليات التي تساهم في تحسين وعقلنة التسيير من أجل الحصول على نتائج أحسن، وتقديم الاقتراحات التي من شأنها تساهم في تحسين التشريع والتنظيم المالي

1 - المواد 25، 26، من المرسوم التنفيذي 28/10، مرجع سابق

والمحاسبي والإداري للهيئات والإدارات ميدان رقابة المفتشية العامة للمالية.

كما تسند لهم مهمة الإشراف على الدراسات المتعلقة بمختلف القطاعات التي تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية والتي تساهم في تحسين التسيير وتجنب الخلل الذي من شأنه يحد من فعالية أداء الإدارة.

اتخاذ الاجراءات التي تساعد على إحترام القواعد المتعلقة بتدخلات الفرق العملية للمفتشية العامة للمالية، والمشاركة في تحضير البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية وإعداد التقرير السنوي والتقرير الخاص بالمفتشية العامة للمالية، وبصفة عامة توكل لهم مهمة الإشراف على كل ما يتعلق بسير أعمال الرقابة والرفع من فعاليتها.

إضافة الى ذلك يقومون بإبداء الرأي حول القضايا التي تعرضها الجهات والإدارات المختلفة سواء كانت قضايا وطنية لتقييم السياسات العمومية، أو محلية لاسيما تلك المتعلقة بالمخططات التنموية المحلية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: التوظيف والترقية

إن توظيف وترقية موظفي المفتشية العامة للمالية يحكمهما نصاب أساسيان هما القانون الأساسي للتوظيف العمومية 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، والمرسوم التنفيذي 28/10 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة، وبذلك يخضع السلكين التابعين للمفتشية العامة للمالية لهذين النصين.

أ - سلك مفتشي المالية.⁽²⁾

يشمل سلك مفتشي المالية ثلاث رتب واحدة منها في طريق الزوال، وتتمثل هذه الرتب في: رتبة مفتش للمالية من الدرجة الأولى وهي آيلة للزوال، رتبة مفتش للمالية، رتبة مفتش للمالية رئيس.

1 - م 34 ، 35 من المرسوم التنفيذي 28/10 ، مرجع سابق

2 - المادة 24 من نفس المرسوم

فيما يتعلق بالتوظيف الخارجي يكون حسب الرتب، فرتبة مفتشي المالية يوظفون بطريقتين: الطريقة الاولى تكون على أساس الشهادة من بين المترشحين الذين زاولوا دراستهم وأتموا تكوينهم بنجاح لمدة سنتين على الأقل بمعهد تمويل التنمية أو معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي أو أي مؤسسة تكون عمومية أخرى مؤهلة.

أما الطريقة الثانية للتوظيف يكون عن طريق المسابقة على أساس الاختبار من بين المترشحين الحائزين شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها في إحدى الاختصاصات التالية: العلوم الاقتصادية، العلوم المالية، العلوم القانونية والإدارية، العلوم التجارية.

بالنسبة للتوظيف الداخلي هناك طريقتين أيضا : الطريقة الاولى تكون عن طريق الامتحان المهني في حدود 30% من المناصب المطلوب شغلها، من بين مفتشي المالية من الدرجة الأولى الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أما الطريقة الثانية تكون على سبيل الاختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 10% من المناصب المطلوب شغلها مفتشو المالية من الدرجة الأولى الذين يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أما الطريقة الثالثة تكون على أساس الشهادة بالنسبة للمفتشين من الدرجة الأولى المرسمين الذين تحصلوا بعد توظيفهم على شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها في إحدى الاختصاصات المذكورة أعلاه.

أما فيما يخص رتبة مفتش مالية رئيس فيكون الالتحاق بها بواسطة طريقتين كذلك:

الطريقة الاولى تكون عن طريق الامتحان المهني، حيث يكون مفتوحا لمفتشي المالية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

اما الطريقة الثانية تكون على سبيل الاختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 20% من المناصب المطلوب شغلها، بالنسبة لمفتشي المالية الذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة. (1)

1 - م 28 ، 29 ، 30 من المرسوم التنفيذي 28/10 ، مرجع سابق

ب - سلك مفتشي المالية العامين⁽¹⁾

إن هذا السلك يضم رتبتين وهما رتبة مفتش عام للمالية، ورتبة مفتش عام للمالية خارج الصنف.

إن هاتين الرتبتين لا يتم الالتحاق بهما إلا عن طريق التوظيف الداخلي وهما الترقية عن طريق الامتحان المهني أو الترقية على سبيل الإختيار.

وبذلك فبالنسبة لرتبة مفتش عام للمالية تتم ترقيته بإحدى الطريقتين:

الطريقة الاولى تكون عن طريق الامتحان المهني حيث يترشح لها إلا الذين لهم رتبة مفتش مالية رئيس ويكون متحصلا على 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

اما الطريقة الثانية تكون على سبيل الإختيار بالنسبة لمفتشي المالية الرؤساء بعد تسجيلهم في قائمة التأهيل والذين يثبتون 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة وذلك في حدود 20% من المناصب المطلوب شغلها.

فيما يخص رتبة مفتش عام للمالية خارج الصنف كآخر رتبة، تتم ترقيته بإحدى الطريقتين:

الطريقة الاولى تكون عن طريق الامتحان المهني بالنسبة للمفتشين العامين الذين يثبتون 07 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

اما الطريقة الثانية على سبيل الإختيار بالنسبة للمفتشين العامين للمالية الذين يثبتون 15 سنة من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بعد تسجيلهم في قائمة التأهيل وذلك في حدود 20% من المناصب المطلوب شغلها.⁽²⁾

انطلاقا من ذلك فإن مفتشي المفتشية العامة للمالية بخلاف المفتشين بالمفتشيات العامة بالوزارات أو على مستوى الولاية، فيلتحقون إما عن طريق التوظيف الخارجي من بين الذين أكملوا فترة تكوينهم التي دامت سنتين بمعهد تمويل التنمية أو معهد الاقتصاد الجمركي

1 - م 33 من نفس المرسوم

2 - م 36، 37 من المرسوم التنفيذي 20/10 ، مرجع سابق

أو الجبائي أو أي مؤسسة تكوين عمومي أخرى مؤهلة، أو عن طريق المسابقة من بين الحائزين على الشهادات التي تم ذكرها أعلاه، وإما عن طريق التوظيف الداخلي من بين مفتشي المالية بمختلف أسلاكهم ورتبهم وحسب أنماط التوظيف الداخلي، إما عن طريق الامتحان المهني أو على سبيل الاختيار كما هو الحال بالنسبة للمفتشين العامين للمالية.⁽¹⁾

المطلب الرابع : تقدير أداء المفتشية العامة للمالية

تتمتع المفتشية العامة للمالية في الجزائر بمكانة مرموقة منذ إنشائها سنة 1980 ضمن الأجهزة الرقابية الأخرى، حيث أوكل لها دور مهم يتمثل أساسا في الرقابة على استعمال الأموال العمومية أينما كانت وتقييم السياسات العامة للدولة، غير أن هذا الدور الكبير جعل برنامجها الطموح يصعب تحقيقه على أرض الواقع لعدة اعتبارات.

الفرع الأول : من حيث مجال تدخل المفتشية ومهامها

من خلال النصوص التي تحكم مجال تدخل المفتشية العامة للمالية نجد أن مجال تدخل المفتشية العامة يحدد بوجود المال العام، سواء كانت جهات إدارية عامة أو مؤسسات عمومية سواء كانت ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري أو مهما كان نظامها القانوني، إضافة إلى الهيئات و الجمعيات عندما تقوم بحملات تضامنية تطلب فيها الهبة العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وبصفة عامة كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية للدولة باي صفة كانت وعلى أي شكل كان ، إعانة أو قرضا أو تسبيقا أو ضمانا.

انطلاقا من ذلك يظهر أن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية واسع جدا ويتطلب إمكانيات بشرية ومادية ضخمة من أجل تمكنها من مراقبة كل هذه الجهات بالرغم من تدعيمها بهياكل جهوية على مستوى كل من الأغواط، وتيزي وزو، سيدي بلعباس، قسنطينة، ورقلة، تلمسان، سطيف، عنابة، مستغانم، وهران، بتعداد لا يتجاوز 60 مكلفا بالتنفيذ.

1- م 36 ، 37 من المرسوم التنفيذي 20/10 ، مرجع سابق

بالرغم من تدعيم المفتشية العامة بهذه الهياكل فإن مجال تدخلها يبقى واسع جدا، ولا يمكن لها بهذه الإمكانيات أن تغطي كل المجال الذي يدخل ضمن نشاطها.⁽¹⁾

بذلك منذ إنشائها في سنة 1980 فإن العديد من الإدارات العمومية والجمعيات التي تتلقى دعما مباشرا من الدولة فإنه لم يشملها إلى حد الساعة رقابة المفتشية العامة.

كما أنه بالإضافة إلى المجال الواسع لتدخلها فإنه أسند لها صلاحيات أخرى لا تقل أهمية عن مهام الرقابة، تتطلب منها وقتا طويلا وعناصر كثيرة من أجل القيام بذلك في الوقت المناسب تمثلت في التدقيق والتحقق، وإنجاز أعمال الخبرة، بالإضافة إلى مهام التقييم سواء كان التقييم الاقتصادي والمالي، أو لشروط تسيير واستغلال المصالح العمومية أو لتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المتعلقة بها.

هذه المهام هي بدورها تتطلب إمكانيات بشرية ومادية، مما يثقل كاهل أداء المفتشية العامة للمالية ولا يمكنها أن تلبي جميع المهام المنوطة بها بتلك الوسائل المسخرة لها، مما يتطلب إعادة النظر مرة أخرى في إعادة هيكلتها من جديد وتدعيمها بهياكل جديدة تكون حسب عدد وكثافة الإدارات والمؤسسات العمومية بمختلف أصنافها، هيكله تمكنها من التغلب على كثافة الأنشطة مجال رقابتها وأداء المهام المخولة لها و تحقيق النتائج المرجوة منها.

الفرع الثاني: فيما يخص الأعوان القائمين بعملية الرقابة

من خلال تفحص النصوص التي تحكم الأسلاك المكلفة بالمهام الموكلة للمفتشية العامة، نجد أن السلك القاعدي المتكون من رتبة مفتش المالية من الدرجة الأولى وهي في طريق الزوال، ورتبة مفتش المالية ورتبة مفتش المالية رئيس، أن توظيفهم الأولي لاسيما بالنسبة لرتبة مفتش المالية يكون إما على أساس الشهادة من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا بنجاح لمدة سنتين على الأقل بمعهد تمويل التنمية، أو معهد الاقتصاد الجمركي أو الجبائي أو أي مؤسسة تكوين عمومية أخرى مؤهلة، أو عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات من بين المترشحين

1 - م 6 من المرسوم التنفيذي 274/08 مؤرخ في 2008/09/06 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية، ج ر 50

الحائزين على شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها في إحدى التخصصات الآتية: (1)
اختصاص العلوم الاقتصادية، أو العلوم المالية، أو العلوم القانونية والإدارية، أو العلوم التجارية.
بذلك نلاحظ أن المشرع حصر الالتحاق بأسلاك المفتشية العامة للمالية في بعض
الاختصاصات، تدور إما حول التكوين في المجالات المالية والاقتصادية أو العلوم القانونية
والإدارية.

غير أن هذه التخصصات إذا وجهناها بمجالات تدخل المفتشية العامة نجدها لا تف
بالغرض المطلوب، لاسيما عندما تقوم بفحص وضعيات تتميز بنوع من التقنية الخاصة كتقييم
السياسات العمومية الخاصة بالإنجازات الكبرى كالطريق السيار شرق غرب، السدود الكبرى،
المجاري المائية، السكة الحديدية إلى غير ذلك من المجالات التي تتطلب تخصصات أخرى.
هذه الوضعية تختلف تماما على ما هو عليه في المفتشية العامة للمالية بفرنسا إذ نجد أن
الالتحاق بها يكون عن عدة طرق، الطريق الأساسي هم الأوائل الذين احتلوا المراتب الأولى في
امتحان التخرج بالمدرسة الوطنية للإدارة.

كما هو معروف أن الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة يخضع أيضا للمسابقة، وبالتالي
لا يلتحق بالمفتشية العامة للمالية إلا الطلبة المتفوقين وعند التحاقهم بالمفتشية العامة للمالية
يعينون بصفة مفتش مساعد ويرسمون بعد 18 شهر برتبة مفتش للمالية.

غير أنه منذ صدور المرسوم المؤرخ في 14 مارس 1973 الخاص بالالتحاق بسلك المفتشين
الصف الثاني الذي عدل بموجب المرسوم 219/85 المؤرخ في 15 فيفري 1985، فإن مادته 09
تضمنت على أنه عند كل توظيف لثلاثة مفتشين الصف الثاني يخصص احدهم لموظف
ينتمي لسلك صف (أ)، أولعون من أعوان الدولة يحوز على شهادة تخوله الالتحاق بالمدرسة
الوطنية للإدارة، الامر الذي يمكن من تواجد تخصصات متعددة بالمفتشية العامة. (2)

1- م 28 من المرسوم التنفيذي 28/10، مرجع سابق

2 -Frédéric Renaudin, les inspections générales dans le système administratif français, o.p, cit, p 108

هذه الوضعية اثرت ايجابا على تعداد المفتشية العامة للمالية بفرنسا واصبحت تضم مزيجا من التخصصات كالمخرجين من المدرسة المتعددة التقنيات، مهندسي الجسور والطرق، مفتشى الخزينة والضرائب، والمتحصلين على الشهادات المتخصصة في المالية والحقوق.⁽¹⁾

إن هذا التنوع يعطي قوة كبيرة ونوعية في أداء عمل المفتشية العامة للمالية، الامر الذي يستدعي تدخل المشرع من اجل تعديل القانون الخاص بأسلاك المفتشية العامة للمالية بغية اضافة عليه نوعا من المرونة، مما يسمح للمفتشية العامة بتطعيم طاقمها بطاقات متنوعة ومختلفة وذات خبرة طويلة، مما يساهم في إعطاء فاعلية اكبر لمختلف تدخلاتها .

الفرع الثالث : فيما يخص نتائج تدخل فرق المفتشية العامة للمالية

تنتهي جميع عمليات الفحص والمراجعة والتدقيق والعملية الرقابية بصفة عامة بإنجاز تقرير تدون فيه جميع المعايينات والتقديرات والاقتراحات والتدابير التي من شأنها تساهم في تحسين آليات التسيير، كما أن إنجاز التقرير النهائي يقوم على آلية هامة وهي آلية الإجراء التناظري كما رأينا سالفا وهي آلية فعالة في إنجاز تقرير سليم ودقيق.

في آخر المرحلة تقوم المفتشية العامة بإنجاز تقريرين أحدهما يرسل إلى الجهات الوصية أو السلمية للجهات محل الرقابة، وتدون فيه مدى الاستجابة للمعاينات التي أثارها التقرير الأساسي المعد من قبل فرق التفتيش.

أما التقرير الثاني فهو التقرير النهائي الذي تعده المفتشية العامة الذي يتضمن كل المعايينات والأجوبة المتعلقة بها ثم يرسل إلى الوزير.

السؤال الذي يطرح ما هو مصير التقرير الذي يرسل إلى الوزير؟ وكيف يتم استغلاله؟ وهل هو قابل للنشر أم لا؟ هي أسئلة تبقى مطروحة.

إذا رجعنا إلى المرسوم 53/80 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية فإنه ينص على أن التقرير النهائي يحال إلى السلطة السلمية او سلطة الوصاية وإلى رئيس مجلس المحاسبة.⁽²⁾ اما آخر نص لسنة 2008 لم يشر إلى ذلك، وكان بالأحرى أن يتضمن بأن يرسل التقرير

1-Pierre Milloz, les Inspections générales ministérielles dans L'administration Française, thèse pour le doctorat en droit , Université de Paris :Panthéon Sorbonne 1982, p 376

2- م 21 من المرسوم 53/80 ، مرجع سابق

السنوي إلى البرلمان على غرار تقارير مجلس المحاسبة، وأن ينشر بطريقة رسمية في الجريدة الرسمية، عوض من أن تتداوله وسائل الاعلام دون معرفة مصدر حصولها على تلك التقارير.⁽¹⁾ إن ارساء هذه الآلية تساهم في إعطاء مصداقية أكبر للمفتشية العامة للمالية، وتصبح تقاريرها تشكل آلية رقابية فعالة بين مختلف الرقابات الأخرى، وأن تصبح المؤسسات والإدارات بمختلف أصنافها تخشى نشر تلك التقارير، على أن ينشر ما هو قابل للنشر ولا يمس بسير العدالة أو السيادة الوطنية، هذه الآلية تجعل الكثير من المسيرين يعطون أهمية لذلك حفاظاً على سمعتهم ومساوهم المهني.

يمكن أن نخلص في الأخير بأن المفتشية العامة للمالية هي من أهم الأدوات الرقابية، وأداة فعالة للتمكن من معرفة الإنفاق العمومي على حقيقته، ومدى استجابة كل الأجهزة والهيكل للسياسات العمومية المرسومة ومدى نجاعة تلك السياسات، غير أنه يجب إعادة تأهيل المفتشية العامة للمالية بما يتلاءم وحجم المهام الموكلة لها، وعند ذلك يمكن لها ان تتبوأ مكانة أساسية ضمن الأدوات الأساسية التي يقوم عليها الاقتصاد الوطني والسياسة العامة للبلاد بصفة عامة.

1- تقرير المفتشية العامة للمالية حول اللجنة الوطنية للحج والعمرة المنشور بجريدة الشروق تحت عنوان، ملايين ضائعة

و تسيير كارثي لأموال الحجاج الجزائريين بالسعودية، العدد 1857 ، المؤرخ في 03 ديسمبر 2006 ، ص 06

الفصل الثاني: الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة العمومية

إن تطور تدخل الإدارة وتشعب ميادين تدخلاتها من جهة والسهر على إيجاد مناخ سياسي وإداري واقتصادي يكفل حقوق جميع المواطنين، وتحقيق الدولة الديمقراطية و القانونية من جهة أخرى، أدى بالتفكير في إيجاد آليات تكفل مشروعية وفعالية العمل الإداري، ذلك مما أدى إلى إيجاد وسائل تحقق ذلك، وبذلك كانت آليات الرقابة الداخلية اللبنة الأساسية في رقابة الإدارة نفسها بنفسها، سواء كانت رقابة مباشرة كالرقابة الرئاسية أو التسلسلية أو الرقابة من أجهزة إدارية مستقلة عن الإدارة محل الرقابة كمختلف المفتشيات أو لجان تحقيق.

غير أن هذه الوسائل بالرغم من الحسنات التي تتمتع بها عند ممارستها لتحقيق الرقابة، إلا أن تأثيرها يبقى محدودا حيث يتأثر بمدى جدية الإدارة في الأخذ بالنتائج التي توصلت إليها مختلف الأجهزة الرقابية التابعة لها من جهة، وهاجس تحقيق إدارة ديمقراطية تحافظ على الأسس النبيلة التي تعتبر اللبنة الأساسية في حياة الفرد وهي العدالة والحرية من جهة أخرى، الى جانب ذلك فإن ضمان الحقوق الأساسية للفرد وحمايته من تعسف الإدارة أدى بظهور آليات أخرى أكثر فاعلية ونزاهة من الرقابة الذاتية للإدارة.

هذه الآلية تمثلت في ظهور الرقابة القضائية بأشكالها المختلفة والرقابة السياسية كضمان لمراقبة مدى مشروعية عمل الحكومة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة، وذلك ما يتم تناوله من خلال ما يأتي:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية

تمارس الرقابة السياسية والرقابة الإدارية على عمل الإدارة إما عن طريق السلطة السياسية أو عن طريق الإدارة مباشرة، أي عن طريق البرلمان أو أجهزة رقابية إدارية خاصة مهمتها مراقبة المشروعية أو الملاءمة للنشاط الإداري أو مراقبة مدى مشروعية وفعالية العمل الإداري. (1)

1 - د. انور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص 346

تعتبر هذه الأنماط من الرقابة أداة أساسية من أجل إيجاد إدارة حسنة تتوافق مع ما ينشده القائمون على تحقيق المصلحة العامة، لكن هذه الآليات تحمي الإدارة ذاتها قبل أي جهة أخرى، كما أنه من الضروري الأخذ بعين الاعتبار مصلحة المتعاملين مع الإدارة أو المواطنين وحمائهم من الأخطاء وتعسف الإدارة.

إذا كانت تلك الحماية مؤمنة عن طريق الرقابة السياسية أو الإدارية فإن المسؤولين عن تلك الرقابات لا يخفون مدى انشغالهم بحماية الإدارة بدلا من المتعاملين معها.⁽¹⁾

في حين أن النظام الإداري الذي يقوم على أسس ومبادئ الديمقراطية يسهر بكل فعالية على ضمان حقوق ومصالح مرتفقي الإدارة، غير أن ذلك لا يتأتى إلا بوجود نظام رقابي خارج عن الإدارة، يتجسد هذا النظام في وجود قاضي أو محكمة مهمتها القيام بالرقابة على أعمال الإدارة، وهو ما يطلق عنها بالرقابة القضائية.

وتتميز الرقابة القضائية عن الرقابات الأخرى بأنها حيادية وموضوعية وأكثر فعالية في حماية الحريات الفردية من تعسف الإدارة، على أساس أنها تمثل عاملا أساسيا للنظام السياسي الديمقراطي.⁽²⁾

غير أن هذه الرقابة مهما كان دورها في مراقبة الإدارة، فانه لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحل محل الإدارة أو أن توجه لها أوامر، وذلك ما رسخ في مبادئ وأساسيات القضاء الإداري منذ استقلاله.

أما فيما يخص تنظيم القضاء الإداري فيختلف باختلاف النظام السياسي الذي تنتهجه الدولة فهناك دول انتهجت النظام الأنكلوساكسوني الذي يقوم على وحدة القضاء، ودول أخرى انتهجت النظام الفرنسي الذي يقوم على الازدواجية، قضاء عادي وقضاء إداري الذي تسند له مهمة رقابة الأعمال الإدارية، أما فيما يخص الجزائر فعرفت النظامين عبر مرحلتين:

1 – Louis Favoreau, Droit Public , tome2 , Droit Administratif, 3^{éd}, Economica 1995, p 695

2 – Pierre Moor, Droit Administratif, o.p, cit, p 541

المرحلة الأولى من سنة 1965 إلى 1996 وهي مرحلة القضاء الموحد، أما المرحلة الثانية من سنة 1996 إلى يومنا هذا وهي مرحلة القضاء المزدوج.

كانت بداية المرحلة الثانية مع صدور دستور 1996 حيث تضمن تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.⁽¹⁾

تطبيقا لذلك اصدر المشرع نصابا يجسدان ازدواجية القضاء في الجزائر، حيث تم إنشاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وأسندت لهما مهمة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية.⁽²⁾ أعطى صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 دفعا جديدا لكيفية ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية، حيث حدد الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، كما حدد ميدان اختصاص كل منها، وتحديد الشروط والإجراءات الواجب اتخاذها كشرط لقبول الدعوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

المطلب الأول: ميدان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية

يتحدد ميدان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر انطلاقا من النص العام وهو قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والنصوص الأخرى التي تحيل منازعاتها للقضاء الإداري.

انطلاقا من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية، يتحدد انطلاقا من اختصاص الجهات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية سواء على المستوى المحلي أو المستوى المركزي.

1 - م 152 من دستور 1996

2 - القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء مجلس الدولة ، ج ر 37

- القانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء المحاكم الإدارية ، ج ر 37

الفرع الأول: ميدان الرقابة القضائية على المستوى المحلي

إن مجال الرقابة القضائية على المستوى المحلي حدده اختصاص المحاكم الإدارية الوارد إما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أو النصوص الخاصة بذلك.

انطلاقاً من ذلك فإن مجال اختصاص المحاكم الإدارية يشمل جميع المنازعات الناتجة عن الأعمال الإدارية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.⁽¹⁾

إضافة إلى ذلك فقد مدد مجال اختصاصها إلى المنازعات المتعلقة بالأعمال الإدارية الصادرة عن المصالح غير المركزية للدولة.⁽²⁾

الملاحظ أن المشرع اعتمد في توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية على المعيار

العضوي كقاعدة عامة لأنه معيار بسيط وواضح وسهل، بالرغم من أنه سطحي وغير دقيق في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث أنه في كثير من الأحيان بالرغم من أن بعض

المنازعات أطرافها جهات إدارية إلا أنها تدخل في اختصاص القضاء العادي.⁽³⁾

كما أن المشرع في بعض الأحيان يلجأ إلى المعيار المادي لتحديد مجال اختصاص القضاء

الإداري عندما ينص صراحة على ذلك.

انطلاقاً من ذلك فإن التصرفات القانونية بصفة عامة التي تصدر من الدولة والولايات،

والمصالح غير المركزية للدولة والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية تكون من

اختصاص المحاكم الإدارية لمراقبة مدى مشروعيتها، غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو حول

الغموض الذي يكتنف مدى اختصاص المحاكم الإدارية في الفصل في المنازعات التي تكون

فيها المصالح غير المركزية للدولة طرفاً فيها، لأن المشرع لم يفصل بصفة صريحة فيما يخص

1- م 800 من قانون الإجراءات المدنية

2- م 801 من نفس القانون

3- د. عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 1، د م ج 1998، ص 99

- د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، د م ج 2004، ص 346 و 347

تمثيل هذه المصالح، حيث نجد أن الدولة والولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، قدمت تحديد ممثليها بالوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والممثل القانوني للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.⁽¹⁾

اهم ما يلاحظ على ذلك انه لم يحدد ممثل المصالح غير الممركزة للدولة، مما جعل آراء الفقهاء و احكام القضاء الاداري تنقسم إلى اتجاهين، اتجاه يرى بأن الوالي مادام هو مفوض الحكومة وان ادارة الولاية توضع تحت سلطته وان مختلف المصالح غير الممركزة للدولة هي جزء منها وهو الذي ينشطها وينسق فيما بينها ويراقبها، بذلك ترفع الدعاوى باسمه. اما الاتجاه الثاني يرى بأن ترفع الدعاوى ضد الدولة ممثلة بمديري المصالح غير الممركزة للدولة.

وبذلك بقى هذا الإشكال مطروحا فقهيا، بالرغم من أن المحاكم الإدارية في الوقت الراهن تفصل في القضايا التي ترفع ضد التصرفات القانونية للمصالح غير الممركزة للدولة، في حين نجد ان بعض احكام مجلس الدولة فصلت في الاستئناف المرفوع ضد تلك الاحكام بعدم الاختصاص.⁽²⁾

الفرع الثاني: ميدان الرقابة القضائية على المستوى المركزي

انطلاقا من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الصادرة عن الإدارة المركزية تدخل في ميدان رقابته اضافة الى الأعمال الأخرى التي تدخل في اختصاصه بموجب نصوص خاصة.⁽³⁾

بذلك استبعد من ميدان اختصاصه كل ما يتعلق بمنازعات الهيئات العمومية والمنظمات

1- المادة 828 من قانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، ج ر 21

2- قرار مجلس الدولة، غير منشور، رقم 872 ، مؤرخ في 2011/11/17 بين م.م.ع ومديرية الشؤون الدينية لولاية ورقلة

3- م 901 من قانون الاجراءات المدنية، مرجع سابق

الوطنية المهنية، وبقي اختصاصه محصورا فقط في القرارات الإدارية بصنفيها التنظيمية والفردية الصادرة عن الإدارة المركزية، مما ساهم في التقليل من ظاهرة القرارات الابتدائية والنهائية.⁽¹⁾ إلى جانب ذلك يتمتع مجلس الدولة في إطار صلاحياته الرقابية على أعمال الإدارة بالفصل في الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، لأنه الجهة الوحيدة المخولة بذلك، إذ كل غموض يشوب أي نص قانوني أو تنظيمي فتفسيره هو اختصاص حصري لمجلس الدولة.

إضافة إلى وظيفة التفسير يتمتع مجلس الدولة باختصاص فحص مدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، وهو اختصاص رقابي فعال يمارسه تجاه أعمال الإدارة لتقدير مدى مطابقتها تصرفاتها القانونية مع التشريع.

كما منح المشرع لمجلس الدولة فحص أعمال السلطات الإدارية المحلية ومدى مشروعيتها عن طريق استئناف القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، والقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة والفصل نهائيا في مدى مشروعيتها بقرار نهائي.

يتمتع مجلس الدولة أيضا باختصاص آخر لا يقل أهمية عن الاختصاصات الأخرى، وهو النظر في الطعن بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية أو بموجب نصوص خاصة، وكذا الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة.⁽²⁾

وبالتالي يفصل في الطعون بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية على أساس أنه ليس هناك هيئات قضائية إدارية بخلاف المحاكم الإدارية، أو الطعون بالنقض ضد قرارات إدارية بموجب نصوص خاصة تؤهل مجلس الدولة بذلك، إضافة إلى الاختصاص المهم وهو الفصل في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

غير أن هناك من الفقهاء من له رأي مخالف حول هذا الاختصاص الأخير لاسيما في

1- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع 2009، ص 160

2- المواد 901، 902، 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

الفقه المقارن، حيث يرون بأنه نظرا لخصوصية عمل مجلس المحاسبة واختلاف آليات عمله عن عمل الجهات القضائية الأخرى كتحريك رقابته بنفسه دون انتظار تحريكها من جهة أخرى كالرقابة القضائية، إضافة إلى انتقال عناصره إلى عين المكان للقيام بعمليات التحري والفحص للحصول على الوثائق، دون انتظار المتقاضين الإتيان بها مما يجعله يختلف عن أداء الجهات القضائية الأخرى، وبالتالي كان من الأخرى أن تخرج من اختصاصات مجلس الدولة.⁽¹⁾

خروجا عن هذا الجدل الفقهي فصل المشرع الجزائري في ذلك، وعهد اختصاص الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة إلى مجلس الدولة، والفصل في الموضوع في حالة نقض القرار المطعون فيه.

أما الاختصاص الأخير فهو الاختصاص الاستشاري، وهو اختصاص يسمح لمجلس الدولة بالرقابة على عمل الحكومة من خلال رقابة مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ثم على المجلس الشعبي الوطني.

في هذا الإطار يقوم مجلس الدولة بالرقابة الشكلية والنوعية للنصوص وتذكير الحكومة بضرورة احترام انسجام النصوص الموجودة مع النصوص الجديدة، حتى لا يكون هناك تعارض بين القديم والجديد، إلى جانب النظر في كيفية البناء الهيكلي للنص وتسلسل التأثيرات في إطار احترام قاعدة توازي الأشكال، وتسلسل الأحكام تسلسلا يضمن انسجامها حتى لا يكون هناك تناقض فيما بينها.⁽²⁾

كما يقوم مجلس الدولة بمراقبة مدى مطابقة الأحكام التي يحتويها النص للقانون،⁽³⁾ وإبراز محاسنه ومساوئه ومدى تأثيره على أرض الواقع، وفي نفس الوقت يمكن له أن يتحفظ

1- Cabane Jean Claude, le recours en Cassation Contre les arrêts de la cour des comptes, Revue du Trésor 1979, N° 3,4, p187 et 259

2- د. لمين شريط، استقلالية القضاء الندوة الثانية منشورات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر الروبية 1999 ، ص38

3- Anne Jeannot – Gaznier, la Contribution du Conseil d'état à la Fonction législative, Revue de Droit Public, N°4- 1998, p 1155

على بعض الأحكام التي يمكن أن تؤثر على أداء عمل بعض الأجهزة إذا كان ذلك التعديل يخص إلغاء بعض الصلاحيات لبعض الأجهزة الإدارية.

كما يراقب مدى مطابقة النصوص للأحكام القانونية السارية المفعول، وفي هذا الشأن يقوم بمراقبة القواعد الإجرائية كأن يكون النص المقدم مرتبط برأي جهة قبل إحالته على مجلس الدولة، ومدى احترام رأي مجلس الدولة المقدم فيما يخص النص المحال عليه.

إلى جانب ذلك يقوم بمراقبة مدى احترام قاعدة التخصص، بحيث لا يمكن أن يتضمن نص تخصصات تدخل ضمن تخصصات إدارة أخرى.

كما يمكن لمجلس الدولة أن يقدم رأيا في مدى دستورية النص ولا يعتبر هذا تدخلا في اختصاصات المجلس الدستوري، لأن رأي المجلس الدستوري لا يكون إلا بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان، ولا يتم إلا بعد إخطار كل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، إلا أنه في هذه الحالة فإن النص لا زال مجرد مشروع ويبقى رأي مجلس الدولة ما هو إلا رأيا استشاريا.

غير ان السؤال الذي يطرح نفسه هل يمكن لمجلس الدولة أن يقدم المشورة حول الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 من الدستور؟

الجواب كان إيجابيا في ظل المادة الرابعة من القانون العضوي 01/198 قبل أخذ رأي المجلس الدستوري، غير أنه بعد إحالة النص عليه كان رأيه سلبيا واستقر الأمر على ما تضمنته م119 من الدستور، بأن تعرض فقط مشاريع القوانين دون غيرها على مجلس الدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء. (1)

اما السؤال الثاني الذي يطرح هل أن الحكومة ملزمة بأخذ رأي مجلس الدولة؟ الجواب على ذلك ليس بالأمر الهين لأن مشروع القانون لا زال في المهد أي في إطار التكوين ولا زال لم يتم

1 - د. عمار بوضياف القضاء الإداري في الجزائر ، مرجع سابق، ص 147

عرضه على مجلس الوزراء، غير انه في إطار القواعد العامة يبقى الرأي الاستشاري غير ملزم إلا ما استنتج بنص وفي غياب هذا النص تبقى نتائج هذه الاستشارة غير ملزمة، غير أن الواقع العملي يحتم على الحكومة الأخذ بذلك الرأي حتى تتفادى انتقادات النواب من جهة ورأي مجلس الدستوري بعدم دستوريته من جهة أخرى.

أهم ما يستخلص من ذلك أن الرأي الاستشاري لمجلس الدولة تطبيقاً لأحكام المادة 119 من الدستور، ينصب فقط على مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة دون غيرها من النصوص الأخرى، وهذا بحد ذاته يعزز من مكانة السلطة التنفيذية في التشريع وإن كانت المادة 119 من الدستور لا تلزم إحالة اقتراحات القوانين التي يقدمها 20 نائباً إلى مجلس الدولة.

بذلك تبقى مشاريع الأوامر إضافة إلى السلطة التنظيمية المستقلة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في منأى من رقابة مجلس الدولة، عكس ما هو عليه الحال في النظام الفرنسي.⁽¹⁾ هذه الوضعية كان من الأخرى على المؤسس الدستوري أن يتداركها من خلال التعديلات التي مست الدستور، لأنه بذلك يعطي حصانة أكبر للنصوص القانونية ويحقق توازناً أكبر بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لانه في ظل هذه الوضعية وطبقاً لأحكام المواد 123، 124، 125 من الدستور تبقى السلطة التنفيذية تحتل مكاناً أعلى من السلطة التشريعية.

الفرع الثالث: المكلفون بالرقابة القضائية

تمارس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية من قبل القضاة الذين يتمتعون بخبرة في المجال القضائي ويتواجدون إما على مستوى المحاكم الإدارية أو على مستوى مجلس الدولة.

أ - على مستوى المحاكم الإدارية

إن الطاقم البشري المكلف بالرقابة القضائية على مستوى المحاكم الإدارية، هم رئيس المحكمة ومحافظ الدولة ومساعديه الذين يتولون مهام النيابة العامة، القضاة الذين يشغلون رتبة مستشار.

1- م 37 ، 92 من الدستور الفرنسي

وتجدر الملاحظة أن هذا الطاقم البشري يؤدي عمله عبر الغرف والأقسام، وتتشكل المحكمة الإدارية من غرفة واحدة إلى ثلاثة، وتقسم كل غرفة ما بين قسمين على الأقل وأربعة أقسام على الأكثر ويقوم وزير العدل بمهمة التقسيم.⁽¹⁾

وبذلك تسهر هذه التشكيلات القضائية على تأمين مهام المحكمة الإدارية المتمثلة في رقابة الأعمال الصادرة عن الجهات الإدارية.

ب - على مستوى مجلس الدولة

إن رقابة أعمال الإدارة العامة على المستوى المركزي يقوم بها مجلس الدولة الذي يتكون من 44 عضو حسب المرسوم الرئاسي 187/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، وهم رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، المستشارون، محافظ الدولة والمحافظون المساعدون.

وتجدر الإشارة أن كل من رئيس مجلس الدولة ونائبه ومحافظ الدولة ومساعديه والمستشارين في مهمة عادية، هم قضاة تطبيقاً لأحكام القانون العضوي 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، أما مستشاري الدولة في مهمة غير عادية فلا يتمتعون بتلك الصفة وذلك ما حدده المرسوم التنفيذي 165/03 المؤرخ في 09 أفريل 2003 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.⁽²⁾

وانطلاقاً من ذلك فإن مجلس الدولة ينظم على الشكل التالي:

- رئيس مجلس الدولة: وهو المسؤول الأول على إدارة مجلس الدولة ومن مهامه توزيع المهام بين رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، بعد استشارة مكتب مجلس الدولة.

- نائب رئيس مجلس الدولة: من مهامه يستخلف رئيس مجلس الدولة في حالة غيابه أو في حالة حدوث ما يمنعه من مزاولة مهامه ويقوم بمهمة المتابعة والتنسيق بين مختلف الأقسام والغرف.

1 - م 5 من المرسوم التنفيذي 356/98 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، ج ر 85

2 - د. محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004، ص 59

- مكتب المجلس: ويتشكل من رئيس مجلس الدولة رئيسا، محافظ الدولة نائبا لرئيس المكتب رؤساء الغرف، عميد رؤساء الأقسام، عميد المستشارين.

من مهامه إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه، إبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة، اتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس، إعداد البرنامج السنوي للمجلس.⁽¹⁾

- محافظ الدولة والمحافظون المساعدون، وهم قضاة يمارسون مهمة النيابة العامة.

- رؤساء الغرف: وهم يرأسون الغرف الأربع عند ممارستهم للمهام القضائية والقيام بمهمة التنسيق بين مختلف أقسام الغرفة.

- رؤساء الأقسام: وهم يتولون رئاسة الأقسام المشكلة للغرفة الواحدة، حتى تتمكن الغرفة من أداء مهامها على أحسن وجه.

- القضاة والمستشارون: فهم قضاة يقومون بالعمل القضائي والمشاركة في تقديم الاستشارة حيث ما كانوا في هياكل مجلس الدولة.

انطلاقا من هذا التنظيم فإن مهمة الرقابة القضائية التي يقوم بها مجلس الدولة تسند للقضاة دون غيرهم عكس الدور الاستشاري الذي يمكن أن يشارك فيه أعضاء غير قضاة.

المطلب الثاني: وسائل تحريك الرقابة القضائية

تتميز الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة عن الأنواع الأخرى للرقابة التي تخضع لها الإدارة، في كونها أنه لا يمكن القيام بها إلا وفقا لشروط محددة مسبقا عن طريق القانون، أما الشرط الأساسي لتحريكها هو رفع الدعوى الإدارية المختصة من ذوي الصفة والمصلحة وفقا للإجراءات والشكليات التي حددها القانون.

1 - م 24 إلى 25 من القانون العضوي 01/98

- المواد من 27 إلى 33 من القانون الداخلي لمجلس الدولة

بذلك تعتبر الدعوى الإدارية هي الوسيلة القانونية والقضائية لتحريك العملية الرقابية، كما أنها الوسيلة الوحيدة التي عن طريقها تحل المنازعات الإدارية حلا قضائيا، وترتيب الجزاءات القضائية ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة.

من تلك الجزاءات تقرير عدم مشروعية التصرفات الإدارية عن طريق دعوى فحص المشروعية، أو البحث والكشف عن المعنى الحقيقي للتصرفات الإدارية المطعون فيها بالغموض والإبهام بواسطة دعوى التفسير، أو جزاء الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة عن طريق دعوى الإلغاء، أو جزاء الحكم بمسؤولية الإدارة عن تصرفاتها أو عن الأضرار التي تسببت فيها عن طريق دعوى التعويض أو دعاوى القضاء الكامل.

تعتبر هذه الدعاوى من أهم الوسائل القانونية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة وتتمثل هذه الدعاوى فيما يلي :

الفرع الاول: دعوى الإلغاء

يتفق فقهاء القانون الإداري على أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية عينية أو موضوعية، وهي الدعوى الوحيدة التي تستهدف إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، بمعنى أنها الدعوى الأكثر فاعلية في مجال رقابة مشروعية القرارات الإدارية من خلال فحص مدى صحة أركانه.⁽¹⁾

1 - خصائص دعوى الإلغاء

من خصائص دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية وليست بتظلم إداري أو طعن إداري سواء من حيث شروط قبولها، أو الجهات المختصة بالنظر فيها.

هي الدعوى الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية لأن كل الدعاوى القضائية الإدارية الأخرى لا ترمي إلى الغاء القرار الإداري.

1 - د. فؤاد العطار القضاء الإداري، دار النهضة العربية مصر 1968، ص 369

- د. عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، دم.ج 1998 ، ص 331

- د. محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع 2007، ص 31

- د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بدون سنة طبع، ص 368

انها دعوى موضوعية (وعينية) لا نها تنصب على الطعن في قرار إداري وليس ضد الشخص الذي أصدر القرار.

كما أنها دعوى لحماية المشروعية لأن هدف دعوى الإلغاء هو رقابة مدى مشروعية القرار الإداري وتجسيد الدولة القانونية.

2 - شروط رفع دعوى الإلغاء

نظرا للآثار التي تحدثها نتائج دعوى الإلغاء على مصير القرار الإداري فقد أحيطت بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية.⁽¹⁾

أ - الشروط الشكلية: تحدد الشروط الشكلية الواجب توافرها قبل رفع دعوى الإلغاء فيما يلي:

- أن ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري نهائي حسب المادة 800 ، 832 إ ج م وإدارية.

- شرط المدة والميعاد حسب ما تقرره المواد 829 ، 830 ، 832 إ ج م وإدارية.

- شرط المصلحة والصفة وهو احد الشروط الاساسية لقبول الدعوى.

- شرط انتفاء الدعوى الموازية، هذا الشرط بعدما كان مقررا في المادة 27 من قانون الإجراءات

المدنية القديم لقي نقدا كبيرا من طرف الفقهاء، مما جعل المشرع يهجره في قانون الإجراءات

المدنية والإدارية الجديد.⁽²⁾

- شرط التظلم الإداري المسبق وهو شرط اختياري مالم تنص أحكام خاصة بخلاف ذلك، بحيث

إذا اختاره صاحب الدعوى فيجب عليه إتباع الإجراءات المنجزة على ذلك لاسيما فيما يخص

الأحكام التي نصت عليها أحكام المادة 830 إ.ج.م وإدارية المتعلقة بالمواعيد.

ب - الشروط الموضوعية :

تعتبر الشروط الموضوعية هي بدورها أساسية لرفع دعوى الإلغاء، حيث بعد أن يتحقق

القاضي الإداري من الشروط الشكلية ينتقل إلى موضوع القرار الإداري للبحث في مدى

1- J. M Auby et R. Drago, Traité de Contentieux Administratif T2, l.g.d.j 1962, p 433

2- د. عمار عوابدی ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص122

مشروعيته وسلامة أركانه من العيوب كعيب السبب ، وعيب الاختصاص وعيب المحل أو عيب مخالفة القانون ، وعيب الشكل والإجراءات وعيب الغاية، أو عيب الانحراف في استعمال السلطة. بعد فحص موضوع القرار الإداري واقتنع القاضي بأن القرار الإداري سليم، فإنه يحكم بعدم الاختصاص بإلغاء القرارات الإدارية المشروعة، أما إذا توصل إلى أن القرار الإداري غير مشروع لعيب من العيوب فإنه يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الطعن.

الفرع الثاني: دعوى فحص وتقدير المشروعية

إن دعوى فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية هي من قضاء دعاوى المشروعية كذلك، وهي دعوى قضائية إدارية موضوعية وعينية وتحرك ضد الأعمال الإدارية وتعتبر وسيلة قضائية وقائية لحماية مبدأ المشروعية.

هذه الدعوى ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية الإدارية، وتتضمن طلب الكشف والحكم بمدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه.

تكون سلطات القاضي محدودة في هذه الدعوى وذلك بالنظر وإصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به فيما إذا كان القرار الإداري المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع دون أن تتعدى سلطته ذلك، وبالتالي لا يمكن له أن يصدر حكماً بإلغاء القرار المطعون فيه ولا أن يحكم نتيجة لذلك بالتعويض.

1 - شروط رفع دعوى فحص وتقدير المشروعية

إن شروط رفع دعوى فحص وتقدير المشروعية كغيرها من الدعاوى، أحاطها المشرع بشروط شكلية وشروط موضوعية.

أ - الشروط الشكلية: لقد أحاط المشرع هذه الدعوى بشروط شكلية تمثلت فيما يلي :

أن ترفع دعوى فحص وتقدير المشروعية ضد القرارات الإدارية ولا تقبل ضد أعمال السيادة وأعمال التشريع.⁽¹⁾

1 - د. عمار عوابدی ، دعوى تقدير المشروعية في القضاء الإداري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2007، ص 61

2 - شرط الصفة والمصلحة.

3 - شرط التظلم الإداري المسبق في ظل وجود نص يشترط ذلك.

ب- الشروط الموضوعية: وهي شروط أساسية بحيث إذا تأكد القاضي من الشروط الشكلية، ينتقل إلى موضوع القرار الإداري ويفحص مدى مشروعيته وسلامته من العيوب التي تمس القرار الإداري فإذا تأكد من خلوه، فإنه فصل بعدم الاختصاص أما إذا ثبت عدم مشروعيته، فإنه يحكم بعدم مشروعية القرار الإداري دون أن يفصل بإلغائه.

قد يفصل فيها القاضي الإداري عن طريق الإحالة، حيث يتوقف القاضي المدني أو الجنائي حسب طبيعة القضية التي تمت بشأنها الإحالة دون أن يصدر حكماً نهائياً بشأنها، وبعد الفصل فيها بالشرعية أو عدم الشرعية يستأنف القاضي المدني أو الجنائي في الفصل في القضية ويصدر حكمه بشأنها.⁽¹⁾

غير أن هناك من يرى بأن المحاكم الجزائية تتمتع هي كذلك بفحص وتقدير مشروعية القرار الإداري كما يستنتج من أحكام المادة 459 من قانون العقوبات الأمر الذي يوافق بعض الفقهاء.⁽²⁾ من ذلك يتضح مدى اختصاص القاضي الإداري في فحص مدى مشروعية القرار الإداري، حيث يتمتع بسلطة مقيدة المتمثلة في عملية البحث والتحري في مدى مشروعية القرار الإداري وسلامة الأركان التي يقوم عليها، ومن ثم يقوم بالحكم عليه إما بصحته وسلامته أو بعدم مشروعيته، ويعتبر ذلك إحدى صور الرقابة القضائية على أعمال وقرارات الإدارة العامة.

الفرع الثالث: دعوى التفسير

تعتبر دعوى التفسير هي كذلك من الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية العينية ومن دعاوى الشرعية، وترفع مباشرة من ذوي الصفة والمصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة).

1 - د. د. عمار عوادي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 94

2 - د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع 2005، ص 196

تتضمن دعوى التفسير الطلب من القضاء إعطاء المعنى الحقيقي للأحكام التنظيمية التي يتضمنها القرار الإداري المطعون فيه بالغموض والإبهام.⁽¹⁾

تتجسد دعوى التفسير بطريقتين إماعن طريق رفعها مباشرة أمام القضاء الإداري وإما عن طريق الإحالة، ويتحقق ذلك عندما يكون القضاء المدني بصدد الفصل في دعوى عادية ويكون لمعنى القرار الإداري تأثيرا كبيرا لحل النزاع القضائي الأصلي، عندها تتوقف جهة القضاء العادي عن عملية الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين الفصل من طرف القاضي الإداري بإعطاء المعنى الصحيح للقرار الإداري، بعدها يقوم القاضي العادي بالفصل في الدعوى المرفوعة أمامه على ضوء ذلك التفسير الذي أعطاه القاضي الإداري.

1 - شروط رفع دعوى التفسير

لا تختلف كثيرا دعوى التفسير عن دعوى فحص المشروعية من حيث الشروط سواء شكلية أو موضوعية:

أ - الشروط الشكلية

- أن تنصب دعوى التفسير على قرار إداري.

- أن تتوفر فيه شرط الصفة والمصلحة.

ب - الشروط الموضوعية: بعد التأكد من الشروط الشكلية يقوم القاضي الإداري بدراسة القرار الإداري المطعون فيه بالغموض وفقا للطرق التقنية والفنية والقانونية والقضائية السائدة في مجال تفسير القانون.

انطلاقا من ذلك يقوم القاضي الإداري المكلف برقابة القرار الإداري بإعطائه التفسير الصحيح وإزالة الغموض والإبهام الذي يكتنفه، دون أن يبحث عن مدى شرعية القرار المطعون فيه بالغموض كما ليس له أن يلغيه، لأن الدعوى المرفوعة هي تفسير وليست دعوى فحص

1 - انظر قرار مجلس الدولة فهرس 37 صادر بتاريخ 2000/01/31 الوارد في مؤلف د. محمد الصغير بعلي، مرجع سابق،

وتقدير المشروعية، ولا دعوى إلغاء.⁽¹⁾

الفرع الرابع: دعاوى القضاء الكامل

هي مجموعة من الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام السلطات القضائية العادية والإدارية المختصة مع احترام الإجراءات والشكليات الواجب توافرها للقيام بذلك، ويكون هدفها المطالبة من الجهة القضائية المختصة الاعتراف بوجود حقوق شخصية مكتسبة، والحكم فيها إذا كانت هناك أضرار عادية أو معنوية وتقدير هذه الأضرار، ثم تحديد قيمة التعويض لإصلاح الضرر والحكم على الإدارة المدعى عليها بالتعويض.

من دعاوى القضاء الكامل الطعون الخاصة بالضرائب، العقود الإدارية، الدعاوى الخاصة بالانتخابات، الدعاوى الخاصة بالمسؤولية الإدارية، ودعوى التعويض.⁽²⁾

تتميز دعاوى القضاء الكامل بمدى إتساع سلطة القاضي عند الفصل فيها، حيث يقوم القاضي بالتحري والتأكد من المركز القانوني للفرد، ويتحقق من مدى وجود الحق المدعى به، ومن مدى شرعية العمل الإداري الضار والمطعون فيه بعدم الشرعية، ويحكم بعد ذلك بإصلاح الضرر والتعويض للمضرور صاحب المصلحة، مما أصابه من ضرر نتيجة الأعمال الإدارية الضارة.⁽³⁾

وتعتبر دعوى التعويض أهم دعاوى القضاء الكامل وأكثرها شيوعا وتحريكا أمام القضاء، الأمر الذي يستدعي تناولها دون غيرها من دعاوى القضاء الكامل.

1 - تعريف دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض دعوى قضائية ذاتية وشخصية من دعاوى القضاء الكامل يرفعها أصحاب المصلحة والصفة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات والإجراءات التي

1 - د. د. عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري، دار هومة الجزائر 1999، ص 12

2 - د. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية 1968، ص 625

3 - د. د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط 2، دار الفكر العربي 1977، ص 176

يحددها القانون، للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتهم نتيجة الأعمال الإدارية غير المشروعة.

تعتبر دعوى التعويض الدعوى الأكثر استعمالا لحماية الحقوق والحريات الفردية ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة.

باعتبار دعوى التعويض دعوى قضائية، فإنها بدورها تخضع لشروط شكلية لقبولها من طرف القاضي حتى يفصل فيها.

أ - الشروط الشكلية

إن الشروط الشكلية الواجب توافرها لرفع دعوى التعويض تتشابه مع معظم الدعاوى الأخرى، مع وجود بعض الاختلافات البسيطة.

1 - شرط الصفة والمصلحة: وهو شرط عام في جميع الدعاوى الإدارية.

2- شرط الميعاد: كقاعدة عامة يجب احترام شرط الميعاد عند رفع دعوى التعويض لاسيما عندما تكون ضد قرار اداري، بينما عندما تكون ضد الاعمال المادية فإنها غير محددة بميعاد او اجل لرفعها. (1)

تجدر الإشارة أن شرط القرار الإداري السابق المذكور في المادة 169 مكرر، قد ألغي بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08، ولم يبق سوى على القرار موضوع دعوى الإلغاء، حيث تكون تحت طائلة عدم القبول إذا لم ترفق العريضة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء،⁽²⁾ إضافة إلى ذلك يجب مراعاة البيانات الأخرى الواردة في مختلف النصوص الأخرى.⁽³⁾ بعد التأكد من صحة الشروط الشكلية تنتقل القاضي الى الموضوع ويفصل في دعوى التعويض.

انطلاقا من هذه الدعاوى الإدارية يظهر أن القضاء الإداري له من الوسائل القانونية، ما

1- د. عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، مرجع سابق، ص606

2 - م 819 ق.إ.م.إ سنة 2008

3 - المواد 15، 816، 818، 819 من نفس القانون

يمكنه من رقابة مشروعية الأعمال الإدارية سواء عن طريق تفسيرها، أو فحص مدى مشروعيتها أو إلغائها، أو تقدير وإقرار التعويض اللازم نتيجة أعمالها المسببة أضراراً للأفراد أو الهيئات.

المطلب الثالث: تقدير رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العمومية

تحتل الرقابة القضائية بين مختلف الأجهزة الرقابية المكلفة برقابة أعمال الإدارة العمومية مكانة هامة بينها وتتميز بعدة محاسن، منها أن الرقابة القضائية هي أكثر أنواع الرقابة حياداً وموضوعية، وتتمتع بفاعلية كبيرة من الناحية القانونية لضمان تحقيق مبدأ المشروعية واحترامه من طرف الإدارة، كما تؤمن حماية حقوق وحرريات الأفراد وتضمنها، بالإضافة إلى سلطة توقيع الجزاءات ضد تصرفات الإدارة غير المشروعة.

كما تمتاز السلطة التي تمارس الرقابة القضائية بالاستقلالية عن الجهاز الإداري، حيث تباشرها الجهات القضائية الإدارية المتمثلة في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، هاته الأجهزة هي التي توفر الضمانات الأساسية للأفراد ضد تعسف الإدارة وخروجها عن القانون.

إن المواطنين يشعرون بالثقة في أحكام وقرارات السلطة القضائية لما يتوفر لدى القاضي من عقلية قانونية تمكنه من اكتشاف الخطأ والصواب لدى القائمين بالإدارة، إضافة إلى ما يؤمنه النظام القضائي من ضمانات تؤكد حياده واستقلاله مما يجعله أبعد من رجل الإدارة عن المؤثرات السياسية الذي قد يرفض الاعتراف بالخطأ.⁽¹⁾

كما تهدف الرقابة القضائية إلى تحقيق هدفين أساسيين متمثلين في تقويم الإدارة بإجبارها على احترام القانون والخضوع إلى سلطانه، عن طريق سلطة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة من جهة، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم إما بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عن ما سببته من أضرار أو كليهما معاً لاسيما إذا مس أحد هذه القرارات حقاً أو حرية الفرد من جهة أخرى.⁽²⁾

1 - د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة دمشق 1980، ص 49

2 - د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص 81

كما تتميز الرقابة القضائية بأنها رقابة خارجية عن الإدارة موضوع الرقابة، مما يجعلها بعيدة عن الرقابة الإدارية التي تتسم بالذاتية والتبعية للجهاز الإداري، كما أن أحكامها وقراراتها تحوز قوة الشيء المقضي به، الأمر الذي يمنحها القوة التنفيذية وتجسيدها مباشرة على أرض الواقع.

من مميزات أنها رقابة شاملة وذات طابع عام حيث تشمل جميع تصرفات الإدارة العمومية دون استثناء سواء كانت تصرفات قانونية أو مادية، صادرة عن إدارة مركزية أو لامركزية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات العمومية الأخرى ذات الطابع الخاص العلمي أو التكنولوجي إلى غير ذلك من المؤسسات.

انطلاقاً من ذلك تعد الرقابة القضائية من أكمل أنواع الرقابات وأوفاهها حماية لمبدأ المشروعية من جهة والسهر على حماية حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى.

غير أنه إذا كان للرقابة القضائية محاسن عديدة، فإنها تتسم أيضاً ببعض المساوئ مما يجعلها لا تسلم هي أيضاً من بعض النقائص، ومن الانتقادات الموجهة إليها أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية كأصل عام، بمعنى أن القاضي الإداري تنتهي حدوده بمراقبة العمل الإداري، أي بعد التحقق فيما إذا كانت أعمال الإدارة مطابقة لمجموعة النصوص والقوانين والأنظمة الملزمة أو كانت مخالفة لها، ولا يملك القضاء هنا إلا سلطة الحكم بمشروعية العمل الإداري أو بعدم مشروعيته وفي حالة مخالفته لذلك يحكم بإلغائه.

كما تتميز الرقابة القضائية بأنها رقابة مشروعية كأصل عام وبالتالي لا يمكن للقاضي الإداري كقاعدة عامة أن يتصدى لبحث عنصر الملاءمة في العمل الإداري، الذي يدخل ضمن مجال الرقابة الإدارية الذاتية دون غيرها، على أساس أن تقدير ملاءمة إتخاذ القرار الإداري أو عدم إتخاذه هو من الاختصاص الاصيل للرقابة الادارية، إنطلاقاً من تقديرها للملابسات والظروف التي تم فيها إتخاذ القرار الإداري.⁽¹⁾

1 - د. حمدي سليمان القبيلات ، مرجع سابق، ص45

كما أنه لا يمكن أن تنجر عن عملية الرقابة القضائية التدخل في عمل الإدارة، ولا أن يحل القضاء محلها في مباشرة إختصاصاتها كإصدار قرارات إدارية معينة أو تعديلها أو توجيه أوامر معينة إلى جهة الإدارة بإلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، ما عدا في الحالات التي قررها القانون لتجنب تعسف الإدارة كالأمر بالغرامة التهديدية.⁽¹⁾

من أهم عيوبها أيضا أنها لا تتحرك تلقائيا بل تحركها مرتبط بتحريك إحدى الدعاوى الإدارية، مما يجعلها تتسم بالبطء عكس الرقابة الإدارية التي تتحرك تلقائيا وبسرعة. ثم إن تحريك الدعوى الإدارية مكلف بالنسبة للأفراد الذين مست حريتهم أو تم الإعتداء على حق من حقوقهم نتيجة الزامهم بتوكيل محامي للدفاع عنهم امام الجهات القضائية الإدارية، في حين أن الرقابة الإدارية يمكن أن تتحرك بمجرد تظلم أو شكوى توجه للإدارة المعنية. كما ان الرقابة القضائية تتسم بالبطء في النطق بأحكامها والتعقيد في إجراءاتها، بحيث أن ارتكاب أي خطأ في الإجراءات قد ينجر عنه عدم قبول الدعوى، وبالتالي يؤدي إلى تكريس العمل الإداري غير المشروع.

إضافة الى ذلك فإنها تتميز في كثير من الأحيان ببعدها عن مكان المتضررين من عمل الإدارة، مما يسبب لهم نفقات باهضة يتحملونها وهم في حالة عوز من جهة ومضطرين للقيام بذلك من جهة أخرى لاسيما بالنسبة للسكان القاطنين بالجنوب الكبير، فمثلا الإختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بورقلة يمتد إلى ولاية إليزي، اما في حالة الاستئناف فإنه يكون أمام مجلس الدولة الأمر الذي تنجر عنه نفقات طائلة تثقل كاهل المتضرر من عمل الإدارة، مما يجعل الكثير يعزف عن الدفاع عن حقوقه، ورضوخه للأمر الواقع.

مما تتصف به الرقابة القضائية كذلك أنها رقابة بعدية، مما يتسبب في كثير من الأحيان عدم إمكانية جبر الضرر اللاحق بالمتضرر إلا عن طريق التعويض، ولا يمكن إعادة الأمر كما

1- م 980 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

كان عليه في الأول لاسيما في الأعمال المادية التي تصدر عن الإدارة، عكس الرقابة الإدارية التي تتدخل في الحين وتوقف العمل غير المشروع أو تقوم بتعديله وتقويمه بما يتماشى والمصلحة العامة.

إلا أننا نخلص في الأخير بالقول بالرغم ما للرقابة القضائية من مساوئ، فإن ذلك لا يمنعها بأن تكون الرقابة الوحيدة التي تمتاز بالحياد والموضوعية والاستقلالية والنزاهة والتخصص في رقابة مدى مشروعية الاعمال الادارية.⁽¹⁾

غير أن قيام الدولة القانونية يتطلب تضافر جميع الجهات التي تساهم في تجسيد مبادئ المشروعية، وترقية الحريات العامة وحقوق الأفراد كالرقابة الإدارية والسياسية والبرلمانية إلى جانب الرقابة القضائية.

1- د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 381

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على أعمال الإدارة العمومية

إذا كانت الرقابة على أعمال الإدارة العمومية احتلت مكانة خاصة لدى المشرع الجزائري منذ فجر الإستقلال، فإن رقابة استعمال الأموال العمومية تمثل حجر الزاوية لها.

اكتست هذه الأهمية من كون هذه الرقابة أو ما يصطلح عليها بالرقابة المالية، تعتبر الوسيلة الأكثر فعالية التي تساهم في ترشيد طرق استعمال الأموال العمومية بغية التحكم في النفقات العمومية التي تتميز بتزايدها المضطرد.

تلك الأهمية تبلورت لدى المشرع الجزائري منذ السنة الأولى للاستقلال، إذ تضمنت النصوص القانونية الأولى مختلف الأجهزة الرقابية التي تباشر عملها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية خارج التسلسل الرئاسي لوزارة المالية، حتى يضمن استقلاليتها وسرعة في تدخلاتها، وحرية في ممارسة نشاطها الرقابي.

تمثلت هذه الأجهزة في مجلس المحاسبة، لجنة مراقبة المؤسسات العمومية، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخرينة، وتجدر الملاحظة أن المشرع وضع مجلس المحاسبة على رأس تعداد مختلف الأجهزة الرقابية المكلفة بمراقبة طرق الانفاق العمومي ومدى فعاليتها.⁽¹⁾

ونظرا للأهمية التي أولها المشرع لمجلس المحاسبة والمكانة التي يتمتع بها لاسيما في رقابة استعمال الاموال العمومية، إلى جانب الدور الإستشاري الهام الذي يقدمه للحكومة وكذا آرائه فيما يخص الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تعرض عليه، هاته المكانة المرموقة التي يحتلها والاختصاصات المهمة المنوطة به تتجلى أكثر من خلال ما يأتي:

المطلب الأول: نشأة وماهية مجلس المحاسبة

ان عدم استقرار المداخل المالية للدول وتزايد نفقاتها، جعلها تفرض رقابة صارمة على عملية الانفاق العمومي، الامر الذي جعل معظم الدول تعمل على انشاء مجلس متخصص

1 - م 3 من المرسوم 63 / 127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم وزارة المالية ، ج. ر 23

لرقابة وحماية استعمال النفقات العمومية، وبذلك كانت الجزائر من بين الدول التي اعطت اولوية لذلك منذ استقلالها.

الفرع الاول: نشأة مجلس المحاسبة

لم يكن إنشاء مجلس المحاسبة من أولى اهتمامات المشرع الجزائري بعد الاستقلال نظرا لعدة أسباب عديدة معروفة آنذاك.

غير أنه بمجرد استتباب الأمور وتجسيد مختلف الأجهزة الإدارية للدولة، برزت فكرة أهمية رقابة النفقات من جديد لاسيما في ضوء اقتصاد عالمي تميز بتذبذب أسعار النفط، الأمر الذي أثر سلبا على اقتصاديات الدول المصدرة للنفط.

هذا الوضع أدى بالمشرع إلى إتخاذ موقف صارم تجاه ذلك، خلافا لدستور 1963 الذي لم ينص على انشاء مجلس محاسبة، حيث لم تكن رقابة النفقات العمومية من أولى اهتماماته نظرا للوضعية السائدة آنذاك.

بذلك اعتبر المؤسس الدستوري في دستور 1976 ان مجلس المحاسبة يعد من أهم الوسائل للنهوض بالاقتصاد الوطني من جهة وترشيد النفقات العمومية من جهة أخرى، واسندت له مهمة مراقبة جميع النفقات العمومية بمختلف انواعها.

كما كلف بمهمة القيام بإعداد تقرير سنوي حول كيفية صرف الاعتمادات المسجلة في قوانين المالية ورفعها إلى رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

تجسيدا لذلك صدر قانون في سنة 1980 خاصا بإنشاء مجلس المحاسبة وكلف بوظيفة المراقبة، اضافة الى الصلاحيات الواسعة القضائية والإدارية في مجال مراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية جميع أنواعها.⁽²⁾

كما تضمن التعديل الدستوري لسنة 1989 مرة أخرى ضمن بنوده مجلس المحاسبة كهيئة

1 - م 190 من دستور 1976 المعدل بموجب القانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر 3

2 - قانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر 10

مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وتكليفه بإعداد تقرير سنوي يرفعه لرئيس الجمهورية.⁽¹⁾

تطبيقاً لأحكام هذا الدستور صدر نص آخر في سنة 1990 نظم مجلس المحاسبة من جديد، وتميز بحصر مجال تدخله، واستثنى من مراقبته المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، كما جرد من صلاحياته القضائية.⁽²⁾

على إثر الإنتقادات الكبيرة التي وجهت إلى هذا النص أعيد تنظيم مجلس المحاسبة في سنة 1995، وأعيدت له جميع الصلاحيات القضائية والإدارية إضافة الى توسيع مجال تدخله.⁽³⁾ غير أنه في سنة 2010 تم تعديل الأمر الصادر في 1995 بأمر رئاسي جديد عزز مرة أخرى مكانة مجلس المحاسبة، وخوله صلاحيات كبيرة سواء القضائية منها أو الإدارية، وأصبح مجال تدخله واسعاً جداً، مما أعطاه دفعا جديداً في مجال الرقابة البعدية على إستعمال الأموال العمومية من جهة، وتدقيق وتقييم إستعمال تلك الأموال من طرف الجهات والأشخاص الذين استفادوا من دعم الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة من جهة أخرى.⁽⁴⁾

الفرع الثاني: ماهية مجلس المحاسبة

إنطلاقاً من الأمر 20/95 المعدل بالأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية بمختلف أصنافها، وكل جهة استفادت من دعم وتدخل السلطات العمومية عن طريق المساعدات المالية.

1 - م 160 من دستور 1989

2 - القانون 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر 53

- عبد القادر معروف رئيس مجلس المحاسبة، نبذة موجزة عن مجلس المحاسبة بالجزائر، مجلة الرقابة المالية 1998، عدد

04 ، ص 29 إلى 35

3 - الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر 39

4 - الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر 50

انطلاقاً من النص المذكور أعلاه أعطى المشرع تكييفاً خاصاً لمجلس المحاسبة، حيث اعتبره مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة مهامه الموكلة له، كما يتمتع بالاستقلال الضروري حتى يضمن موضوعية وحياد وفعالية أعماله.

إذا كان المشرع الجزائري قام بتكييف اختصاص مجلس المحاسبة، فإن هذا التكييف أثار جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون الإداري، لاسيما الفقهاء الفرنسيين حول هل أن مجلس المحاسبة ينتمي إلى الجهات القضائية أم لا؟، وبذلك ساد جدل كبير حول ماهية مجلس المحاسبة. وبالرجوع إلى النصوص التي تحكم مجلس المحاسبة في الجزائر تنظيماً واختصاصاً، نجد أن المشرع نص صراحة أن لمجلس المحاسبة اختصاص قضائي، ونظم لممارسة اختصاصاته الرقابية في غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي، ويمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع.

كما أن عمل مجلس المحاسبة يقوم على إجراءات قضائية تحاكي الإجراءات على مستوى الأجهزة القضائية الإدارية، حيث يصدر قرارات مثل الغرامات ضد المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف عند تأخير إيداع حساباتهم، أو بسبب عدم إرسال المحاسبين العموميين للمستندات الثبوتية التي تطلب منهم، كما تخضع أيضاً قرارات مجلس المحاسبة مثلها مثل القرارات القضائية الأخرى إلى إجراءات الطعن، كما أصبح على القائمين باختصاصات مجلس المحاسبة صفة القاضي.

غير أن المشرع عند تحديده لحقوق وواجبات قضاة مجلس المحاسبة أحالهم لقانون خاص بهم وهو القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وبالتالي لا يخضعون للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.⁽¹⁾

إضافة لذلك أن لمجلس المحاسبة تنظيم خاص به ولا يدخل ضمن التنظيم القضائي، غير أنه انطلاقاً من المعطيات التي تجسد العمل القضائي لمجلس المحاسبة، كالقانون

1- القانون العضوي 04/11 المؤرخ في 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج 57 ر

القانون العضوي 01/98 الذي اوكل لمجلس الدولة مهمة الفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.⁽¹⁾ إضافة لذلك فإن الأحكام التي تنظم اختصاصات مجلس المحاسبة تجعل من قراراته الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن فيها بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويتم تقديم الطعن بالنقض إما من طرف المعنيين أو بواسطة محام معتمد لدى مجلس الدولة، أو من طرف الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام،⁽²⁾ الأمر الذي يجعل من مجلس المحاسبة هيئة قضائية ذات طبيعة خاصة.

هذه الطبيعة الخاصة اثارت جدلا فقهيًا كبيرًا لدى الفقهاء الفرنسيين، حيث جاء في مداخلة الفقيه جورج فيدال (George Vedel) بمناسبة تقديمه مداخلة أثناء انعقاد الأيام الدراسية بجامعة ستراسبورغ أيام 13 و14 ماي 1977 المتعلقة بمجلس المحاسبة عنوانها (مجلس المحاسبة والقاضي الإداري)، أشار فيها بأن الفقيه مانيي (M.J.Magnet) تطرق في كتابه مجلس المحاسبة الطبعة الثانية ص 85 بقوله « بأن مجلس المحاسبة هو مرتبط بالجهاز القضائي الإداري، ولكن ليس بمحكمة إدارية».⁽³⁾

وتوصل الفقيه فيدال (Vedel) في مداخلته، بأنه بناء على المعيار المستعمل بصفة دائمة ونظرا لبساطته فإن مجلس المحاسبة نظرا لكونه هيئة قضائية تابعة لرقابة مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض، فإنه يعد هيئة قضائية إدارية وقاضيا قاضي إداري.⁽⁴⁾

أما في الجزائر فإن المادة 03 من الأمر 20/95 نصت: « مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع

1- المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المتضمن مجلس الدولة

2 - م 110 من الأمر 20/95، مرجع سابق

3 - M.J. Magnet , la Cour des Comptes, 2 éd, Berger Levrault 1971, p 85

« La cour de Comptes est rattachée à l'ordre de Juridiction Administratif, mais elle n'est pas pour autant un tribunal Administratif, son organisation s'apparente à celle des tribunaux judiciaire Ses magistrats sont Inamovibles, ce qui n'est pas, en droit aux moins, le statut des membres de tribunaux Administratifs. Sa juridiction est de droit civil. Ses justiciables sont les comptables de deniers Publics. Pris personnellement non L'administration. »

4 - J. Vedel, la cour des Comptes et le juge administratif de droit Commun, in la cour des Comptes d'hier à demain

l.g.d.j. 1979, p 33

باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، كما يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.»

انطلاقا من هذا النص فإن الدكتور خلوفي استنتج بأن المشرع لم يصنف مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمل مصطلح مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي، وعليه يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عمومية تتميز بالطابع القضائي أو بعبارة أخرى هو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون.⁽¹⁾

بناء على ما تقدم فإن النتيجة التي يمكن الخروج بها إن مجلس المحاسبة يدخل ضمن التنظيم القضائي الإداري، لأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال يدخل ضمن التنظيم القضائي العادي لعدة اعتبارات، غير أنه هيئة قضائية ذات اختصاص قضائي إداري ذا طبيعة خاصة.

المطلب الثاني: تنظيم ومجال تدخل مجلس المحاسبة واختصاصاته

بقدر ما كان تنظيم جهاز أو هيئة ما محكم، بقدر ما كان آداؤه لاختصاصاته يتم بطريقة جيدة، وبذلك فإن تنظيم مجلس المحاسبة واختصاصاته عرف عدة تعديلات من طرف المشرع من أجل تحسين وتفعيل آدائه.

الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

يتولى مجلس المحاسبة بتنفيذ إختصاصاته وصلاحياته من خلال الهياكل التي يتشكل منها، والإطار البشري الذي يباشر تلك المهام.⁽²⁾

1- الهياكل :

يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل التالية:⁽³⁾

أ - الغرف: تتجسد الغرف في ثلاثة أنواع من الغرف وهي:

1- د. رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 236

2- د. بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث القاهرة 2009، ص154

3- قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، ج ر 06

1 - الغرف الوطنية : وعددها 08 غرف كل غرفة مختصة بميدان معين، وهذه الميادين هي: (1) المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعات والمواصلات، وتنقسم كل غرفة إلى فرعين وكل فرع مكلف بمراقبة مجموعة من الوزارات.

2 - الغرف الإقليمية: وعددها 09 غرف، وتنقسم كل غرفة إلى فرعين، حيث يراقب كل فرع الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها، إضافة إلى المؤسسات العمومية المحلية، وتتواجد هذه الغرف بمقر الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار. (2)

3 - غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

4 - الناظر العام ومساعدوه.

5 - كتابة الضبط المركزية.

ب - المصالح التقنية والإدارية.

إلى جانب ذلك يشتمل مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تكلف بتقديم الدعم المادي للمجلس حتى يتمكن من أداء مهامه، وتوضع هذه المصالح تحت سلطة الأمين العام الذي يقوم بتنشيطها ومتابعة أعمالها والتنسيق فيما بينها.

2 - الوسائل البشرية

يسهر سلك القضاة الخاص بمجلس المحاسبة التابعين للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة على تأمين اختصاصات المجلس الموكلة إليه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية

1- قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996 ، المرجع السالف الذكر

2- المادة 11،9 من المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 1995/11/20 المتضمن القانون الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر 72

لاسيما احكام الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 وهم كالتالي: (1)

- رئيس مجلس المحاسبة الذي يتولى إدارة المجلس ويقوم بالتنظيم العام لأشغاله وهو المختص بإصدار القرارات والمقررات والأوامر والمذكرات الإستعجالية والمذكرات المبدئية.

- نائب رئيس مجلس المحاسبة الذي يساعده في مهامه.

- الناظر العام ومساعدوه.

- رؤساء الغرف الذين يتولون تنسيق الأشغال داخل غرفهم لتجسيد البرنامج المسطر.

- رؤساء الفروع ويتولون تنسيق الأشغال المسندة إلى فروعهم ويقومون بمتابعة الأعمال التابعة لفروعهم.

- المستشارون والمحاسبون وتسندهم مهام التدقيق والتحقيق أو الدراسات عندما تسند لهم، كما يساهم إلى جانب القضاة في تجسيد مهام مجلس المحاسبة، كتاب الضبط، المستخدمين المكلفين بالأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

تجدر الإشارة أن قضاة مجلس المحاسبة كغيرهم من قضاة مجلس الدولة والمحكمة العليا يتمتعون بالصفة القضائية، كما يشترط فيهم كغيرهم من القضاة الآخرين بأن يكون تكوينهم لا يقل عن 08 سداسيات مما يمكنهم القيام بمهامهم على أحسن حال.

كما يمكن لرئيس مجلس المحاسبة تعيين موظفين وأعوان من القطاع العام تابعين لأسلاك التفتيش أو الرقابة أو مارسوا مسؤوليات في وظائف التسيير ولهم شهادات جامعية، كمستشارين في مهام ظرفية قصدة مساعدة مجلس المحاسبة في القيام بصلاحيته. (2)

في هذا الإطار خول لرئيس مجلس المحاسبة أن يقترح في حدود 10% من المناصب المالية الواجب شغلها تعيين قضاة في مجموعة رؤساء الغرف أساتذة التعليم العالي، وفي مجموعة رؤساء الفروع حاملي شهادة الدكتوراه، وفي مجموعة المستشارين الأولين حاملي الماجستير،

1 - الجريدة الرسمية رقم 48 المؤرخة في 03 سبتمبر 1995

2 - المواد 7، 8، 8 مكرر من الأمر 20/95، مرجع سابق

منذ 06 سنوات على الأقل، على أن تكون لهم خبرة مهنية لا تقل عن 10 سنوات.
إن مخنف هذه الأحكام تدعم مكانة قاضي مجلس المحاسبة، وتساعد على إلتحاق كفاءات ذات خبرة واسعة، وذات تكوين عالي بمجلس المحاسبة مما يؤثر مباشرة على نوعية وأداء مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: مجال تدخل مجلس المحاسبة

نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة، فإن مجال تدخله عرف عدة تعديلات منذ إنشائه سنة 1980، حيث عدل مجال تدخله في سنة 1992 ، 1995 ، 2010.
انطلاقا من التعديل الأخير فإن مجال تدخل مجلس المحاسبة اصبح يشمل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العامة.

كما تدخل ضمن مجال تدخله المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

إضافة إلى ذلك فإن رقابته تنصب على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.⁽¹⁾

يدخل ضمن مجال رقابته أيضا الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها.⁽²⁾

1- المادة 8 مكرر من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

2- المادة 9 من نفس الأمر

إضافة إلى تلك الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما في تسيير النظم الاجتماعية للتأمين والحماية الإجتماعيين.

من المهام الأخرى التي أسندت له مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية التي قدمتها الدولة وكل ما يتبعها من جماعات إقليمية أو مرافق عمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائيه مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها. (1)

يدخل في مجاله أيضا مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني. (2)

وأهم ما يلاحظ أن المشرع عندما تدخل في سنة 2010 قد وسع من مجال تدخل مجلس المحاسبة، وهذا أمر غير جديد في الفقه الإداري المقارن، حيث نجد أن المشرع الفرنسي قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة منذ إصداره للمرسوم التشريعي المؤرخ في 20 مارس 1939، والقانون المؤرخ في 08 أوت 1947 والقانون المؤرخ في 07 أوت 1991، حيث أصبح تدخل مجلس المحاسبة يمتد أينما كانت الأموال العمومية سواء كانت الاستفادة منها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. (3)

الغاية من ذلك هو تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترشيد عملية الإنفاق بغية تحقيق تسيير فعال للموارد المالية للدولة.

الفرع الثالث: اختصاصات مجلس المحاسبة

تتحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة إنطلاقا من الأمر 20/95 المعدل والمتمم وبذلك يقوم بالمهام التالية :

1 - المادة 11 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

2 - أنظر المواد 9، 10، 11، 12، من نفس الأمر

3 - Jacques Magnet, Président de Chambre, la Cour des Comptes, Berger Levrault 1996, p 92 et 93

يمارس مجلس المحاسبة رقابة على أساس الوثائق المقدمة إليه أو في عين المكان، وتكون فجائية أو بعد التبليغ.

ولأجل تمكينه بالقيام بمهامه خوله المشرع سلطة حق الاطلاع وسلطة التحري حتى يتمكن قضاة مجلس المحاسبة من الاطلاع على كل الوثائق التي بحوزة الإدارة محل المراقبة، والتي من شأنها أن تسهل رقابة جميع العمليات المالية التي تساعد فرقة المراقبة من القيام بعملية تقييم عملية التسيير للإدارة المراقبة.

كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابته، وله حق الدخول إلى كل المحلات التي تشمله أملاك جماعية عمومية أو أي هيئة تدخل في مجال تدخل مجلس المحاسبة، كما يمكن له الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها الجهات الرقابية الأخرى.

كما يعفى المسؤولون أو الأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة أو الأعوان التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة، غير أنه يجب على مجلس المحاسبة إتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات وبناتج التدقيقات أو التحقيقات التي قام بها، لاسيما إذا كان إفشاؤها يؤدي إلى المساس بالدفاع أو الإقتصاد الوطنيين أو من شأنها تؤثر على الأسرار التجارية والصناعية للمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة. أ- الاختصاصات الادارية: تتمثل هذه الاختصاصات التي يقوم بها مجلس المحاسبة اساسا في: رقابة نوعية التسيير⁽¹⁾

في إطار مهامه يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط إستعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود وفعالية الأجهزة المكلفة بالتدقيق والرقابة الداخليتين.

1- د. بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 159

كما يتأكد من فعالية الإجراءات والأنظمة المعتمدة في التسيير التي تساهم في ضمان حسن تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها، والتحري حول كل العمليات المالية والمحاسبية المنجزة، مما يجعله يساهم في تحسين آليات التسيير بتقديم التوصيات والملاحظات التي يراها مناسبة للتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات.

ومن المهام الأساسية التي يقوم بها التأكد من حسن استعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، ومن مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة إستعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها، إضافة إلى ذلك فإن رقابته تمتد إلى الهيئات المستفيدة من تلك المنح، ومدى اتخاذها للميكانيزمات قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها تجاه الجهات المانحة لتلك المساعدات.

إضافة إلى ذلك فإنه يتأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد التي تم جمعها، ومدى تحقيقها للأهداف التي توختها الدعوة إلى التبرعات العمومية.⁽¹⁾

كما يقوم بتقييم المخططات والبرامج التي قامت بها الهيئات والمؤسسات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي من أجل تفادي النقائص المسجلة وتصحيح الأخطاء المرتكبة من أجل تحقيق الهدف المنشود.

حتى تكون لهذه التقييمات والدراسات فعالية، يترتب على مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على تلك المعايينات والملاحظات والتقييمات وإرسالها إلى السلطات المعنية والهيئات الوصية، من أجل الإجابة على تلك الملاحظات في الأجل المحدد.

بعد تلقي الردود يقدم مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والتعليمات والإقتراحات التي من شأنها تساهم في تحسين مردودية وفعالية تلك الهيئات، ويرسلها إلى المسؤولين عنها وإلى السلطات السلمية والوصية عنها، والذين يقومون بدورهم بتبليغها إلى

1 - أنظر المواد 69 ، 70 ، 71 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

الهيئات المعنية مع اخطار مجلس المحاسبة بذلك.⁽¹⁾

ب - الصلاحيات القضائية: تتمثل الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها مجلس المحاسبة في:

1- مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين

خلافًا للمشرع الفرنسي فإن التشريع الجزائري تضمن تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمين بالصرف على حد سواء لمجلس المحاسبة، وذلك ما تضمنه المرسوم التنفيذي 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 المتعلق بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

وتحظى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين بأهمية كبيرة لدى مجلس المحاسبة، بحيث أن هذه الرقابة تنصب على الحسابات فقط وليس على المحاسبين، وهي القاعدة الأساسية التي بني عليها المشرع الفرنسي عمل مجلس المحاسبة، على أساس أن مجلس المحاسبة هو قضاء متخصص في مراقبة مشروعية حسابات المحاسب العمومي دون ذلك، حتى لا يشكل مجلس المحاسبة عقبة أمام حرية نشاط الإدارة وبمثل حركتها.⁽²⁾

هذه الوضعية تختلف مما هو عليه لدى مجلس المحاسبة الجزائري الذي يستقبل كلا من الحسابين الخاص بالمحاسب العمومي والأمر بالصرف في نفس الوقت، وتعتبر هذه الرقابة من الأعمال القضائية لمجلس المحاسبة.

أما مراجعة حسابات التسيير للمحاسب العمومي توكل إلى مقررين يقومون بالتدقيق في صحة العمليات المادية التي تضمنتها، ومطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المعدة وفقا لها، ويتم تعيين المقرر وعند الاقتضاء القضاة أو المساعدين التقنيين من المجلس المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس الغرفة بناء على اقتراح رئيس الفرع المعني، ويجب أن يتضمن هذا الأمر طبيعة المراقبة الواجب إنجازها ونطاقها وهدفها والسنوات المالية المعنية، والآجال المحددة لا يداع تقرير الرقابة.

1 - أنظر المادة 73 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

- موقع مجلس المحاسبة، www.ccomptes.org.dz ، تاريخ الزيارة 10 سبتمبر 2012 على الساعة 21 و15د

2 - Remi Pellet, La Cour des Comptes, Editions la Découverte 1998, p 21

وبذلك يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

بعد إنتهاء المهمة يدون المقرر في تقرير كتابي التدقيقات والمعاینات والملاحظات والإقتراحات التي يقدمها والمعلقة بالردود المحتملة إذا اقتضى الأمر ذلك.

كما يمكن أن يكون هناك تدقيق إضافي إذا رأى رئيس الغرفة ضرورة ذلك، بعد ذلك يرسل التقرير إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته الكتابية.

بعد إستلام الاستنتاجات الكتابية للناظر العام، يعرض الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب، وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

اما في الحالة الثانية يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب من أجل إرسال إجابته على القرار المؤقت في أجل شهر من تاريخ التبليغ في حالة عدم تمديد المدة مرفقة بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته.

بعد إستلام الإجابات أو إنتهاء الأجل المحدد، يقوم رئيس الغرفة بموجب أمر تعيين مقرر تراجع يكلف بتقديم الإقتراحات للفصل نهائيا في تسيير المحاسب المعني، ويعرض كل الملف على رئيس الغرفة.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته الكتابية، وبناء عليه يحدد رئيس الغرفة تاريخ جلسة التشكيلة المداولة للبت نهائيا في الملف، حيث يحضر الناظر العام أو من يمثله لتقديم إستنتاجاته الكتابية أو الشفوية دون أن يشارك في المداولة، كما يحضر المقرر الجلسة دون أن يشارك في المداولة.⁽¹⁾

بعد النظر في كل جوانب الملف من إقتراحات وتفسيرات وإثباتات المحاسب المعني، أو إقتراحات المقرر تراجع تبت الغرفة في هذه الحالة بقرار نهائي وبأغلبية الأصوات.

1 - المادة 80 من الأمر 20/95، مرجع سابق

كما يمكن لرئيس الغرفة أن يسند إلى التشكيلة المداولة في الفرع المختص صلاحيات إصدار الحكم على حساب تسييرها، وتتداول هذه التشكيلة وتصادق على قراراتها حسب ما هو معمول به على مستوى الغرفة.

كما أنه في الحالات الأخرى يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو الموارد، التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها لعذر من الأعذار كأن يثبت من خلال الوثائق والمستندات بأنه لم يرتكب أي خطأ أو يدفع بعامل القوة القاهرة والخارجة عن نطاقه، ويمكنه أن يحمل المسؤولية الشخصية للوكلاء أو الأعوان الذين يخضعون لسلطته، وكانوا هم المتسببون في تلك الأخطاء.

أما قرارات مجلس المحاسبة فتكون إما الإبراء بقرار نهائي بالنسبة إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه، أو في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل، وببيلغ هذا القرار إلى المحاسب العمومي والناظر العام والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ.⁽¹⁾

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يراقب المحاسبين الفعليين بالتماس من الناظر العام والذين لا يحوزون على ترخيص صريح من السلطة الإدارية، وله أن يعاقبهم بغرامات مالية تحسب حسب أهمية المبلغ محل التهمة أو مدة حيازتها أو تداولها.⁽²⁾

وقام مجلس المحاسبة بمجهودات جبارة فيما يخص صلاحياته القضائية ومن الأمثلة على ذلك حصيلة المجلس ما بين سنتي 2005، و2006 حيث أسفرت عملية الرقابة على 663 قرار موزعة كالآتي:⁽³⁾

1 - أنظر المواد 82، 83، من الأمر 20/95، مرجع سابق

- قرار نهائي رقم 01 المؤرخ في 05 نوفمبر 2002 صادر عن الغرفة الثانية لمجلس المحاسبة

2 - Remili Mouloud, Approche Comparative des Cours des Comptes Française et Algérienne, Thèse de Doctorat Université de Rennes 1986, p 188 et 189

3- موقع مجلس المحاسبة www.ccomptes.org.dz

منها 313 قرارا مؤقتا تخص حسابات المحاسبين العموميين لتفعيل الإجراء الحضورى، 264 قرارا نهائيا تخص حسابات المحاسبين العموميين، منها 215 للمخالصة، و 49 للاستحقاق، 59 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع تدخل في إطار إخطار غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، و 20 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع قابلة لأن توصف وصفا جزائياً مرسلًا للجهات المختصة.⁽¹⁾

2 - رقابة الإنضباط والاجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية

هو اختصاص يتميز به مجلس المحاسبة الجزائري عن مثيله الفرنسي، إذ أن رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في فرنسا اسندت إلى مجلس مستقل، وقد لقي هذا الإستقلال نقدا كبيرا من الفقهاء الفرنسيين، حيث يرون بأن إنشاء مجلس رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية يمثل الازدواج لوظيفة واحدة، ويرون بأنه من الأحسن إلغاء هذا المجلس ويعهد باختصاصاته الى مجلس المحاسبة، نظرا لكون القضايا المحالة اليه تكون من مجلس المحاسبة.⁽²⁾

أما في الجزائر فأسندت مراقبة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى غرفة مختصة بمجلس المحاسبة.

وفي هذا الإطار يختص مجلس المحاسبة بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وحدد المشرع هذه المخالفات في 15 مخالفة أوخرق للقوانين، منها خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو

1- المصدر، موقع مجلس المحاسبة www.ccomptes.org.dz

2 -La lumière, la Cour de Comptes et la Cour de discipline Budgétaire et Financière, in la Cour des Comptes D'hier à demain, op, cit, p 80 et 81

خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية، الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.⁽¹⁾

كل مخالفة لتلك الأحكام يمكن لمجلس المحاسبة معاقبة مرتكبي تلك المخالفات بغرامة، على أن لا تتعدى تلك الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، كما أنه لا يمكن تطبيق تلك الغرامات إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب بغرامة ودون المساس بالمتابعات الجزائية في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته، خرق حكما تشريعا أو تنظيميا أو تجاهل التزاماته من أجل كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، ويكون المبلغ الأقصى للغرامة ضعف المرتب السنوي الذي يتقاضاه.

وتجدر الإشارة أنه لا تتعارض تلك المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية.

غير أنه يمكن إعفاء مرتكبي المخالفات إذا أثبتوا أنهم قاموا بذلك تنفيذا لأوامر كتابية أو لأوامر صدرت لهم من مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لذلك، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم.

إذا توصلت التدقيقات والتحريات أن المخالفة التي ارتكبتها الشخص المؤهل للقيام بتلك العمليات تشكل أحد الأخطاء أو المخالفات التي حددها الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن رئيس الغرفة يوجه تقريرا مفصلا إلى الناظر العام، وفي حالة ما إذا رأى الناظر العام الذي اخطر بذلك التقرير أن هناك بعض النقاط تتطلب توضيحا أكثر، فله أن يطلبها من الغرفة

1- المادة 80 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

القطاعية المختصة، وفي حالة اقتناعه أنه لاجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

أما في حالة اقتناعه بوجوبية متابعة الشخص المخالف فإنه يقوم بتحرير إستنتاجاته، ويرسل كامل الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الذي يعد بمثابة إخطار لهذه الغرفة وذلك بقصد إجراء تحقيق في المخالفات المثبتة في التقرير.

على إثر ذلك يقوم رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتعيين مقرر يكلفه بالتحقيق في الملف ويكون هذا التحقيق حضوريا.

بذلك يقوم المقرر باطلاع الشخص المتابع عن طريق رسالة موسى عليها، كما يكفل له حق الاستعانة بمدافع أو محامي للدفاع عنه الذي يؤدي اليمين أمام مجلس المحاسبة.

يقوم المقرر بكل أعمال التحقيق والتحري حيث يمكن له أن يستمع إلى كل عون قد تقم مسؤوليته أو يسأله شفاهايا أو كتابيا، أو إلى أي شخص آخر يمكن أن تكون مساهمته إيجابية في التحقيق، بعد ذلك يقوم المقرر بتحرير تقريره مرفقا بإقتراحاته ويرسله إلى رئيس الغرفة من أجل تبليغه للناظر العام، وإذا تأكد الناظر العام من خلال نتائج التحقيق بأنه لاجال للمتابعات فإنه يمكنه أن يقرر حفظ الملف.⁽¹⁾

بعد ذلك يقوم الناظر بتبليغ قرار الحفظ إلى كل من رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وإلى مسؤول الإدارة المعنية وإلى العون محل المتابعة.

أما إذا رأى الناظر هناك ما يستدعي إحالة المتقاضي أمام غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية، فإنه يقدم إستنتاجاته الكتابية والمبررة، ثم يرسل الملف مرة أخرى والذي يعد بمثابة إخطار إلى رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

1 – المواد 96، 97 من الأمر 20/95، مرجع سابق

بعد وصول الملف إلى غرفة الإنضباط للبت فيه، يعين رئيس الغرفة من بين القضاة المكونين للتشكيلة المداولة مقررا يكلف بتقديم ملف القضية أثناء تشكيلة الحكم.

كما يحدد تاريخ الجلسة ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك، عندئذ يقوم رئيس الغرفة باستدعاء الأشخاص المتابعين برسالة موصى عليها مع إشعار بالإستلام.

كما تقوم اجراءات التقاضي على مستوى مجلس المحاسبة على قاعدة إحترام حقوق الدفاع حيث يكفلها، ويمكن الشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الإطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الذي يعنيه كاملا بما في ذلك الإستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد إستلام الاستدعاء، ويكون هذا الأجل قابلا أن يمدد مرة واحدة بنفس المدة بطلب من المعني أو من يمثله كما يمكنهم تقديم مذكرة دفاعية.⁽¹⁾

بعد ذلك تعقد جلسة تشكيلة المداولة لغرفة الإنضباط والتي لا يقل عدد القضاة المشاركين عن 04 قضاة على الأقل، زيادة على رئيسها بإستثناء القاضي المكلف بالتحقيق المعين وبمساعدة كاتب ضبط وبحضور الناظر العام.

ويمكن للغرفة أن تبت في القضية ولو تغيب المتابع عن الجلسة في حالة إستدعائه مرتين ولم يستجب لذلك.

أثناء الجلسة تطلع التشكيلة على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق الواردة في التقرير وإلى إستنتاجات الناظر العام ومذكرة الدفاع والشروحات التي قدمها المتابع أو من يمثله.

بعد اختتام المرافعات يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور كل من الناظر العام والمتابع ووكيله وكاتب الضبط وتتداول الغرفة في كل إقتراح تقدم به المقرر، بعد ذلك تبت الغرفة بأغلبية أصوات أعضائها وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويكون البت في القضية في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط.⁽²⁾

1 - د. جيهان حسن سيد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية مصر 2002، ص 208

2 - المادة 100 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية ويبلغ إلى الناظر العام والمعني وإلى وزير المالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية، وكل السلطات السلمية والوصية التي يخضع لها العون المعني.

إلى جانب ذلك يؤهل كل من رئيسي غرفتي البرلمان والوزراء المسؤولين عن المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم، إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بعد قيام المجلس بالمهام الموكلة إليه فيما يخص صلاحيات المراقبة والتحري، يبلغ الهيئة التي أخطرته بالنتائج التي توصل إليها وتتشابه هذه الإجراءات بمثيلاتها التي يتبعها مجلس المحاسبة الفرنسي.⁽¹⁾

3 - طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

بعد إصدار الغرفة المختصة قرارها يمكن للمتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها المتقاضي وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، الطعن في قرارات مجلس المحاسبة بالمراجعة أو بالإستئناف أو بالنقض.

أ - المراجعة

تعتبر المراجعة إحدى طرق الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة المشوبة بسبب خطأ لم ينتبه إليه القاضي أثناء الفصل في القضية.

يمكن تقديم طلب المراجعة بعد ذلك من المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، ويمكن أن تكون المراجعة تلقائية من الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار.⁽²⁾

1 - د. جيهان حسن سيد خليل ، مرجع سابق ، ص 198

2 - المادة 102 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

وقد استقى المشرع الجزائري هذه المادة من القانون الفرنسي المؤرخ في 16 سبتمبر 1807 الذي تضمن في مادته 14 على نفس الأحكام السالفة الذكر.⁽¹⁾

انطلاقاً من ذلك تكون قرارات مجلس المحاسبة موضوع مراجعة في الحالات التالية: بسبب أخطاء، الإغفال أو التزوير، الاستعمال المزدوج، او عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.⁽²⁾ يشترط لقبول طلب المراجعة أن يتضمن هذا الطلب على عرض للوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية.

يجب على طالب المراجعة أن يحترم الأجل المنصوص عليه في المادة 103 من الأمر 20/95 المعدل بسنة كأقصى حد يبدأ من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، باستثناء الحالة التي يصدر فيها قرار مجلس المحاسبة على أساس وثائق اكتشف أنها خاطئة.

أما إجراءات المراجعة تبدأ بتعيين رئيس الغرفة أو الفرع قاضيا يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم إقتراحات كتابية حول مدى قبول وصحة الطلب المقدم.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجه كتابيا، وعلى إثر ذلك يحدد رئيس الغرفة أو الفرع تاريخ الجلسة ويبلغ كل الأطراف بذلك.

عند انعقاد الجلسة يمكن لصاحب الطلب أن يشارك في الجلسة بطلب منه أو باستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع.⁽³⁾

في حالة مراجعة مجلس المحاسبة لقراره، فإن الإجراءات التي تضمنها تشمل تلقائيا كل متقاض قد يتذرع قانونا بالعناصر التي بررت المراجعة لذلك القرار، وكقاعدة عامة فإنه لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة بعد إستشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبت في طلب المراجعة إذا تبين أن الدفع

1- Jaques Magnet, La Cour des Comptes, o.p, cit, p117

2 - المادة 102 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

3 - أنظر المواد 104 ، 105 من نفس الأمر

المستند إليها في المراجعة هي دفع ذات أساس يمكن أن تؤثر على القرار محل المراجعة.

ب - الإستئناف

يعتبر الإستئناف الوسيلة الثانية للطعن في قرارات مجلس المحاسبة ويكون أمام نفس الهيئة مثل طلب المراجعة.

أما الأجل المحدد للطعن بالإستئناف هو شهر كحد أقصى من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وكما هو الحال بالنسبة للمراجعة فإن الإستئناف لا يقبل الا من قبل المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية المعنية أو الناظر العام ويجب أن تقدم عريضة الاستئناف كتابيا موقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني.

وترفق عريضة الإستئناف بعرض دقيق ومفصل للوقائع والدفع المستند إليها، وتودع العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالإستلام، وعكس المراجعة فإن الطعن بالإستئناف له أثر موقف للقرار موضوع الطعن. يتم الفصل في الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن ويفصل فيه بقرار.

كما هو عليه الحال في عملية المراجعة فإن رئيس مجلس المحاسبة يعين مقررا للملف المعروف على المجلس، يكلفه بالتحقيق فيه وإعداد تقرير يدون فيه جميع ملاحظاته وإقتراحاته. بعد ذلك يقوم بإحالة الملف مرة اخرى للناظر العام لتقديم إستنتاجاته كتابيا وإعادته إليه، وعلى اثر ذلك يحدد تاريخ الجلسة و يبلغ المستأنف بذلك.

اثناء انعقاد الجلسة تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة على العريضة والوسائل التي استند إليها المستأنف لدعم استئنافه ومقترحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، كما يمكن للمستأنف أو ممثله القانوني طلب تقديم ملاحظاته الشفوية. (1)

1 - م 108، 109 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

بعد الانتهاء من الإطلاع على كل جوانب الملف وتقديم جميع الملاحظات سواء من أعضاء الجلسة أو المستأنف يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات.⁽¹⁾

ج - الطعن بالنقض

هو من أهم أوجه الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة التي تصدر عن إنعقاد كل الغرف مجتمعة وكان يرفع امام نفس الجهة حسب قانون 1980، بينما لم يكن واضحا حسب قانون 1990، غير أن الأمر 20/95 نص صراحة على أن يكون الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة طبقا لقانون الإجراءات المدنية، اما بموجب تعديل سنة 2010 فانه نص على أن يكون الطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، و أن هذا الطعن يقدم بناء على طلب المخول لهم قانونا، اضافة لذلك أن القانون العضوي 01/98 المتضمن إنشاء مجلس الدولة نص صراحة على اختصاصه بالنظر في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.⁽²⁾

بناء على ذلك يكون الطعن بالنقض أمام مجلس المحاسبة يخضع لنفس الإجراءات التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية من مواعيد وإجراءات، وان يكون القرار نهائي غير قابل للطعن بطرق أخرى.

1 - الأشخاص المخول لهم الحق بالنقض

إنطلاقا من نص المادة 110 من الأمر 20/95 فإن الأشخاص المخول لهم بحق الطعن هم المحاسبون أو الأمرين بالصرف، أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية، كممثلي الجماعات الإقليمية.⁽³⁾

1 - المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 01/05/1998 المتضمن مجلس الدولة ، ج ر 37

2 - د. مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، د. م. ج. 1999 ، ص 241

3 - Gilbert Orsoni, le Conseil d'état, Juge de Cassation des décisions de la Cour des Comptes, RFFP, No 39, 1992, p 128

- J. Magnet, Louis Valleraud, Thierry.Vught, la cour des comptes et les institutions associées, 6ed, Berger-levrault 2007, p 475

2 - مواعيد الطعن

تطبق مواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والمحددة بشهرين، ويسرى هذا الأجل من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن.⁽¹⁾

3 - مصير القرار محل النقض

يكون حكم مجلس الدولة على القرار المستأنف فيه إما بالتأكيد أو بنقض القرار، وفي الحالة التي يقرر فيها مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع، وفي هذه الحالة تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.⁽²⁾

ج - الصلاحيات الاستشارية

إلى جانب الصلاحيات الإدارية والقضائية يساهم مجلس المحاسبة بصلاحيات أخرى تتمثل في المهمة الاستشارية التي تتمحور حول المشروع التمهيدي السنوي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.

إذا كان مجلس الدولة يساهم في الوظيفة التشريعية بصفة استشارية فيما يخص مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة، فإن مجلس المحاسبة بدوره يقدم رأيه فيما يخص المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، على أساس أن لمجلس المحاسبة دراية واسعة فيما يخص تنفيذ الميزانية، اكتسبها عن طريق المهمات الرقابية التي يقوم بها لاسيما فيما يخص مراقبة حسابات المحاسبين العموميين الموكلة لهم القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها، أو تحصيل الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها.

كما أنه يستقبل جميع الحسابات الإدارية وحسابات التسيير في إطار إيداع الحسابات التي يلزم بها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون.

1 - م 958 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء مجلس الدولة، ج ر 37

2 - م 110 من الأمر 20/95، مرجع سابق

في هذا الإطار تكلف الغرف بإعداد مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات الضرورية الخاصة بكل القطاعات التي تدخل ضمن مجال تدخلها، وطبقاً للتوجيهات المنهجية العامة أو الخاصة المقررة لإعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

بعد إعداد التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، يرسل إلى الحكومة مرفقاً بمشروع القانون الخاص بذلك، والتي تقوم بدورها بإرساله إلى الهيئة التشريعية، إضافة إلى ذلك فإن مجلس المحاسبة يقوم بتقديم آرائه فيما يخص مشاريع النصوص المتعلقة بالمالية إنطلاقاً من تجاربه المكتسبة.

كما أن مجلس المحاسبة يشارك بآرائه والقيام بالدراسات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، لاسيما تلك المتعلقة بكيفية تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات وتدارك النفائض وتحسين الإجراءات في مجال التشريع و التسيير المالي، وإقتراح التدابير التي من شأنها تساهم في تحسين إجراءات التقييم والتدقيق في مجال التسيير، وكل ما من شأنه يساعد على ترشيد وعقلنة الإنفاق العام، ويقدم مجلس المحاسبة هذه الدراسات والآراء بمناسبة عرض ذلك من طرف كل من رئيسي غرفتي البرلمان أو من طرف الوزير الأول.⁽¹⁾

وبصفته جهاز يخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، فإن بإمكان هذا الأخير أن يخطره بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق إختصاصات المجلس، وفي هذه الحالة ينبغي على المجلس القيام بما طلب منه وإطلاع رئيس الجمهورية بكل التفاصيل اللازمة بخصوص ذلك الملف.

كما يجب على مجلس المحاسبة إطلاع رئيس الجمهورية بأي مسألة يراها تشكل أهمية خاصة من شأنها تؤثر على الإقتصاد الوطني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتستدعي تدخلا مباشراً من رئيس الجمهورية .⁽²⁾

1 - د . جيهان حسن سيد أحمد خليل ، مرجع سابق، ص 199

2 - م 16، 17، 18 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

د - نتائج أعمال مجلس المحاسبة

تتوج جميع الأعمال التي يقوم بها مجلس المحاسبة عند مباشرة صلاحياته إلى نوعين من النتائج.

1 - النتائج الإدارية

عند مزاوله مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية، فإنه يصدر توجيهات للإدارات المعنية بمراقبته، أو توصيات للسلطة السلمية أو الوصية للجهة المراقبة من أجل تصحيح تلك الأخطاء وإدخال التحسينات على طرق التسيير، وتتخذ هذه التوجيهات والتوصيات الأشكال التالية:

أ - مذكرة التقييم

بعد إنتهاء فرق مجلس المحاسبة من عملية المراقبة المتعلقة بمراقبة نوعية التسيير يقوم بعملية تحليل المعطيات المتوفرة لديه ويخرج باستنتاجاته في شكل تقييم نهائي، وعلى إثرها يصدر كل التوصيات والإقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية تسيير المصالح والهيئات المعنية، ثم يرسلها إلى السلطات المعنية أو إلى الجهات السلمية أو الوصية وإلى الوزراء المعنيين من أجل الإعلام واتخاذ الإجراءات المناسبة، ويستوجب على هذه المصالح إعلام مجلس المحاسبة بما تم إتخاذه من إجراءات.⁽¹⁾

ب - رسالة رئيس الغرفة

عند إنتهاء من عملية المراقبة يقوم رئيس الغرفة بتوجيه رسالة إلى جميع الجهات المسؤولة على المصالح التي خضعت لمراقبة مجلس المحاسبة، يطلعهم فيها على الملاحظات التي استقاها مجلس المحاسبة من خلال عملية المراقبة، والمتعلقة بالوضعيات والوقائع والمخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأملك الهيئات والمؤسسات التي شملتها الرقابة، من أجل إتخاذ الإجراءات والتدابير التي ترمي إلى تحسين التسيير وتفاذي العيوب والنقائص المسجلة من أجل التحكم في عملية التسيير.

1 - د. مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، مرجع سابق، ص 90

ج - الإجراء المستعجل

هو الإجراء الذي يقضي بوجوب إعلام مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية فوراً، بالمخالفات أو الحالات أو الوقائع التي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته وذلك بغرض تدخلهم واتخاذ الإجراءات الكفيلة لحماية المال العام.

د - المذكرة الميدانية

هي الإجراء الذي بموجبه يطلع مجلس المحاسبة السلطات الوصية أو السلمية للهيئات المراقبة بالملاحظات المسجلة فيما يخص عدم تطبيق النصوص التشريعية التي تحكم تسيير الأموال العمومية.

هـ - التقرير السنوي

يعتبر التقرير السنوي من أهم الأعمال التي تنبثق عن مجلس المحاسبة، نظراً لكونه يصدر عن جهة مستقلة ومختصة وتتميز بالطابع القضائي، مما يعطي لأعمالها أكثر مصداقية ونزاهة وحياداً.

يشكل هذا التقرير وسيلة هامة لتحليل كيفية تسيير المصالح العمومية، وهو تقرير يتميز بالموضوعية نظراً لكونه من نتائج هيئة حيادية، ويساهم بدور كبير في تنوير الرأي العام، لاسيما بعد القيام بعملية النشر وتداوله من طرف أجهزة الإعلام بالتعليق والتحليل، مما يجعله المرآة العاكسة للتسيير العمومي.

كما أن هذا التقرير يعكس الوضعية الفعلية للتسيير وآفاق المالية العمومية، مما يوفر لممثلي الشعب دراسة تحليلية خارجية تتميز بالموضوعية حول الأداء الاقتصادي والمالي للتسيير الحكومي.⁽¹⁾

1 – Michel-Pierre Prat, Cyril Janvier, La cour des comptes auxiliaire de la démocratie, Revue pouvoir, N° 134 , 2010, p102

يتم إعداد مشروع هذا التقرير مكتب المقررين العامين وهم ثلاثة يعينون من بين القضاة خارج السلم، ويشاركون في مداولات لجنة البرامج والتقارير ويتمتعون بحق التصويت فيها.⁽¹⁾ غير أن المقرر العام هو الذي يتكفل بإعداد الصيغة النهائية لمشروع التقرير السنوي بناء على مذكرات الإدراج والأجوبة المستلمة من القطاعات المعنية.

بعد إعداد التقرير في صيغته النهائية، يحال إلى لجنة البرامج والتقارير التي تجتمع تحت رئاسة رئيس مجلس المحاسبة، ويشاركه في ذلك كل من نائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف ويحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات، كما يمكن أن توسع الجلسة إلى قضاة آخرين في مجلس المحاسبة.

ويحتوي هذا التقرير على جميع المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن اشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات الضرورية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك.

أما مآل هذا التقرير فإنه يرسل سنويا إلى رئيس الجمهورية، وترسل نسخة منه إلى البرلمان بغرفتيه.

كما يكون هذا التقرير محل نشر كلي أو جزئي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وقد عرفت الجزائر منذ إنشاء مجلس المحاسبة في سنة 1980 نشر تقريرين فقط، الأول كان في سنة 1997 وهو التقرير الخاص بسنة 1995، وقد احتوى على 312 صفحة تناول فيها جميع جميع الإدارات والهيئات العمومية والمؤسسات التي كانت محل مراقبة مجلس المحاسبة، وكل الملاحظات التي أبدتها المجلس وردود المسؤولين على ذلك.⁽²⁾

1 - المادة 7، 8 من المرسوم الرئاسي 377/95 ، مرجع سابق

2 - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 1995 ، ج . ر عدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997

أما التقرير الثاني فقد نشر في سنة 1999 وهو التقرير الخاص بسنة 1996 - 1997 وقد احتوى هذا التقرير على 232 صفحة، تناول فيها التحريات التي قام بها المجلس التي خصت جانبين، الأول يتعلق بشرعية ونظامية العمليات المالية والمحاسبية التي قامت بها الجهات العمومية التي خضعت للرقابة، والثاني يتعلق بنوعية أو جودة تسيير هذه الجهات من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد قياسا بالمهام المسطرة والأهداف المنشودة والوسائل المسخرة.

كما احتوى التقرير على مدى تنفيذ برنامج النشاط لسنة 1996 حيث قام المجلس بتحقيق 72 عملية رقابية من جملة 94 عملية مقررة، وفحص أو قفل 284 ملف متعلق بعمليات سابقة بلغت عند نهاية سنة 1995 أطوارا مختلفة من الإجراءات، أما النتائج التي توصل إليها المجلس تتمثل فيما يلي : (1)

- 89 مذكرة تقييم حول شروط تسيير الجهات الخاضعة للرقابة، 35 قرارا مؤقتا أو نهائيا حول حسابات المحاسبين العموميين.

- 23 مقرا متعلقا بملفات عالقة (إبراء، تبرئة، تأجيل البت، حفظ الملف) .

- 17 تقريرا مفصلا حول وقائع قد تدخل إما ضمن اختصاص غرفة الإنضباط في مجال الميزانية والمالية او ضمن اختصاص الجهات القضائية من اجل الملاحظات.

- 04 مذكرات استعجالية وجهها رئيس مجلس المحاسبة الى الوزراء المعنيين بغرض اتخاذ التدابير التي يفرضها التسيير السليم للمالية العمومية.

- 01 مذكرة ابتدائية تثير النقائص والعيوب الملاحظة في تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية.

- تقريران (02) موجهان إلى مصالح رئيس الحكومة يتضمنان دراسة ملفين كانت قد أحالتهمما عليه، وتساهم هذه التقارير بصفة فعالة في حسن التسيير لانهما تعتبر في حد ذاتها وسيلة من وسائل الرقابة لأن كل المسؤولين يهابون هذه التقارير لأنها تكشف مستور الإدارات، وبذلك تجعل من هؤلاء المسؤولين يبذلون قصارى جهدهم من أجل تفادي النقائص في التسيير.

1 - تقرير مجلس المحاسبة سنة 1996، 1997، ج. ر عدد 12 المؤرخة في 1999/02/28

كما تعتبر أداة فعالة في يد الهيئة التشريعية من أجل مراقبة الأداء الحكومي بصفة عامة والإدارات والمؤسسات العمومية بصفة خاصة.⁽¹⁾

2 - النتائج القضائية

تنتهي رقابة مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته القضائية بالنتائج التالية:

أ - في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف انطلاقاً من إلزامية تقديم الحسابات من طرف المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف، فإنه يصدر غرامات ضد الأمينين بالصرف في حالة تأخير إيداع حساباتهم، وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسال المستندات الثبوتية، كما يطبق إكراهات مالية ضد المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف عند انقضاء الآجال المحددة لا يداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.⁽²⁾

ب - في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين بعد المراقبة والتحقيق في حسابات المحاسبين العموميين يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب العمومي أية مخالفة للتشريع المالي والمحاسبي، أو بقرار مؤقت وإعطائه فرصة للرد على التحفظات.

على اثر ذلك يتم وضع المحاسب في وضعية مدين، إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير مبررة أو إيراد غير محصل، وبعد المحاكمة يصدر المجلس قراراً بالمخالصة أو استحقاق نهائي.

ج - في مجال رقابة نوعية التسيير أثناء ممارسة الغرف لصلاحياتها المتمثلة في رقابة نوعية تسيير الهيئات التي تدخل ضمن مجال اختصاصها ولاحظت وقائع ومخالفات يمكن تكييفها جزئياً، يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه تلك الوقائع والملاحظات، ويقوم الناظر العام لمجلس المحاسبة بإرساله إلى النائب العام

1- د. جيهان حسن سيد أحمد خليل ، مرجع سابق ، ص 19

2- أنظر المواد 60، 61، 62، 63 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

المختص إقليميا بهدف تحريك المتابعة القضائية وإطلاع وزير العدل بذلك، كما يتم اشعار الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

د - في مجال رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

يصدر مجلس المحاسبة في إطار رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية حكما بغرامات مالية بغض النظر على المتابعات الجزائية ضد كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية، خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية من أجل كسب مالي أو عيني أو سبب ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.⁽¹⁾

انطلاقا من هذه النتائج يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات فعالية في إطار الرقابة البعدية لصرف الأموال العمومية، نظرا لعدة عوامل سواء كانت بشرية أو قانونية أو للطبيعة الخاصة التي يتمتع بها.

فمن حيث الموارد البشرية، إن مجلس المحاسبة يضم إطارات ذات خبرة واختصاصات متنوعة كرسها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، هذا القانون أضفى صفة القاضي على الإطار البشري المتخصص لمجلس المحاسبة.

أما من حيث النصوص القانونية، فتتمثل في إضفاء الصفة القضائية على مجلس المحاسبة وعلى قضاته، إضافة إلى توسيع مجال اختصاصه أينما كان وجود الأموال العمومية.

المطلب الثالث: تقدير رقابة مجلس المحاسبة

بالرغم أن مجلس المحاسبة الجزائري حديث العهد إذا ما قارناه بنظرائه على مستوى الدول الأخرى التي أصبح فيها لمجلس المحاسبة خبرة كبيرة في مجال الرقابة المالية، وأصبحت أحكامه واجتهاداته محل دراسة وتحليل من قبل الفقهاء كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة الفرنسي، غير أن هذا لا يمنع من تناول مجلس المحاسبة الجزائري إنطلاقا من المعطيات المتوفرة والتقارير المنشورة.

1- المادة 91 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

بذلك منذ انشاء مجلس المحاسبة في 1980 في إطار تنفيذ أحكام دستور 1976 الذي نص في مادته 190 على إنشاء مجلس المحاسبة، أعطيت للرقابة أهمية خاصة في ذلك الوقت حيث صدر تجسيدا لذلك قانون 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بوظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والمرسوم 53/80 المتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية، والقانون 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتضمن تعديل قانون الولاية والذي وسع من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في ميدان الرقابة، وكذلك القانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 الذي عدل قانون البلدية ووسع من صلاحياتها في مجال الرقابة أيضا.

هذا التوجه كان نابعا من عدة معطيات أهمها تدهور أسعار البترول مما انجر عنه إعادة هيكلة المؤسسات، وبذلك كانت تلك الفترة خاصة بهيكلة مجلس المحاسبة وتدعيمه بإطارات ذات كفاءة، وبالرغم من حداثة المجلس فإن ذلك لم يمنعه من القيام ببعض المهمات الرقابية على المستوى الوطني.

أما في سنة 1990 فقد شهد مجلس المحاسبة منعرجا آخر، حيث صوت أعضاء المجلس الشعبي الوطني على قانون جديد تحت رقم 32/90 الذي ألغى أحكام القانون 05/80، حيث جرد مجلس المحاسبة من صفته القضائية وحصر مجال تدخله في الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

غير أن ذلك الوضع لم يدم طويلا حيث ألغي ذلك بموجب نص جديد في سنة 1995،⁽¹⁾ وأرجع بموجبه الصفة القضائية لمجلس المحاسبة ووسع من مجال اختصاصه، هذا المجال الذي اكتمل في سنة 2010 ، حيث أصبح مجال تدخل مجلس المحاسبة يتحدد بتواجد الأموال العمومية أينما كانت وتحت أي يد كانت، كل ذلك يدخل في مجال رقابة مجلس المحاسبة بنفس الامكانيات والوسائل والاختصاصات وكل ذلك يعتبر من المحاسن التي تضمنها الأمر 20/95 .

1- الأمر 20/95 ، مرجع سابق

انطلاقاً من هذه النصوص أصبح مجلس المحاسبة يتمتع بإيجابيات معتبرة، ومن هذه الإيجابيات ما تضمنها الأمر 20/95 والمتمثلة فيما يلي:

1 - الإستقلالية: ينص الأمر 20/95 على أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بالاستقلال الضروري وذلك حتى يتمكن من أداء الأعمال الموكلة إليه بكل موضوعية وحياد وفعالية.

كما أنه لا يخضع لأية سلطة تسلسلية فهو مطالب دستوريا بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس غرفتي البرلمان.

2 - التمتع بالصفة القضائية: لقد أضفى الأمر 20/95 المعدل والمتمم الصفة القضائية على مجلس المحاسبة حيث تنص المادة 03 منه على أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بإختصاص إداري وقضائي، بهدف تكريس الإستقلالية والحماية من كل الضغوط.⁽¹⁾

3 - إضفاء الصفة القضائية على المكلفين بالرقابة: لقد أضفى القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، صفة القاضي على كل المكلفين بالرقابة ابتداء من رئيس المجلس إلى النظار المساعدين والمحتسبين والمستشارين، هذه الصفة تضمن لهم الحماية من جميع أشكال الضغط أو التدخل أو المناورة التي قد تعرقل أداء مهامهم، وكذلك من التهديدات أو الإهانات أو السب أو القذح أو الاعتداءات مهما يكن نوعها التي قد يتعرض لها أثناء قيامه بوظائفه أو بمناسبة ذلك.⁽²⁾

4 - شمولية مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة: إن مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة أصبح واسعاً جداً لاسيما بعد صدور الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 حيث أصبح يشمل جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات بمختلف أصنافها وأشكالها مهما يكن وضعها القانوني، وبصفة عامة أينما تكون الأموال العمومية أو التي جمعت بمناسبة التبرعات العمومية في إطار حملات التضامن.

1 - م 3 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق

2 - م 8 ، 9 من الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، ج ر 48

5 - تتوع صلاحيات مجلس المحاسبة: إن صلاحيات مجلس المحاسبة متنوعة فهي تقوم أساسا على أعمال الرقابة الخاصة بمراقبة مدى مشروعية تنفيذ النفقات العمومية و تحصيل الإيرادات. كما يقوم بمراقبة نوعية التسيير من خلال مراقبة حسن استعمال الهيئات الخاصة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية.

إضافة إلى ذلك يقوم مجلس المحاسبة بتقييم شروط إستعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها الممنوحة لمختلف الهيئات والمصالح، ومدى فعاليتها ونجاعتها مقارنة بالمهام والأهداف والوسائل المستعملة.

6 - توظيف ذو نوعية: يتميز توظيف قضاة مجلس المحاسبة بقيامه على أساس المسابقة من بين المترشحين الحائزين على شهادة التعليم العالي (ثمانية سداسيات على الأقل) في إختصاص العلوم القانونية أو الاقتصادية أو المالية أو التجارية أو ما يعادلها، أو عند الإقتضاء شهادة في إحدى تخصصات مجلس المحاسبة.

إضافة إلى ذلك يمكن لرئيس مجلس المحاسبة إقتراح التعيين المباشر لأساتذة مبرزين أو حاملي شهادة دكتوراه أو شهادة ماجستير في نفس الاختصاصات الخاصة بمجلس المحاسبة، على أن تكون لهم تجربة لا تقل عن 10 سنوات وأن لا تتجاوز النسبة 10% من عدد المناصب⁽¹⁾.

7 - التقارير والدراسات: تعتبر التقارير والدراسات التي يعدها مجلس المحاسبة وسيلة هامة وأداة فعالة في تنوير السلطة العليا في الدولة والرأي العام بصفة عامة، سواء كان التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية، الذي يرسل إلى الوزير الأول مرفوقا بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية أو التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الذي يرسل إلى رئيس الجمهورية وترسل نسخة منه إلى غرفتي البرلمان.

ويعتبر هذا التقرير أداة فعالة في يد السلطة العليا في الدولة، حيث يعتبر احد الوسائل الهامة في اتخاذ القرارات الحاسمة الخاصة بمعالجة النقائص المسجلة في طرق التسيير.

1 - المادة 31 من الامر 23/95 ، مرجع سابق

كما يعتبر كذلك أداة ذات قيمة كبيرة لدى الهيئة التشريعية، إذ بواسطته يمكن مراقبة أداء الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات بمختلف أصنافها وكذلك الإطلاع على كيفية تسيير الأموال العمومية من حيث التحصيل أو الإنفاق.

في حالة نشر التقرير السنوي نشرًا كليًا أو جزئيًا، فإنه يساهم بطريقة مباشرة في تنوير الرأي العام بتمكينه من الإطلاع على كيفية أداء الأجهزة الإدارية والهيئات بمختلف أصنافها حول كيفية تحصيل وإنفاق المال العام، مما يشكل هذا النشر بحد ذاته نوعًا من الرقابة على أداء مختلف الأجهزة لأن هذا النشر يكشف جميع الانحرافات، وهو ما يخشاه جل المكلفين بالتسيير ويدخل في إطار الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العمومية.

هذه الميزات التي يتسم بها مجلس المحاسبة تجعله المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وهذا ما أكد عليه النص التشريعي الخاص بإنشاء مجلس المحاسبة.

غير أن هذه المهمة الكبرى والثقيلة الملقاة على هذه الهيئة جعلتها لا تكون في منأى من بعض الصعوبات والانتقادات الموجهة لها والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

1 - من حيث الطبيعة القانونية

ينص الأمر 20/95 أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي،⁽¹⁾ بمعنى أنه أخرج من التشكيل الهرمي للهيئات القضائية، وبالتالي أن مجلس المحاسبة لا يعتبر هيئة قضائية مختصة بل هو مؤسسة من نوع خاص.

2 - من حيث الإختصاص

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة من نوع خاص تتمتع باختصاصين إداري وقضائي، وأن الإختصاص القضائي المخول له هو ذو طبيعة خاصة به، سواء من حيث الإجراءات المتبعة أمامه أو من حيث الأحكام التي يصدرها.

1- م3 من الامر 20/95 ، مرجع سابق

لقد خصص المشرع 08 مواد حدد فيها مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة بحيث شملت رقابته كل هيئة أو مؤسسة أو أي إدارة لها علاقة بالمال العام، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وأصبح مجلس المحاسبة ذا اختصاص عام في ممارسة رقابته على الجهات التي تسيير الأموال العمومية سواء كانت عامة أو خاصة.⁽¹⁾

غير ان ما يلفت الإنتباه هو ما تضمنته المادة 08 فقرة أخيرة من الأمر 20/95 المعدل والمتمم حيث جاء فيها ما يلي: « بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى أعلاه لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة»، الأمر الذي يطرح تساؤلا كبيرا ما هو الغرض من وراء ذلك، فكيف بمؤسسة وطنية تشرف على تسيير الأموال العمومية بصفة مباشرة تخرج من نطاق رقابة مجلس المحاسبة؟ مع العلم أن وزارة الدفاع تخضع لرقابته رغم حساسية القطاع، وبذلك فالجواب عليه لا يكون إلا عند المشرع.

كما أنه إذا كان إتساع مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة يعد ميزة حسنة بشمولية الرقابة لكل جهة لها علاقة بالمال العام، فإن لها جانب سلبي في نفس الوقت لاسيما إذا قارنا الوسائل بالأهداف، لأن الوسائل المتوفرة في الوقت الراهن لا تلبى جميع متطلبات مجلس المحاسبة من أجل تنفيذ برنامجه الرقابي، وبالتالي فإن هذا المجال الواسع أصبح يشكل عقبة عند تثمين عمل مجلس المحاسبة، حيث أن هناك جهات إدارية وهيئات ومؤسسات عمومية وجمعيات مستفيدة من إعانات الدولة لم تعرف زيارة ولا رقابة مجلس المحاسبة منذ إنشائه في سنة 1980 إلى يومنا هذا.

ثم أنه وإن حدث وأن راقب مجلس المحاسبة جهة إدارية ما، فإنه لا يرجع إليها مرة أخرى إلا بعد وقت طويل قد يتجاوز 15 سنة مما يؤثر مباشرة على نوعية الرقابة لاسيما في تدارك الأخطاء وتصحيحها في وقتها.

1 - م7، 8، 8 مكرر، 9، 10، 11، 12، من الأمر 20/95، مرجع سابق

4 - من حيث زمن أداء الرقابة

لقد حدد الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة أن رقابته هي رقابة بعدية، وأن تكون على أساس الوثائق أو في عين المكان وفجائية أو بعد التبليغ ، وبذلك فإن خاصية البعدية في أداء أعماله لا تساهم في اكتشاف المخالفات قبل وقوعها، كل ما في الأمر أن اكتشاف المخالفات من طرف مجلس المحاسبة لا تكون إلا بعد وقوعها، وفي بعض الأحيان قد يكون مر عليها سنين طويلة مما يصعب تداركها وتصحيحها، وقد يكون تعاقب على الإدارة عدة مسيرين كما هو الحال بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية.⁽¹⁾

5- من حيث الاعوان المكلفين بالرقابة

إنطلاقاً من القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة فإن الأشخاص الذين لهم حق الترشح لمسابقة الالتحاق بسلك قضاة مجلس المحاسبة، هم الحائزون على شهادة التعليم العالي التي يتم الحصول عليها بعد 08 سدايسات في العلوم القانونية أو الاقتصادية أو المالية أو التجارية أو ما يعادلها، إلى جانب الشروط الأخرى كالجنسية وعدم الالتزام بواجب الخدمة الوطنية. كما يمكن لرئيس مجلس المحاسبة إقتراح تعيين أساتذة مبرزين أو حاملي شهادة دكتوراه أو شهادة ماجستير بطريقة مباشرة، على أن لا تقل خبرتهم عن 10 سنوات وأن لا تتجاوز النسبة 10% من عدد المناصب.

انطلاقاً من ذلك فإن الشهادة المطلوبة للترشح لمسابقة الإلتحاق بقضاة مجلس المحاسبة هي شهادة الليسانس، غير ان هذه الشهادة أصبحت في الوقت الراهن غير كافية في ظل تطور النظام المالي والمحاسبي وكان بالأحرى أن لا يقل المستوى المطلوب عن شهادة الماجستير، وأن يكون الإلتحاق بالمجلس اما عن طريق المسابقة أو عن طريق الإنتداب للأشخاص الذين يتمتعون بخبرة كبيرة في مجال التسيير المالي والمحاسبة بصفة عامة.

1 - د. جيهان حسن سيد أحمد خليل ، مرجع سابق ، ص 181

كما أن إمكانية لجوء رئيس مجلس المحاسبة إلى التعيين المباشر من بين الدكاترة أو حاملي شهادة الماجستير فهذا أمر نادر جدا حتى وان تحقق، وبذلك يجب إعادة النظر في كيفية الإلتحاق بمجلس المحاسبة.

6 - فيما يخص هيكله مجلس المحاسبة

إذا كان مجلس المحاسبة مشكل من غرف وطنية وعددها 08 وغرف إقليمية وعددها 09، فإن عددها غير كاف مقارنة بالمهمة الملقاة على المجلس، وبذلك يجب إعادة النظر في إعادة تنظيم مجلس المحاسبة وتكثيف عدد الغرف سواء الوطنية أو الإقليمية، وتدعيم هذه الأخيرة بالوسائل المادية والبشرية الكافية وإعادة النظر في صلاحياتها حتى يتمكن مجلس المحاسبة فعليا من أداء المهام المنوطة به على أحسن وجه.

7 - من حيث نشر نتائج أعمال المجلس

يتعين على مجلس المحاسبة أن يعد تقريرا سنويا يضمنه حصيلة المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية التي استقاها من خلال أعمال التحريات التي قام بها، كما يضمنه التوصيات التي يرى بأن الأخذ بها ضروري من أجل تحسين أساليب التسيير وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين أو السلطات السلمية أو الوصية المعنيين بذلك.

يقوم مجلس المحاسبة بإرساله إلى رئيس الجمهورية ونسخة منه إلى الهيئة التشريعية، وينص الأمر 20/95 على أن هذا التقرير ينشر كليا أو جزئيا دون تحديد الجهة التي تقوم بنشره، وإن كان يستشف أن رئيس الجمهورية هو المسؤول على ذلك، كما أنه لم ينص على إلزامية النشر، الأمر الذي أثر مباشرة على نشر التقرير.⁽¹⁾

بذلك نجد أنه منذ نشأة مجلس المحاسبة في سنة 1980 لم يتم نشر سوى تقريرين اللذين أشرنا إليهما سابقا.

1 - هذه الوضعية اثرت سلبا على نشر تقارير مجلس المحاسبة ، حيث تم نشر تقريرين فقط كما اشرنا سابقا، تقرير 1995، وسنة 1996-1997

من خلال دراسة التقريرين يتضح أنه من شارك في صياغتهما كلهم من مجلس المحاسبة دون استثناء، كما أن محتوى التقريرين يبينان كذلك أن عدد الجهات التي مستها الرقابة ضئيلة، كما أن الردود التي احتواها التقريران هي ردود عامة استعملت فيها مفردات فضفاضة للتهرب من المسؤولية.⁽¹⁾

كما أن عدم نشرها سنويا يؤثر معنويا على أعضاء مجلس المحاسبة تجعلهم لا يبذلون قصارى جهدهم من أجل إعداد تقرير جيد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الجهات محل الرقابة من صالحها عدم نشر هذه التقارير، حتى يبقوا متسترين في الخفاء دون علم أي كان بما يقومون به، مع العلم أن عملية النشر تعتبر وسيلة هامة لردع المخالفين وفضحهم أمام الرأي العام، وبذلك كان من الأخرى إعادة النظر في مدى إلزامية النشر وسن نص خاص بإلزامية ذلك كل سنة كما هو معمول به في الدول الأخرى.

من خلال ما تقدم فانه رغم الإنتقادات الموجهة إلى مجلس المحاسبة، فإنه يبقى المؤسسة الأكثر صرامة واختصاصا في مراقبة إستعمال الأموال العمومية، غير أنه يجب العمل من اجل تقادي بعض النقائص التي أشرنا إليها سابقا حتى يستطيع أداء دوره على أحسن وجه، لأنه بهذه الهيكلية وهذه الموارد المسخرة له يكون من الصعب تحقيق هدف كبير وضخم متمثل في السهر على الاستعمال الامثل للموارد المالية، مما يستدعي بالجهات العليا في الدولة إعداد دراسة عميقة من أجل إعادة هيكلية هذه المؤسسة، بهدف تأمين دورها الرئيسي وهو رقابة إستعمال وتسيير الأموال العمومية، وعندها يكون النظام الرقابي في الجزائر من بين الأنظمة الفعالة في العالم.

1 - للاطلاع اكثر على ذلك، انظر تقرير مجلس المحاسبة المشار اليهما سابقا، ج ر 76 لسنة 1997، ج ر 12 لسنة 1999

المبحث الثالث: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العمومية

إن تجسيد دولة القانون يقضي بحتمية خضوع جميع أعمال ونشاطات السلطة والمؤسسات والهيئات بمختلف أصنافها وتخصصاتها لأحكام القانون الساري المفعول في الدولة، إلى جانب نظام رقابي شامل وفعال حتى يضمن تجسيد وتطبيق مبدأ سيادة القانون.

ومن الأنظمة الرقابية المساهمة في ترسيخ ذلك المبدأ الرقابة السياسية أو البرلمانية، التي عرفت ميلادها في المملكة المتحدة، ثم ما لبثت في الانتشار في بقية دول العالم.

ان الجزائر الحديثة كغيرها من الدول أولت أهمية لهذه الرقابة منذ استعادة استقلالها في سنة 1962، غير أنه انطلاقاً من الدساتير التي عرفتها الجزائر يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى مرحلتين:

- مرحلة 1963-1989 التي اتسمت بالنظام الإشتراكي الذي كرس بموجب دستور 1963 و1976، حيث أوكل الدستور الرقابة السياسية إلى حزب جبهة التحرير الوطني، والرقابة الشعبية للهيئة التشريعية والهيئات المنتخبة بصفة عامة.⁽¹⁾

في حين أن الرقابة الشعبية لها مدلول آخر في الأنظمة الليبرالية، حيث تقوم بها كل من الأحزاب السياسية والصحافة والرأي العام والجمعيات، وهي رقابة ضغط معنوية على أساس أنها لا تملك الوسائل والإجراءات الرقابية التي يكرسها القانون.⁽²⁾

بصدور دستور 1989 تبلورت ملامح الرقابة السياسية، وتجلت أكثر بصدور دستور 1996 الذي أرسى ميكانزمات الرقابة السياسية بشكلها التقليدي والمكرسة من قبل دساتير الدول الليبرالية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، والتي بموجبها يتم رقابة العمل الحكومي من جهة والعمل الإداري من جهة أخرى.⁽³⁾

1 - أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون 2003، ص 30

2 - د. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، ع 1 ديسمبر

2002، ص 47

3- Arnel le Divellec, Le Contrôle Parlementaire de l'administration, Dalloz 2010, p 07

انطلاقا من دستور 1996 ونصوص القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000 والقانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المعدل والمتمم فإن آليات الرقابة التي تتمتع بها الهيئة التشريعية يمكن تصنيفها إلى نوعين آليات رقابية لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة وأخرى تترتب عنها المسؤولية.

المطلب الأول : الآليات الرقابية التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة

لقد تضمن دستور 1996 والقانون العضوي 02/99 والقانونين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة آليات لمراقبة عمل الحكومة والإدارة التي تشرف عليها، وذلك ضمانا لتحقيق الدولة القانونية من جهة وتجسيد السيادة الشعبية من جهة أخرى، غير أن بعض هذه الآليات لا تترتب عنها أية مسؤولية للحكومة، وتظهر وكأنها وسيلة لإعلام ممثلي الشعب، الأمر الذي يدفع أعضاء البرلمان باستعمال وسائل أخرى تخرج الحكومة أمامهم، كما يمكن أن يتولد عنها ضغط معنوي يدفع الحكومة باتخاذ إجراءات أخرى لتفادي ذلك الإحراج، ومن هذه الآليات:

الفرع الأول : توجيه الأسئلة من أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة

لقد سعى ممثلوا الشعب منذ أمد بتكريس الرقابة على عمل الحكومة بمختلف وسائلها، وكانت الأسئلة تمثل أحد مظاهرها.⁽¹⁾

تعتبر الأسئلة التي يوجهها البرلمانيون بصفة فردية من الوسائل السريعة لمراقبة الحكومة، وارتبط ظهور الأسئلة بالنظام البرلماني البريطاني، حيث لعبت دورا بارزا في فعالية مجلس العموم، بعدما أصبحت الحكومة تمارس جميع صلاحياتها وتحمل المسؤولية السياسية التي تترتب عنها.

1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، السلطة التشريعية والمراقبة، د م ج 2013، ص 176

بذلك كان يوم 1721/12/19 اليوم الذي قدم فيه سؤال للحكومة من أجل الحصول على معلومات.⁽¹⁾

غير أنه تكرر رسميا حق أعضاء البرلمان في تقديم أسئلة إلى الوزراء، وعلى هؤلاء الإلتزام بالرد عنها أو توضيح الأسباب التي تمنعهم من ذلك، كان بموجب إعلان رئيس مجلس العموم في 21 ماي 1783، ثم تطور الوضع إلى غاية تخصيص وقت معين من جلسات المجلس لطرح الأسئلة والإجابة عنها.⁽²⁾

وتعرف الأسئلة بأنها إجراء يستخدمه عضو البرلمان من أجل الحصول على معلومات بخصوص أمر يجهله أو التحقق من حدوث واقعة علم بها أو الوقوف على ماذا تنوي الحكومة إتخاذها في شأن مسألة محددة بذاتها.⁽³⁾

كما أنها تعتبر إجراء رقابي يستعمله نائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو في مجلس الأمة بتوجيه سؤال إلى أحد أعضاء الحكومة، حول مسألة ما في القطاع الذي يشرف عليه الوزير الموجه له السؤال.⁽⁴⁾

تنقسم الأسئلة في الدستور الجزائري إلى نوعين أسئلة شفوية، ويتم الرد عليها شفويا وان كان تقديمها كتابيا وأسئلة كتابية ويتم الرد عليها كتابة، وان كان في بعض الدول كفرنسا مثلا نجد أنواعا أخرى من الأسئلة، كالأسئلة الموجهة للحكومة التي ظهرت في 1974 مكان الأسئلة الحالية المحدثة في سنة 1969 والأسئلة الموجهة لوزير، أو الأسئلة المتعلقة بموضوع محدد.⁽⁵⁾

1 - وسيم حسام الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي الحقوقية 2008 ، ص 43

2 - د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية 2006، ص 26

3 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر 2002 ، ص 54

4 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، د. م . ج . 2010، ص 290

5- Pauline Turk, Le Contrôle Parlementaire en France, L.g.d.j 2011, p 139

هي عبارة عن استفسار أو طرح انشغال حول قضية ما بشكل مكتوب موجه إلى أحد أعضاء الحكومة من أجل تقديم التوضيحات حول انشغال ما أو الإجراءات المتخذة من قبل الوزارة المعنية، ويودع لدى مكتب المجلس الذي ينتمي إليه، ويرسل رئيس المجلس فوراً السؤال إلى رئيس الحكومة، ويتم الجواب من عضو الحكومة خلال 30 يوماً الموالية لتبليغه بالسؤال الكتابي، ويودع الجواب لدى مكتب المجلس الذي ينتمي إليه صاحب السؤال، بعد ذلك يبلغ إلى صاحبه.⁽¹⁾

غير أنه من خلال النشريات التي يصدرها البرلمان أو الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يتضح أن السؤال الكتابي هو في الغالب مجرد طلب إستفسار أو طلب معلومات يوجه إلى الوزير ويمكن للنائب أن يطلبها مباشرة من الوزير، غير أن طلبها في شكل سؤال كتابي يضاف عليها طابع الرسمية، كما تنشر في الجريدة الرسمية للهيئة التشريعية، مما يجعلها أداة تمكن الناخبين الإطلاع على نشاط ممثليهم.

حظيت الأسئلة الكتابية باهتمام المشرع منذ الإستقلال، حيث تضمن كل من دستور 1963، 1976 على هذه الآلية الرقابية دون الأسئلة الشفاهية التي لم يتضمنها دستور 1976، غير أن دستور 1989، 1996 تضمنوا النوعين من الأسئلة الكتابية والشفاهية.

2 - الأسئلة الشفوية

هي إجراء بموجبه يتقدم عضو البرلمان بتوجيه إستفسار أو طلب توضيح أو معلومات أو الإجراءات المتخذة بشأن أمر معين إلى أحد أعضاء الحكومة، على أن يكون ذلك شفاهة في الجلسة المقررة لذلك وأن يتم الرد كذلك على ذلك السؤال شفاهة في نفس الجلسة، غير أن تقديم السؤال يجب أن يتم كتابة ويودع لدى مكتب المجلس المنتمي إليه عضو البرلمان.

1- م 74 من القانون العضوي 02/99 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 08 مارس 1999 ، ج ر 15

تنقسم الأسئلة الشفوية إلى نوعين أسئلة شفوية بدون مناقشة وأسئلة شفوية بمناقشة، ففي النوع الأول من الأسئلة تنحصر الدائرة بين السائل والمجيب بينما في الثانية يمكن للأعضاء الآخرين المشاركة في المناقشة .⁽¹⁾

ولقد تضمنت الدساتير التي عرفت الجزائر آلية الأسئلة الشفوية ماعدا دستور 1976 لما للأسئلة الشفوية من أهمية، حيث تجعل الوزير في مقابلة مباشرة مع النائب مما يعطي لها أهمية أكبر من الأسئلة الكتابية، وتشارك كل من الأسئلة الكتابية والشفاهية في عدة عناصر منها:

- انها تهدف لتوضيح الرؤى لدى النواب حول عمل الحكومة.⁽²⁾
- الحصول على المعلومات الكافية والإستفسار عن بعض الوضعيات، وذلك بغرض جلب إنتباه الحكومة حول القضية المثارة من أجل التكفل بها، أو اعطاء توضيحات كافية حولها.
- فرض رقابة على النشاط الحكومي حول القضايا التي طرح السؤال بشأنها.
- الإحاطة بالمشاكل التي يتعرض لها المجتمع وايصالها للحكومة في أسرع وقت ممكن.
- تنبيه الحكومة باتخاذ إجراءات قانونية من أجل تنفيذ النصوص القانونية وتجسيدها.⁽³⁾
- وقد يكون بالنسبة لنواب الأغلبية أن الهدف من السؤال هو إستعراض ما قدمته الحكومة على أرض الواقع، أما بالنسبة للمعارضة هو لفت الحكومة حول المشاكل الراهنة واحراجها في نفس الوقت، والظهور بمظهر المهتم بالإنشغالات المحلية أمام منتخبهم.

ب - إجراءات الأسئلة والنتائج المترتبة عليها

بالرغم ما تحتله الأسئلة بصنفيها من مكانة فإن شروط تقديمها لم يوليها المشرع أهمية كبيرة، ماعدا بعض الشروط الشكلية الأساسية التي تضمنها الدستور أو القانون الداخلي الخاص بالمجلسين، وتحدد هذه الشروط الأسس التي ينبغي أن تطرح الأسئلة على ضوءها حتى لا يتم

1- Pauline Turk, o.p, cit, p 138

2 - عبد الله بوقفه ، الدستور الجزائري ، نشأته أحكامه محدداته ، دار ربحانه للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2002، ص 129

3 - النائب بومدين خالدي السؤال الذي قدمه لوزير المجاهدين حول عدم إصدار مرسوم تنفيذي خاص بتطبيق القانون المتعلق

بالشهيد، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 217 المؤرخة في 09/08/2000 ، ص 21

إساءة إستعمال هذه الوسيلة الرقابية.

أمام التجربة البرلمانية التي عاشتها الجزائر وما تمخض عنها من ممارسات أدت برئيس المجلس الشعبي الوطني في إحدى تدخلاته أن يطلب من النواب الإبتعاد عن الطبيعة المشخصة فيما يخص الأسئلة الشفوية، وأن تكون ذات طبيعة عامة على أساس أن الأسئلة المشخصة يمكن أن تكون موضوع الأسئلة الكتابية.⁽¹⁾

وتكملة للإجراءات والشروط التي تضمنها كلا من الدستور والنظام الداخليين لغرفتي البرلمان، فقد أصدر رئيس المجلس الشعبي الوطني تعليمة حدد فيها الشروط الواجب توافرها في الأسئلة تمثلت فيما يلي: ⁽²⁾

- أن يوجه السؤال ويوقع من طرف نائب واحد.
- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا.
- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.
- أن يكون موضوع السؤال خاليا من الكلمات النابية.
- أن يكون السؤال مختصرا وأن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها ومحورا باللغة العربية.
- أن لا يتعلق بقضية شخصية أو فردية أو شخص معين بذاته أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، وأن لا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير الوطني ورموزها.
- أن لا يكون متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

1 - ما جاء في تدخل عبد القادر بن صالح رئيس المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني،

رقم 69 المؤرخ في 08/07/1998، ص 3

2 - التعلية رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، منشورة بالجريدة الرسمية لمداولات

المجلس الشعبي الوطني ، رقم 211 المؤرخة في 17/07/2000 ، ص 31

- أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور ولا للقانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

كما تضمنت التعليمات عدم قبول الأسئلة التي يكون موضوعها نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه مدة تقل عن ثلاثة أشهر.

وحدد القانون 02/99 بأن يوجه السؤال إلى عضو الحكومة، أي الوزير المختص بموضوع السؤال المطروح.⁽¹⁾

وأن يودع السؤال سواء كان شفويًا أو كتابيًا لدى مكتب مجلس الهيئة التشريعية، غير أنه في حالة السؤال الشفوي يجب أن يودع السؤال عشرة أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة للإجابة على السؤال،⁽²⁾ بعد تسجيله يرسل فوراً إلى الوزير الأول الذي يحوله إلى الوزير المختص.

بعد ذلك تحدد جلسة كل خمسة عشر يوماً للإجابة على الأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية، وذلك بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة.⁽³⁾

غير أن تحديد الأسئلة التي تتم الإجابة عنها وبرمجتها ترفع إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني بالتنسيق مع رؤساء المجموعات البرلمانية.⁽⁴⁾

أما فيما يخص مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه وتعقيبهما فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو المختص بذلك.⁽⁵⁾

في يوم الجلسة يقوم صاحب السؤال بطرح سؤاله في مدة لا تتجاوز 03 دقائق حسب ما حددته التعليمات الصادرة سنة 2000، بعد ذلك يقوم الوزير الموجه له السؤال بالرد وقد يمتنع

1 - م 134 من الدستور والمواد 70، 71 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

2 - م 69 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

3 - م 70 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

4 - م 98 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 11 أوت سنة 1977 ، ج ر 53

5 - م 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000 ، ج ر 46

لاسيما إذا كان السؤال يتعلق بقضايا حساسة، غير أن هذا لا يعني الإمتناع بصفة نهائية بل يؤجل حتى تسمح الظروف بذلك وقد حددت 07 دقائق للرد على الأسئلة، غير أن لرئيس الجلسة سلطة تقديرية لتمديد ذلك إذا رأى بأن الأمر يقتضي ذلك.⁽¹⁾

بعد ذلك فإنه يمكن لصاحب السؤال بعد الرد على سؤاله ان يعقب على ذلك في مدة لا تتجاوز دقيقتين، كما يمكن للوزير أن يتدخل مرة اخرى ويعقب على صاحب السؤال. في حالة غياب النائب السائل عن الجلسة المخصصة لطرح سؤاله، يفقد حقه في طرحه ولايجيب عنه عضو الحكومة ويتحول تلقائيا إلى سؤال كتابي، غير أنه إذا كان الغياب لأسباب مبررة وتم إشعار مكتب المجلس فإنه يؤجل مرة واحدة.⁽²⁾

أما فيما يخص الأسئلة المكتوبة فإنه يتم الرد عليها خلال أجل 30 يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، ويودع الجواب لدى مكتب المجلس للهيئة التي ينتمي إليها صاحب السؤال الذي يتولى التبليغ إلى صاحبه، ويلاحظ أن أجل الرد يبدأ من تاريخ تبليغ السؤال إلى عضو الحكومة وليس من إيداعه لدى مكتب المجلس، مما يعطي فرصة كافية لعضو الحكومة فرصة الرد.⁽³⁾ كما أن الأسئلة الكتابية ليست مقيدة ببرمجة لأنها لا تتطلب إنعقاد جلسة للإجابة عنها، إضافة الى ذلك يلاحظ ان القانون العضوي 02/99 المحدد للكيفيات التي يتم على أساسها وضع السؤال بصنفيه والأجال التي يتم الرد فيها، لم ينظم حالات التأخير عن الرد من عضو الحكومة أو عدم الرد أصلا، ولا الجزاءات المترتبة على ذلك.

من خلال الدراسة المقارنة نجد بعض الأنظمة الداخلية تقرر بعض الجزاءات في حالة تخلف الحكومة عن الرد على الأسئلة المطروحة كالإحتجاج البرلماني سواء كان فرديا أو جماعيا. وقد عرفت التجربة البرلمانية الجزائرية هذا النوع من الإحتجاج بالرغم من عدم النص عليه،

1 - التعلية رقم 08 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني سنة 2000

2 - نفس المرجع

3 - م 73 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

وقد عرفت التجربة البرلمانية الجزائرية هذا النوع من الاحتجاج بالرغم من عدم النص عليها، حيث تبرز الجلسات البرلمانية المنقولة مباشرة أو من خلال الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني مدى إستعمال النواب لتلك الوسيلة معبرين من خلالها عن مدى إستيائهم لذلك التصرف.⁽¹⁾

ومن الإجراءات التي يتخذها البرلمان في مواجهة عدم رد الحكومة هو نشر الأسئلة في الجريدة الرسمية بدون رد، بالرغم أن التجربة البرلمانية الجزائرية لم تعرف هذا التقليد على أساس أن القانون العضوي 02/99 ينص على أن نشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها بنفس الكيفيات التي نشرتها محاضر مناقشات غرفتي البرلمان.⁽²⁾

كما يمكن تحويل الأسئلة المكتوبة إلى أسئلة شفوية، وهو الإجراء الذي لم يتضمنه التشريع والانظمة الداخلية في الجزائر بالرغم من طلب النواب ذلك أثناء مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997، غير أن ذلك لم يتحقق.⁽³⁾

كما ان الدستور والقانون العضوي 02/99 والقانونين الداخليين للغرفتين تضمنوا إجراء مهما يخص السؤال بصنفيه، وهو إمكانية إجراء مناقشة بعد جواب عضو الحكومة إذا ما كان هناك ما يبرر ذلك.⁽⁴⁾

إنطلاقا من القانون الداخلي لكل من المجلسين فإن طلب إجراء مناقشة بعد جواب عضو الحكومة، يقدمه اما عشرون نائبا من المجلس الشعبي الوطني او خمسة عشر نائبا من مجلس الأمة.⁽⁵⁾

1 - د. عباس عمار، مرجع سابق، ص 63

2 - م 75 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

3 - الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 05 ، المؤرخة في 1997/10/20

4 - م 4 / 134 من الدستور، م 74 من القانون العضوي 02/99 ، م 4/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000

5 - م 104 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة

يستخلص من خلال هذه النصوص أن طلب المناقشة لا يقتصر على صاحب السؤال وحده، وكل نائب يرى أنه غير مقتنع بإجابة الوزير بإمكانه إقتراح فتح المناقشة بعد الانتهاء من الإجابة على السؤال، غير ان وقت هذا الإقتراح غير محدد بزمن ويبقى قبول هذه المناقشة خاضع لقبول أغلبية أعضاء المجلس لكل من الغرفتين حتى يمكن إجراؤها.

اما نتائج هذه المناقشة فإنها تختلف من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة، فعلى مستوى الغرفة السفلى فإن المناقشة تنتهي بمجرد إعلان نهايتها دون تقرير أي مسؤولية سياسية للحكومة، ومن الأمثلة على الأسئلة الشفوية التي انتهت بمناقشات ما تم في الفترة التشريعية الرابعة حيث استعملت هذه الآلية مرتين، الاولى تمثلت في إجراء مناقشة حول الوضع الأمني في البلاد، حيث بعد جواب رئيس الحكومة آنذاك على سبعة اسئلة تتعلق بالوضع الامني في البلاد، تم إيداع لائحة وقعها 172 نائبا لإجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة، وصادق عليها أعضاء المجلس الشعبي الوطني في 1998/02/02، على إثر ذلك تدخل 75 نائبا في مناقشة الموضوع. في مناسبة ثانية كانت خاصة بمناقشة الوضع العام في البلاد حيث كانت مجرياتها كالتالي: بعد جواب رئيس الحكومة عن سؤالين شفويين متعلقين بالوضع العام للبلاد، صادق أعضاء المجلس بتاريخ 20 جوان 2001 على لائحة لإجراء مناقشة عامة حول الوضع العام للبلاد، وقد تدخل في مناقشة هذا الموضوع 197 نائبا.

على مستوى مجلس الأمة أيضا فإن المادة 75 من النظام الداخلي خولت لأعضائه إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المنصوص عليها في هذا النظام، كأن تكون موقعة من قبل 15 عضو وأن تودع بعد 48 ساعة من تقديم العرض، غير أن هذه اللائحة لا يترتب عليها اي جزاء سواء بالنسبة للوزير الذي قدمت بشأن جوابه اللائحة أو الحكومة ككل، على أساس أن مجلس الأمة لا يمتلك حق تقرير المسؤولية السياسية تجاه الوزير أو الحكومة.⁽¹⁾

1- عاشوري العيد، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، مداخلة بمناسبة

الملتقى الذي نظّمته الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان يوم 23 أبريل 2006 ، ص 06

من خلال ما تقدم يستخلص أن الأسئلة البرلمانية بصنفيها تلعب دورا مهما في مجال الرقابة على نشاط الحكومة، حيث تكشف عن التجاوزات التي ترتكبها الإدارة، وتدفع بالحكومة إلى تجلية بعض القضايا الغامضة أو إلى إتخاذ إجراءات لمعالجة الانشغالات التي يرفعها النواب إلى الحكومة، أو بالمبادرة بنصوص تشريعية وتنظيمية من أجل تعزيز أو تكملة النقص المسجل في النصوص السائدة.

ولسهولة هذه الوسيلة فقد استخدمها النواب بكثرة في ظل التعددية السياسية بعد اصدار دستور 1996 مقارنة بالفترة السابقة على ذلك، حيث بينت الإحصائيات في الفترة ما بين 1977 و1982 قدم مائة سؤال لأعضاء الحكومة وتمت الإجابة عليها كما يلي:⁽¹⁾

53 سؤالا كتابيا تمت الإجابة عليه بصفة غير منتظمة، 41 سؤالا كتابيا تمت الإجابة عليه في الميعاد المحدد، 06 أسئلة تمت الإجابة عليها بدون تاريخ.

أما في ما يخص عدد الأسئلة في وقت التعددية فقد تطور كثيرا عما كان عليه لاسيما على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث تم إحصاء في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 703 سؤالا كتابيا و500 سؤالا شفويا، بينما على مستوى مجلس الأمة ففي خلال الفترة التشريعية الأولى من 1997-2002 سجل 70 سؤالا شفويا وخمسة وعشرون سؤالا كتابيا، أما في الفترة ما بين 2004-2007 فقد سجل 16 سؤالا شفويا و24 سؤالا كتابيا، مما يوضح أن أعضاء مجلس الأمة لم يستعملوا هذه الوسيلة الرقابية بصفة فعالة.⁽²⁾

غير أنه إذا قارنا معدل إستعمال هذه الآلية، نجد أن البرلمان لازال بعيدا عن البرلمانات الأخرى في العالم، فمثلا في فرنسا كان عدد الأسئلة التي وضعت في الفترة 2009-2010 وقدمت إلى الحكومة من طرف مجلس نواب 29860 سؤالا كتابيا، وتمت الإجابة على 25697

1 - A. Djebbar et b. Yelles Chaouche, Réflexion sur le contrôle Législatif, R.A.S.J, n°1, 1 Décembre 1988, p145

2 - حصيلة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 أبريل 2002 ، جزء 1

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة للفترة 2001 - 2007 جانفي 2007

بينما تم إرجاء 623 سؤالاً، أما على مستوى مجلس الشيوخ ففي نفس الفترة قد تم تسجيل إبداء 3977 سؤالاً كتابياً وتمت الإجابة على 3212 والبقية تم إرجاؤها.⁽¹⁾

من خلال ذلك يظهر أن النواب لازالوا لم يستغلوا هذه الآلية الفعالة والسهلة من أجل تكثيف رقابة النواب على الهيئة التشريعية، الأمر الذي يجب تداركه في العهدة الحالية المواكبة لتعديل الدستور، وذلك بإدخال آليات أخرى من قبيل الأسئلة الموجهة للحكومة المتبوعة بالبث المباشر كما هو عليه الحال في فرنسا لأن هذه الآلية أثبتت مفعولها بقوة في ظل تعديل الدستور الفرنسي في سنة 1974.

لعب الرئيس الفرنسي جيسكار ديستان دوراً بارزاً في ترسيخ هذه الآليات، حيث دعا في إحدى المناسبات بتكريسها، ولقيت هذه الدعوة استحساناً كبيراً من طرف المجتمع الفرنسي.⁽²⁾ كما عرفت هذه الجلسات متابعة نسبة كبيرة من المجتمع الفرنسي، مما دفع الحكومة تفكر ملياً في الرد على هذه الأسئلة أو الأسئلة ذات الموضوع المحدد التي استحدثت في سنة 2009 على مستوى مجلس الشيوخ، وتكون موضوع حصتين في الشهر وحددت بيوم الثلاثاء. أما اختيار موضوع الأسئلة يكون من طرف ندوة الرؤساء، ومن هذه المواضيع السكن، الأزمة المالية، الوضع الخاص ببيور التوتر المتواجد فيها القوات الفرنسية إلى غير ذلك، وتكون هذه الجلسات بدورها متلفزة، حيث توجه الأسئلة من طرف أعضاء مجلس الشيوخ مباشرة إلى الوزراء، مع حق السائل أو أحد أعضاء المجموعة البرلمانية التعقيب على رد الوزير مع تحديد دقيقتين لطرح السؤال ودقيقتين للرد ودقيقة للتعقيب على ذلك.⁽³⁾

1 – Pauline Turk .Le Contrôle Parlementaire en France, o.p, c.i.t, p143

2 – Valéry Giscard D'Estaing. « si l'assemblée Nationale en décidait ainsi, elle pourrait aménager son règlement de manière à réserver Chaque mercredi, en début d'après- midi, une heure par des questions d'actualités, qui serait posées à égalité de Temps, et suivant une procédure à définir, par la majorité et par l'opposition, je demanderai alors au premier ministre et à l'ensemble de Ministres d'êtres présents à cette séance du mercredi, afin de répondre personnellement et directement aux questions.» René Dosiere, Revue Pouvoirs 2010, N° 134, p37

3 – Pauline Turk, o.p, c.i.t, p141

ولقد أثبتت هذه الآليات نجاعتها في التجربة البرلمانية الفرنسية، مما يستدعي الاستفادة من تجارب الدول الأخرى التي لها تجربة عريقة في العمل البرلماني.

وأهم ما يستخلص من ذلك أن آلية الأسئلة في الجزائر لازالت لم تحقق الغاية المرجوة منها نظرا لعدة اعتبارات سواء من حيث القيود المفروضة عليها أو من حيث تعامل الحكومة معها. ومن أهم مظاهر ذلك ان الأسئلة البرلمانية لازالت تعتبر وسيلة رقابة جمع المعلومات والحقائق على أساس أنه لا يترتب عليها اي جزاء يذكر، انطلاقا من عدم وجود ما يفرض على الحكومة ضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة لأعضائها.

وقد نجم عن هذه الوضعية ان كثيرا من الأسئلة لم يتم الرد عليها حسب ما تم نشره في حصيلة نشاط الغرفتين، وإذا ما تمت الإجابة عليه لاسيما فيما يخص الأسئلة الشفوية فيكون الرد متأخرا جدا يقارب السنتين في بعض الأحيان وذلك بسبب عدم دقة النصوص.⁽¹⁾ ومن الامثلة على ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية وتاريخ مناقشته بحيث إذا مر عليه زمن معين يفقد السؤال معناه، كما تفقد الأسئلة قيمتها بسبب برمجتها في نهاية الأسبوع خاصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني مما يتسبب في غياب الكثير من النواب، الى جانب عدم وجود التغطية الإعلامية المرئية المباشرة في بعض الأحيان وعدم تدعيم آلية السؤال بنتائج ذات فعالية، لأن إمكانية فتح مناقشة غير واردة وإن كانت تكون محدودة على أساس أن معظم الأسئلة شخصية حيث يقدمها النواب انطلاقا من الانشغالات الخاصة بالمناطق التي ينتمون إليها مما يؤدي ببقية زملائهم عدم الاهتمام بها.

ولقد عرفت الأسئلة الشفوية التي يتم بثها مباشرة نفس الوضعية حيث تظهر أماكن النواب الشاغرة ولا يتعدى عدد الحضور أصحاب الأسئلة مما يؤدي إلى إستبعاد إمكانية إستتباع السؤال بطلب إجراء مناقشة، إضافة إلى ذلك كثرة غياب الوزراء المعنيين بالرد والإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، مما يجعله غير قادر بتقديم أجوبة مقنعة ويكتفي بتقديم

1- د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 181

أجوبة ذات طبيعة عامة مما يسبب استياء لدى النواب.⁽¹⁾

كما أن غياب الوزير عن موعد الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه شخصياً، وتكليف إما احد الوزراء أو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للرد عنها أفقد الأسئلة الشفوية قيمتها، وأثر على الروح المعنوية للنواب وشجع بقية أعضاء الحكومة على الغياب أيضاً.

من خلال التجربة البرلمانية أصبحت الأسئلة تتسم كثيراً بالغموض أو عدم استيفائها للشروط المطلوبة نظراً لعدم اختصاص أصحابها من جهة أو المستوى الثقافي المتدني، مما يؤدي بمكتب المجلس إلى إعادتها إلى أصحابها مما يتسبب في تأخير إرسالها إلى الحكومة، الأمر الذي يفقدها معناها نظراً لطول المدة وتغير الأحوال التي استدعت طرح ذلك السؤال.

كما قد يلجأ الوزراء في بعض الأحيان إلى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان فيما يخص الأسئلة التي لا تكون من اختصاص القطاع الوزاري الذي يشرفون عليه، مما يترتب عنه ضياع كبير للوقت.

غير أنه بالرغم من ذلك فإن آلية الأسئلة البرلمانية لازالت من أكثر الآليات استخداماً رغم محدودية آثارها المتمثلة في إمكانية إحراج عضو الحكومة أمام الرأي العام، ودفعه لاتخاذ بعض الإجراءات لاسيما إذا كانت الجلسات مبنوثة على الهواء مباشرة.

امام هذه الوضعية فانه يجب اتخاذ الإجراءات الكفيلة مستقبلاً من أجل تفعيل هذه الآلية الأكثر استعمالاً من طرف البرلمانيين، ومن تلك الإجراءات إدخال آلية السؤال الاستعجالي والرد عليه في أجل قصير، مما يعطي للسؤال فعالية أكبر وتمكن السائل من متابعة الإجراءات الخاصة بمعالجة القضية، كما أن العمل على إيجاد آلية قانونية لمعالجة عدم رد أعضاء

1 - أحمد طرطار، دور الإستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني،

الحكومة على بعض الأسئلة يعد مطلباً أساسياً لدى ممثلي الشعب، ويرفع الحرج عن الكثير منهم.

كما أن إلزام الوزير الأول وأعضاء الحكومة بالحضور شخصياً إلى جلسات الرد عن الأسئلة يدعم قيمة الأسئلة الشفوية ويزيد من فعاليتها.

إضافة إلى ذلك يجب العمل على تكريس إنعقاد جلسات طرح الأسئلة الشفوية والرد عليها في مواعيدها، تجنباً لتكديس الأسئلة من جهة وفوات وقتها وعدم الرد عليها من جهة أخرى، مع بثها على الهواء مباشرة و اختيار الوقت المناسب لذلك، مما يعطيها اهتماماً أكبر من المجتمع والنواب والحكومة ومختلف فيئات المجتمع.

بهذه الإجراءات تفعلّ الأسئلة وتصبح تلعب الدور المنوط بها وتحقق الأهداف المرجوة منها.

الفرع الثاني : آلية الإستجواب

يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية تعتمد عليها المجالس المنتخبة لرقابة أعمال الحكومة، حيث يستطيع بموجبها أعضاء هذه المجالس طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة.⁽¹⁾ كما أنه يهدف إلى كشف الحقيقة حول قضية من القضايا التي تهم الدولة من جهة والمنتخبين من جهة أخرى، وهو موجه للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة، وبذلك يتضمن محاسبة الحكومة على تصرفاتها.

وقد يفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها، ويجبر الوزير على توضيح سياسته بصدد مسألة معينة.⁽²⁾

ويعتبر الإستجواب في كثير من الدول من أخطر آليات البرلمان في علاقته بالحكومة، لأنه يتضمن نقد وإتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها عن تصرف من التصرفات العامة، وبذلك فهو

1 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى 1990 ، ص 398

2 - جابر جاد نصار، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية،

الطبعة الأولى 1999 ، ص 06

يتضمن المحاسبة والإهتمام بالخطأ والتقصير، ولا تنحصر المناقشة في الإستجواب بين مقدمه ومن يوجه إليه بل يمكن لكافة أعضاء البرلمان الاشتراك فيه (1).

وتنص معظم الدساتير على أن ينتهي الإستجواب بطرح الثقة بمن وجه إليه أو بالحكومة بأكملها، إلا أنه نظرا لخطورة الإستجواب أحاطت معظم الدساتير عملية اللجوء إليه الى إجراءات صارمة، حتى لا تسرف البرلمانات في استعماله وتسيء إلى الحكومة أو إلى أعضاء منها بلا مبرر.

من هذه الضمانات إعطاء مهلة محددة لأعضاء الحكومة حتى لا يتفاجؤون بطرح الإستجواب، وفرصة اخرى لتحضير الأجوبة والدفاع عن القطاعات التي يمثلونها.

انطلاقا من ذلك فإن الإستجواب قد يؤدي إلى قيام مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها مما ينتج عنه سحب الثقة منها أو من أحد أعضائها، وما لهذا الإجراء من خطورة فإن كل الدساتير تشملها بعدة احتياطات حتى لا يمكن طرح طلب سحب الثقة إلا وفق شروط محددة، كأن يسبقه استجواب بناء على إقتراح عدد محدد من الأعضاء قد يصل إلى ثلثي أعضاء المجلس النيابي.

كما أنه لا يجوز للهيئة التشريعية أن تصدر قرارها فيما يخص طلب سحب الثقة، إلا بعد مضي مدة محددة تصل إلى أسبوع في بعض الدساتير من تقديمه، ولتحقيقه لا يمكن ان يقل عدد المصوتين عن الأغلبية المشكلة للمجلس (2).

وفي أغلب الاحيان ينتهي الإستجواب بإحدى النتائج التالية:

- إما أن الحكومة قد قامت بعملها على أحسن ما يرام، وأنها تستحق التشجيع على ذلك بدلا من اللوم، وبهذا ينتهي المجلس إلى توجيه الشكر لها بصورة مباشرة.
- أو يتبين أن الحكومة لم تخطئ أو أن خطأها بسيط ويمكن التغاضي عنه، عندئذ يقرر

1- د. ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1995، ص 290

2- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة

ط 6، دار الفكر العربي 1976، ص 491

المجلس عادة الإنتقال إلى جدول الأعمال على أن لا يترتب عنه توجيه لوم أو سحب الثقة من الحكومة.

- صدور قرار بإدانة الحكومة أو بعض أعضائها، مما ينجر عنه طرح الثقة بالوزير الذي يتعلق به القرار.⁽¹⁾

ولقد ازدهر استعمال آلية الإستجواب في النظام الفرنسي لاسيما خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، مما انجر عنه سقوط عدة حكومات واحدة تلو الأخرى، مما أدى بالتفكير في الحد منه عن طريق احاطته بجملة من الاجراءات او التراجع عنه كلية كما حدث في دستور 1958. غير أن هذا لم يقلل من أهميته فإنه لازال في كثير من الأنظمة السياسية يشكل أداة رقابية فعالة في وجه الحكومة، كما هو الحال في النظام الألماني وفي بعض الأنظمة الأخرى خاصة في دول العالم الثالث، إذ يعتبر وسيلة فعالة لإجبار الوزراء على الاستقالة أو طرح الثقة بهم.⁽²⁾ نظرا لما يتمتع به الإستجواب من أهمية، اعتبر في كثير من الأنظمة السياسية كجزء لعدم التقيد بالإجابة على الأسئلة التي يطرحها ممثلوا الشعب، مما ينجر عنه تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها وسحب الثقة منه، مما يجعل الحكومة تعطي أهمية كبيرة له من أجل بقائها ومواصلة تنفيذ برنامجها.

أما في الجزائر فقد عرفت آلية الاستجواب منذ دستور 1976، وربطها المشرع حينذاك بأن تكون حول قضايا الساعة،⁽³⁾ وتولى القانون الداخلي كيفية إجرائه والنتائج المترتبة عنه.⁽⁴⁾ كما تضمن كل من دستور 1989 و 1976 على أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

1 - د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانونية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي 1988 ، ص 595

2 - د. عباس عمار ، مرجع سابق ، ص 159

3 - م 161 من دستور 1976

4 - قانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ج ر 66

ولعل ربط المشرع الإستجواب بقضايا الساعة خوفاً من أن يكون وراء ذلك حسابات شخصية أو جهوية أو حزبية، وإن كان مصطلح قضايا الساعة دار حوله نقاش كبير في تحديد المعنى الذي يرمي إليه النص.⁽¹⁾

إذا كان دستور 1996 نص على آلية الإستجواب بصفة عامة دون تحديد أي قيد عليها ماعدا ارتباطها بقضايا الساعة فإن أحكام القانون العضوي تولت ذلك.

1 - الإجراءات الخاصة باللجوء إلى آلية الإستجواب

بالرغم ان دستور 1996 لم يضع أي قيد على استعمال آلية الإستجواب ماعدا ارتباطه بقضايا الساعة، فإن القوانين الداخلية الخاصة بالمجلسين والقانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حددوا ذلك، حيث حدد تقديم الاستجواب بخمسة نواب على الأقل في سنة 1989،⁽²⁾ ثم 30 نائباً⁽³⁾ في سنة 1997، ثم 15 نائباً⁽⁴⁾، ثم 30 نائباً.⁽⁵⁾

إلى جانب العدد المطلوب من الأعضاء لتقديم الإستجواب، فإنه يودع لدى مكتب الغرفة المعنية لأحد المجلسين، بعد ذلك يقوم رئيس الغرفة المعنية بالإستجواب بتبليغه إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه.⁽⁶⁾

على اثر ذلك يتم تحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الإستجواب من طرف مكتب الغرفة المعنية حسب الحالة مع الحكومة، وتعد هذه الجلسة خلال 15 يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب.

1 - خرباشي عقيلة ، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني 2010 ، العدد 25 ، ص 37

2 - المادة 90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 29 اكتوبر 1989، ج ر 52

3 - المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، مرجع سابق

4 - المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 جانفي 1998 ، ج ر 08

5 - المادة 65 من القانون العضوي 01/99 ، مرجع سابق

6 - المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 1998، مرجع سابق

- المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، مرجع سابق 1997

عند حلول الميعاد وافتتاح الجلسة، يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضاً يتناول موضوع إستجوابه خلال جلسة المجلس المعني المخصصة لهذا الغرض، وبعد الإنتهاء من ذلك يقوم الوزير الأول أو أعضاء الحكومة المعنية بالإستجواب بالرد على ذلك.

إنطلاقاً من الأحكام القانونية والتنظيمية التي تم التطرق إليها يتضح أن الإستجواب قد أحيط ببعض الإجراءات والشروط يمكن مناقشتها، حيث يلاحظ أن تحديد الجلسة يتم بعد مشاوره الحكومة والأكيد أن الكلمة الأخيرة تكون لها على أساس التحجج بكثرة إنشغالاتها وأعمالها. ثم انه إذا كان النص يشير إلى أن الإستجواب يوجه إلى الحكومة، فمصطلح الحكومة أثار الكثير من التساؤلات، حيث هناك من النواب من اعتقد بأن هذا المصطلح يقصد به رئيسها لاسيما عندما يكون موضوع الإستجواب متعلق بإحدى القضايا الوطنية.

من الامثلة على ذلك الإستجواب الذي قدمته المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم، حيث أكد ممثل المجموعة أن الإستجواب وجهته الكتلة للحكومة، وانه متعلق بالخروقات الحاصلة في قانون تعميم إستعمال اللغة العربية، كما أن هذا الأمر يهم الأمة لذا يجب أن يرد عنه رئيس الحكومة دون وزير آخر، لكن في آخر المطاف رد عليه الوزير نورالدين طالب الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، مما أدى إلى سخط المجموعة البرلمانية وتم انسحابها من قاعة الجلسات.⁽¹⁾

كما أن هناك تفسير آخر لمصطلح الحكومة مبني على وجوب حضور كل الطاقم الحكومي لجلسة الجواب على الإستجواب، ولا يقتصر الحضور على بعض أعضائها كما تضمن ذلك تدخل أحد النواب بمناسبة استجواب الحكومة حول التجاوزات التي تعرض لها النواب اثناء إجراء الإنتخابات المحلية لسنة 1997.⁽²⁾

1 - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 34 ، المؤرخة في 03/02/2003 ، ص 04

2 - تدخل النائب عبد القادر حجار، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 21، المؤرخة في 15/12/1997،

كما أن مدة 15 يوما للرد على الإستجواب تعرضت بدورها للنقد، حيث هناك من يرى بأنها طويلة وقد تؤثر على فعالية الإستجواب وتتجاوزها الأحداث، لذلك يجب إعادة النظر في هذه المدة وتخفيضها إلى حد معقول يمكن الحكومة من الرد عليه.

أما فيما يخص تقديمه من طرف 30 نائبا أو عضوا، فهذا الشرط مجحف في حق الأقلية البرلمانية، مما يجعل الإستجواب يكون بحسب ما تراه الأغلبية في كثير من الأحوال، الأمر الذي يؤثر على فعالية الإستجواب لأن الأغلبية في كثير من الأحوال يكون هدفها تقديم التغطية السياسية والدعم للحكومة مما يفقد آلية الإستجواب فعاليتها.

إلى جانب ذلك فإن مساواة العدد المقدم للإستجواب بين غرفتي البرلمان هو شرط مجحف كذلك، على أساس أن عدد أعضاء مجلس الأمة أقل بكثير من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الثلث الرئاسي يخرج من هذه المعادلة، لذلك كان من الأحرى أن يؤخذ بهذه الخصوصية وأن يشترط عدد يسمح للأقلية بممارسته.

2 - آثار الإستجواب

من خلال نصوص المنظمة للإستجواب ومن خلال التجربة البرلمانية، فلم يظهر أي أثر يمكن أن يترتب على الإستجواب حتى ولو قدمت الحكومة إجابة غير مقنعة، لاسيما بعد تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ومجلس الأمة لسنة 1998 اللذين تضمننا إمكانية إنشاء لجان تحقيق في حالة عدم اقتناع النواب بذلك.⁽¹⁾

ولقد تجسدت هذه الآثار في الإستجواب المقدم للحكومة الخاص بالتجاوزات التي حدثت في انتخابات 1997 في حق النواب إذ أفضى الإستجواب إلى طلب النواب تشكيل لجنة تحقيق.⁽²⁾ غير أن هذين النصين حذف منهما إمكانية إجراء مناقشة وتكوين لجان التحقيق فيما بعد، مما جعل الإستجواب هو مجرد طلب معرفة معلومات أو توضيحات من الحكومة.

1 - م 125 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997، والمادة 79 من القانون الداخلي لمجلس الأمة 1998

2 - أنظر الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني ، العدد 24 الصادرة في 1997/12/24 ، ص 32 و 33

هذه الاجراءات أثرت كثيرا على اللجوء إلى إستعمال آلية الإستجواب لمراقبة الحكومة سواء من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، حيث تم اللجوء إلى استعماله من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية 1997-2002 سبع مرات، بينما في الفترة 2002-2007 تسع مرات، منها استجوابين كانا مؤجلين من الفترة التشريعية السابقة.⁽¹⁾ أما فيما يخص أعضاء مجلس الأمة فلم يلجؤوا بتاتا إلى هذه الآلية طوال المدة التي تتراوح من 1998 إلى غاية 2010،⁽²⁾ رغم الإمكانية الممنوحة لهم إنطلاقا من القانون الداخلي أو القانون العضوي 02/99، ورغم الكفاءات المتواجدة بين أعضائه.

وقد يرجع السبب في ذلك إلى عدم اختلاف الإستجواب عن الأسئلة من حيث الأثر، وإلى سهولة طرح الأسئلة مقارنة مع الإستجواب، كما قد يرجع إلى صعوبة توفير النصاب المطلوب من أجل إثارة الإستجواب وما يترتب عنه من جهة، إضافة الى ذلك الاخذ بعين الاعتبار خصوصية مجلس الأمة سواء من حيث تركيبته أو من حيث عدد أعضائه من جهة أخرى حتى يعطي الإستجواب ثماره.

ومهما يكن فانه ليس بالضرورة أن تترتب عن الإستجواب إثارة المسؤولية السياسية للحكومة لأنه مهما كانت آثاره، فإنه لا يمكن إنكار بأنه فرصة سانحة أمام أعضاء الهيئة التشريعية لإرغام الحكومة بالكشف عن موفقتها الرسمي حول قضايا الساعة التي تشغل بال الهيئة التشريعية والرأي العام بصفة عامة.

كما يستنتج من ذلك أن المؤسس الدستوري قد أخذ العبرة من التجارب السابقة للأمم الأخرى لاسيما الدول الغربية منها، إذ كان للإستجواب آثار سيئة على الاستقرار الحكومي الذي أثر سلبا على عملها وعلى السياسة العامة للدولة بصفة عامة، كما حصل في ظل الجمهورية الثالثة

1 - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 الجزء الثاني ، ص 290 ، 291

2 - أنظر حصيلة نشاطات مجلس الأمة للفترات 1998 - 2004 ، 2007 - 2010

والرابعة في فرنسا، وذلك حتى لا يكون عاملا مثبطا أمام العمل الحكومي، على أساس أن هناك آليات أخرى تحرك المسؤولية السياسية للحكومة.

الفرع الثالث : آلية لجان التحقيق البرلماني

إذا كانت آلية الأسئلة والاستجواب تعتمد عليهما الهيئة التشريعية لاستدراج الحكومة للكشف عن نواياها حول القضايا التي يثيرها أعضاء البرلمان، وعن الشروط والإجراءات المزمع اتخاذها من قبل الحكومة، فإن هناك آلية أخرى لا تقل أهمية عنهما وهي إمكانية إنشاء لجنة التحقيق البرلماني التي تعد بدورها وسيلة هامة لمراقبة النشاط الحكومي، و تعتبر من الآليات التي تساعد على العمل التشريعي إذ كثيرا ما يتمخض عن تقارير هذه اللجان تدخل المشرع من أجل سد الفراغ الذي تضمنه تقرير لجنة التحقيق.⁽¹⁾

ونظرا للأهمية التي يوليها لها المؤسس الدستوري، فقد تضمنتها كل الدساتير التي عرفتھا الجزائر من دستور 1963 إلى دستور 1996، وهذه الآلية عرفت في معظم دساتير الدول التي تتخذ من البرلمان كهيئة ممثلة للشعب منها الدستور الفرنسي لسنة 1958، وتطبيقا لأحكامه فقد نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة من الأمر 1100/58 المؤرخ في 17 نوفمبر 1958 المتعلق بعمل المجالس النيابية بأن لجان التحقيق تشكل من أجل جمع المعلومات إما حول حوادث محددة أو حول كيفية تسيير المصالح العمومية أو المؤسسات.⁽²⁾

نفس الشيء تضمنه الدستور المصري الصادر سنة 1971 في مادته 131 على إمكانية المجلس إنشاء لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، ونفس الأحكام تضمنها النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة 1979، على أن يكون ذلك يدخل في الإختصاص الرقابي للمجلس.⁽³⁾

1 – Philippe Houillon , le Contrôle extraordinaire du parlement , Revue Pouvoir 2010 , n°134, p 59

2 – Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, 4ed, Montchrestien Lextenso édition 2010, p111

3 – رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة القاهرة 1983، ص407

على غرار ذلك فقد تضمن دستور 1996 إمكانية البرلمان إنشاء لجان تحقيق برلمانية،⁽¹⁾ وتكفل كل من النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 02/99 بكيفية إنشائها وطرق عملها.

أ - ماهية لجان التحقيق البرلماني وشروط إنشائها

لقد عرف التحقيق البرلماني عدة تعريفات حسب الزاوية التي ينظر إليه منها، ومن هذه التعريفات التعريف الذي يرى بأن التحقيق البرلماني هو أحد أنواع الرقابة، يعهد بها إلى لجنة منتخبة من البرلمان من أجل القيام بعمليات التحري والكشف عن جميع الإنحرافات المتعلقة بقضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على جميع الوثائق والمستندات في عين المكان كما يمكنها الاستماع إلى الوزراء أو الموجودين تحت سلطتهم للاستفسار أو طلب توضيحات حول كل ما يتعلق بالقضية محل التحقيق من أجل رفع اللبس والغموض عنها.⁽²⁾

من خلال ذلك نستنتج أن التحقيق البرلماني هو أداة يستعملها البرلمان للوقوف على مواطن الخلل مباشرة دون المرور بالحكومة والوصول للحقيقة مباشرة للتأكد من صحة المعلومات المقدمة من طرف الحكومة أو عدم الإقتناع بما قدمته للبرلمان، كما يسمح بالإطلاع على كيفية سير وتنظيم المرافق والمصالح العمومية.

لقد تم تناول إنشاء لجان التحقيق في الجزائر كل من الدستور والقانون العضوي 02/99 والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أنه بعد ما كان يتضمن القانونان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ومجلس الأمة لسنة 1998 إمكانية إنشاء لجان تحقيق عند عدم إقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة على الإستجواب المقدم لهم، فإنه بصدر القانون العضوي 02/99 أصبح من غير الممكن إمكانية إصدار لائحة عقب الإستجواب بإنشاء لجنة تحقيق مما اثر سلبا

1 - م 161 من دستور 1996

2 - مراد بقالم ، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته ، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية 2009 ، ص 226

على فعالية الاستجواب، وهو ما تم تجسيده في كل من القانونين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ومجلس الأمة لسنة 1999، وأصبح تشكيل لجنة التحقيق مستقل عن آلية الإستجواب.

بذلك من الشروط التي يجب مراعاتها عند إنشاء لجان التحقيق، أن يكون التحقيق المزمع القيام به مرتبطا بإحدى القضايا ذات المصلحة العامة، والغرض من ذلك أن لا تكون ذات مصالح محلية أو إقليمية أو شخصية أو سياسوية، وان يكون الهدف الوحيد من ذلك السعي لتحقيق أهداف ومصالح الجميع دون استثناء.⁽¹⁾

إذا ما تحقق شرط المصلحة العامة فإنه يمكن لمجموعة من النواب أو أعضاء مجلس الأمة على أن لا يقل عددهم عن عشرين عضو، توقيع لائحة يكون موضوعها إنشاء لجنة تحقيق ويودعونها لدى مكتب المجلس المعني للبرلمان، غير ان شرط عشرين عضو اعتبره الكثير من النواب بأنه آلية تقصى الأقلية.⁽²⁾

يتم التصويت على اللائحة في جلسة عامة للمجلس المعني بذلك، غير ان الأعضاء المبادرين بإنشاء لجنة التحقيق لا يمكن لهم أن يكونوا أعضاء فيها من أجل تحقيق حياد عمل اللجنة، غير أن هذا الشرط كثيرا ما انتقد كذلك على أساس أن المبادرين بإنشائها هم أدري بخبايا القضية من غيرهم، وأن الحياد يمكن أن يتحقق بمجموعة من الضمانات الأخرى كتعدد أعضاء اللجنة وانتمائهم لتوجهات مختلفة، مع مراعاة التخصص وسرية أعمالها، واستبعاد نواب الدائرة الانتخابية التي يجرى فيها التحقيق.⁽³⁾

غير أنه تقاديا لكل انزلاق أو انحراف في أعمالها يكون المشرع الجزائري قد أحسن عندما منع مقترحي إنشاء اللجنة من العضوية فيها.

1 - م 161 من دستور 1996

2 - رأي النائب علي راشدي أثناء تدخله بمناسبة مناقشة القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، المؤرخة في 12/12/1998، ص 1

3 - عباس عمار، مرجع سابق، ص 115

الا أنه كان من المستحسن لو أن المشرع الجزائري نص صراحة على كيفية تمثيل الأقلية الحزبية في البرلمان أو الأحرار في هذه اللجنة، حتى يضمن تمثيل كل الحساسيات في البرلمان ويعطي لعملها مصداقية أكبر كما هو الشأن في بعض التشريعات الأخرى، حيث نصت في نظمها الداخلية على ان يكون تمثيل الأحزاب في اللجنة يتماشى مع نسبة تمثيل الأحزاب داخل الهيئة التشريعية، ⁽¹⁾ وأن يكون الرئيس أو المقرر ينتمي إلى المعارضة بقوة القانون. ⁽²⁾

لأن بهذه الآليات يضمن تمثيلا متناسبا لكل الحساسيات ويتم تجنب كل انحراف من وراء إنشاء هذه اللجان.

من الشروط التي يجب مراعاتها أيضا، عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع التي كانت من وراء طلب إنشاء هذه اللجنة قد أدت إلى متابعات مازال جارية أمام الجهات القضائية، لاسيما إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع حفاظا على إستقلالية السلطات فيما بينها.

غير أن السؤال الذي يطرح من أين للهيئة التشريعية أن تعلم بأن هناك تحريات ومتابعات قضائية لازالت جارية، هاته الحالة فصل فيه النظام الداخلي للغرفة السفلى في البرلمان الفرنسي، حيث نص على أنه في حالة تقدم نواب المجلس بلائحة إنشاء لجنة تحقيق، فإن رئيس الغرفة السفلى يبلغ فوراً وزير العدل بذلك، وإذا رد بأن القضية هي محل متابعات جزائية فإنه لا تكون هناك مناقشات حول اللائحة الخاصة بإنشاء اللجنة، وإذا ما تم البدء في ذلك فإن المناقشات تتوقف فوراً.

كما تضمن أيضا انه في حالة فتح تحقيق قضائي في قضية هي قيد التحقيق والتحري من طرف اللجنة البرلمانية، فإن وزير العدل يعلم رئيس الغرفة السفلى بذلك، الذي بدوره يعلم رئيس لجنة التحقيق وهذا الأخير يقوم بوقف عمل اللجنة فوراً. ⁽³⁾

1 – art.06 de l'ord n°58 – 1100, du 17 /11/ 1958, relatif au Fonctionnement des Assemblées parlementaires

2 – art 143/2 du Règlement de L'assemblée Nationale en France 2009

3 – art 139/1,2 du même règlement

أما فيما يخص ديمومة هذه اللجان فإن لها طابعا مؤقتا بحيث تنتهي مهامها بإيداعها لتقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل 06 أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ويمنع إعادة تشكيلها لنفس الموضوع إلا بعد أن انقضاء اثني عشر شهرا ابتداء من تاريخ إنتهاء مهمتها. (1)

أثناء عملية التحقيق فإنه يجب على أعضاء اللجنة التقيد بسرية كل الأعمال التي يقومون بها لا سيما عند اطلاعهم على الوثائق أو أخذ نسخة منها، غير ان هذه الامكانية غير متوفرة بالنسبة للوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

إذا كان هذا المنع لعمل اللجنة فيما يخص الوثائق الخاصة بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي مقبولا، فإن عدم تمكنها من الاطلاع على الوثائق التي تخص المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني أمرا غير مقبول لأن هذا المنع قد يعرقل كثيرا عمل لجنة التحقيق، ثم أنه إذا لم تكن هناك ثقة في ممثلي الشعب المنتخبين ففي من نضع هذه الثقة اذا، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في هذه الأحكام. (2)

ومن اجل تأدية لجنة التحقيق مهمتها في احسن الظروف، فقد أحاط المشرع عملها ببعض الضمانات التي من شأنها تسهل عمل اللجنة، كالإستماع إلى أعضاء الحكومة عن طريق الوزير الأول، كما توجه الإستدعاءات مرفقة ببرنامج الزيارات الخاصة بالمعاينات والتحريات إلى مسؤولي المؤسسات والإدارات العمومية للإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.

ومن الضمانات أيضا أن عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق يعد تقصيرا جسيما ويدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها.

1- م 80 من القانون العضوي 02/90، مرجع سابق

2- تدخل السيد علي كربوعة في الجلسة الخاصة بمناقشة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس

الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107

المؤرخة في 1998/12/12، ص 24 و 25

غير أنه بمقارنة هذه الضمانات بما تضمنه النظام الداخلي للغرفة السفلى في البرلمان الفرنسي، نجدها غير كافية لأن عدم تحديد الجزاءات صراحة يترك الأمر غامضاً مما يؤدي بالبعض بالتهرب من الإمتثال لمتطلبات لجنة التحقيق، ولهذا الغرض نجد التشريع ينص صراحة على أنه في حالة عدم الإمتثال لاستدعاء اللجنة، أو رفض تأدية اليمين أمامها أو عدم تقديم الوثائق المطلوبة منه فإنه يعاقب بالحبس لمدة سنتين وغرامة بسبعة آلاف وخمسمائة أورو، كما يمكن أن يحرم من بعض الحقوق المدنية .⁽¹⁾

بمثل هذه الجزاءات تجعل عدم الإمتثال لمتطلبات لجنة التحقيق مخالفة، ويعاقب مرتكبها على ذلك، لأن التجربة أثبتت أن الردع في مثل هذه الحالات أمر في غاية الأهمية.

ب - نتائج أعمال لجان التحقيق

من المسلم به أن كل الجهات المكلفة بالتحقيق أو المراقبة المنصبة على أداء الإدارة، مهما كانت الجهة المنتمية لها ومهما كانت درجة استقلاليتها ومهما كانت طبيعتها إلا وكان لعملها نهاية وأن تكفل هذه النهاية بنتائج.

انطلاقاً من ذلك ومن القانون العضوي 02/99 الذي يحكم تنظيم وسير لجنة التحقيق البرلماني في النظام القانوني الجزائري، فإن الأصل كقاعدة فإن عملها ينتهي بإنهاء المهمة الموكلة إليها أو بانقضاء أجل 06 أشهر.

غير أن هذه النهاية تتوج بإعداد تقرير تدون فيه أهم ما جمعت له لجنة التحقيق من معلومات وافية حول القضية محل التحقيق وما توصلت إليه من نتائج.

1 - إعداد التقرير

تكلف لجنة التحقيق بإعداد تقرير شامل يحتوي على جميع الشهادات التي أدلى بها الأشخاص استمعت إليهم اللجنة، ونتائج الزيارات والمعاینات التي قامت بها وكل المستندات

1 - Article 06 / 03 de l'ordonnance n. 58- 1100, o.p, c.i.t

والوثائق التي تحصلت عليها أثناء جولات التحقيق، وبذلك يجب أن يكون هذا التقرير مفصلا
جامعا لكل ما تم الوقوف عليه من طرف اللجنة. (1)

كما يجب أن يرفق التقرير بكل ما تم جمعه من وثائق أو صور أو تسجيلات وكل ما من
شأنه ساهم في إعداد التقرير، غير أن أهم ما يلاحظ على ذلك أن المشرع سكت عن حالة عدم
إنجاز التقرير في القانون العضوي 02/99، وبالتالي فما هو مصير تلك الوثائق والمعلومات التي
تم جمعها؟ حيث يبقى السؤال بدون اجابة وهذا بخلاف ما جاء في قانون 1980 المتعلق بوظيفة
الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، حيث تضمن أنه في حالة تحقق هذه الحالة فإن
رئيس لجنة التحقيق يسلم الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ولا
تنشر هذه الوثائق ولا تناقش، كما أن نفس الأحكام نص عليها القانون الداخلي للمجلس الشعبي
الوطني آنذاك. (2)

كما أن المشرع الفرنسي ايضا عالج ذلك من قبل حيث تضمن القانون الداخلي للجمعية
الوطنية أنه في حالة إنقضاء مدة 06 أشهر المحددة لعمل لجنة التحقيق ولم تقدم اللجنة تقريرها،
فإن رئيس اللجنة يقدم الوثائق التي بحوزته إلى رئيس الجمعية الوطنية مع عدم مناقشتها ولا
نشرها. (3)

2 - مسار التقرير

بعدما يتم إعداد التقرير يسلم مباشرة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس
الأمة حسب الحالة. (4)

انطلاقا من ذلك يتضح أن المشرع اختصر مسار التقرير حسب ما كان عليه في السابق،
حيث كان يرسل رئيس اللجنة تقرير التحقيق أو المراقبة إلى السلطة الوصية المختصة لتقديم

1 - د. عباس عمار، مرجع سابق، ص 132

2 - م 34 من القانون 04/80 المؤرخ في 1/3/1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ج ر 10
- م 04/69 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

3 - Art 144-2 du Règlement Intérieur de L'assemblée Nationale Française, 2009

4 - م 55 من القانون العضوي 02/99

ملاحظاتها في أجل أقصاه 30 يوما، وفي حالة عدم الرد فليس لها ما تلاحظ على ذلك. (1)
بعد ما يسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فإنهما بدورهما
يبلغان ذلك إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول .

كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، ويكون في غضون 30 يوما
ابتداء من تاريخ إستلام الرئيس للتقرير. (2)

بعد التوزيع على النواب يفترض أن تتم مناقشة من طرفهم والبت في محتواه وهذا هو
المسار الطبيعي الذي يمكن أن يعرفه التقرير، غير أن القانون العضوي 02/99 ويخالف القانون
04/80 لم يفصل فيما إذا كانت الهيئة التشريعية تناقش ذلك.

غير أنه إنطلاقا من ممارسة الهيئة التشريعية فإن التقرير تتم مناقشته من قبل أعضاء
الهيئة التشريعية المعنية. (3)

بعد المصادقة على التقرير يثور تساؤل حول مصير هذا التقرير والنتائج المترتبة عنه،
الجواب على ذلك يكون إنطلاقا من القانون الداخلي لغرفتي البرلمان ثم القانون العضوي المنظم
للعلاقة فيما بينهما وبين الحكومة. (4)

من خلال أحكام القانون العضوي 02/99 يتضح أنه بناء على إقتراح مكتب الغرفة ورؤساء
المجموعات البرلمانية فإنه يمكن لغرفتي البرلمان أن يقررا نشر التقرير كليا أو جزئيا، غير أن
الأمر ليس آليا حيث أن هناك شرطا أساسيا وهو أخذ رأي الحكومة.

إن هذا الرأي يبدو في ظاهره استشاريا من الناحية القانونية حيث أن السلطة التشريعية هي
غير ملزمة بالأخذ به، غير أنه من الناحية الفعلية يعتبر أساسيا ومقررا لمآل تقرير لجنة
التحقيق، حيث يستشف من ذلك أن المشرع لما وضع هذا الشرط فإنه أعطى سلطة تقديرية

1 - م 31 من القانون 04/80 ، مرجع سابق

2 - م 85 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

3 - م 02/69 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، مرجع سابق

3 - تمت مناقشة التقرير النهائي للجنة التحقيق والمصادقة عليه حول عملية التزوير التي عرفت الإنتخابات المحلية لسنة

1997 في 26 /11/ 1998 ، جريدة الخبر المؤرخة في 28/11/1998

4 - م 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 ، مرجع سابق

4 - م 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ، مرجع سابق

5 - م 86 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

للحكومة حول ملاءمة نشر هذا التقرير إنطلاقاً من كونها الأكثر دراية بوضعية الدولة من جميع النواحي، ولها معطيات ليست بيد البرلمان مما يجعلها في وضعية تمكنها من إعطاء رأيها حول إمكانية وضع التقرير من عدمه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه من خلال التجربة البرلمانية في ظل التعددية فإن الأغلبية المشكلة لهيئتي البرلمان تعتبر سنداً قوياً للحكومة، مما ينجر عنه عدم إمكانية تصور حدوث اختلاف بين رأي الحكومة ورأي الأغلبية في البرلمان، مما يؤدي إلى رجوح رأي الحكومة في كل الأحوال وهو تحصيل حاصل لتركيبة غرفتي البرلمان، بالرغم أن الدستور لا ينص على أن تكون الحكومة من الأغلبية.

هذه الوضعية تؤثر بصفة سلبية على موقف البرلمان وتجعله في موقف أدنى من موقف الحكومة، وبالتالي فإن نشر التقرير يبقى مرهوناً برأي الحكومة مما يؤثر على استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر.

بعد ذلك وعلى إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً، يبيت المجلس المعني بالتقرير وبدون مناقشة وبأغلبية الأعضاء الحاضرين في مدى نشر التقرير من عدمه، أما إذا اقتضى الأمر فتح مناقشة بخصوص عملية النشر فإن ذلك يتم في جلسة مغلقة.⁽¹⁾

ومن خلال الفترات التشريعية للبرلمان فإن أغلبية تقارير لجان التحقيق عبر مختلف الفترات التشريعية لم تعرف طريقها نحو النشر، الاستثناء الوحيد هو تقرير لجنة التحقيق المنشأة في الفترة التشريعية الثالثة بتاريخ 15/05/1990 والمتعلق بالغرفة الوطنية للتجارة.⁽²⁾

أما فيما يخص النتائج أو الآثار المترتبة عن التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق البرلماني فيختلف من نظام سياسي إلى آخر، غير أن الآثار العامة التي تترتب عنه عادة ما تتمثل في احتوائه على توصيات تبرز ضرورة تطبيق الأحكام التشريعية تطبيقاً سليماً وتجنب الثغرات

1 - م 02/86 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

2 - د. عباس عمار، مرجع سابق ، ص 150

- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة تلمسان 2012 ، ص 170

المسجلة أثناء عملية التحقيق، أو إقتراح أحكام قانونية جديدة أو تعديل ما هو ساري المفعول لتفادي النقائص وتجاوز الثغرات المسجلة، وقد يتخذ قرارا بإحالة التقرير إلى الحكومة لاتخاذ ما تراه مناسبا من أجل إصلاح الثغرات التي تضمنها التقرير، أو بإحالة العناصر التي تتطلب متابعة جزائية إلى النيابة العامة.

يمكن أن يتسبب ما تضمنه التقرير كذلك في طرح أسئلة على الحكومة سواء كانت كتابية أو شفوية أو تقديم استجواب للحكومة أو الوزير المختص، مما قد يترتب عنه المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها.⁽¹⁾

في الجزائر فمن خلال التجربة البرلمانية فإن تقارير لجان التحقيق التي عرفتھا الجزائر سواء في عهد الحزب الواحد أو في فترة التعددية لم تنتج أي أثر مباشر وملموس. ففي ظل نظام الحزب الواحد فإن لجان التحقيق التي تم إنشاؤها، كان للحكومة أثر مباشر في تشكيلتها وفي نشر تقاريرها، وبالتالي فإن دور هذه اللجان والتقارير التي تنجم عنها يساهم في تلميع وجه الحكومة وإيجاد تبريرات لسياستها.

أما في ظل التعددية فإن معظم اللجان التي تم إنشاؤها كان باقتراح أحزاب المعارضة وبالتالي كانت غير مقبولة من طرف الحكومة، مما نتج عنه عدم نشر تقاريرها إلا ما تداولته الصحف بناء على ما سره النواب، على أساس أن رأي الحكومة سابق لعملية النشر مما جعل تقارير لجان التحقيق بدون فعالية، ماعدا بعض التوجيهات والنقائص التي أثارها الصحافة الوطنية، كما هو الشأن بالنسبة للتوصيات التي تضمنها تقرير لجنة التحقيق الخاصة بتزوير الإنتخابات المحلية لسنة 1997، حيث اخذت السلطة ببعض التوصيات التي جاءت في التقرير من أجل تفادي تلك النقائص فيما بعد،⁽²⁾ وجسدتها عبر مختلف التعديلات التي شهدھا قانون

1 - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 124

2 - د. عباس عمار، مرجع سابق، ص 149

الانتخابات أو من خلال قانون الانتخابات الأخير رقم 01/12 مؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، أما غير ذلك فليس هناك ما يجلب الانتباه أو يستحق التتويه به.

من خلال ما تقدم يظهر أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتغاض عن دور لجان التحقيق البرلمانية منذ الإستقلال وضمنها في الدستور منذ 1976، غير أن إنشاء هذه اللجان تأثر تأثيرا مباشرا بالنظام السياسي السائد، حيث في ظل عهد الرئيس هواري بومدين لم تنشأ أي لجنة تحقيق، أما في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد والتي عرفت فيه الساحة السياسية انفراجا نوعا ما، فتم تشكيل ثلاثة لجان تحقيق رقابية، غير أن نتائج أعمالها لم تثمر بنتيجة على أساس أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني هم مرشحي حزب جبهة التحرير الوطني، وأن الحكومة هي حكومة الحزب أيضا وبالتالي فكيف لهؤلاء أن ينتقدوا سياسة الحكومة التي تمثلهم وان يتسببوا في انشاء لجان تحقيق.

إلى جانب ذلك كانت الحكومة تلعب دورا مهما في تعيين أعضاء لجان التحقيق، مما نتج عنه أن هدف اللجنة لم يكن بغرض كشف عيوب العمل الحكومي، بقدر ما كان دورها هو إعطاء مصداقية للحكومة وإضفاء الشرعية على عملها وتحسين صورتها أمام الرأي العام. أما في عهد التعددية فإن لجان التحقيق التي تم إنشاؤها كانت بمبادرة من أحزاب المعارضة دون الاغلبية،⁽¹⁾ غير أن هذه اللجان لم تأت بما كان ينتظر منها لعدة أسباب:

- وضع حواجز كبيرة في إنشائها.

- عدم تكريس أسس قانونية متينة تساعد هذه اللجان في أداء عملها.
- وضع حدود قانونية لعمل هذه اللجان الأمر الذي يخرج جانبا كبيرا من عمل الحكومة من رقابة البرلمان لاسيما في المجال الاقتصادي.
- سيطرة الأغلبية الموالية للحكومة على البرلمان مما يجعل تثمين نتائج أعمال لجان التحقيق مرهون بموافقة الأغلبية.

1 - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة

- المصادقة على تقرير لجنة التحقيق لا يؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها.
- نشر تقرير لجنة التحقيق لا يكون إلا بعد رأي الحكومة، وفي ظل التركيبة الحالية وسيطرة الأغلبية الموالية للحكومة على البرلمان منذ سنة 1997، فإنه لا ينتظر نشر تقاريرها في ظل هذه العقبات.

وبالتالي فإن عزوف أعضاء البرلمان بالمبادرة بإنشاء لجان تحقيق يكون مبررا، ولجوؤهم إلى الأسئلة بصنفيها الشفوي والكتابي يكون منطقيا في ظل هذه الأحكام الدستورية والتشريعية التي تحكم عملية إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر.

الفرع الرابع: آليات جمع المعلومات عن عمل الحكومة

إضافة إلى تلك الآليات هناك آليات أخرى تساعد البرلمان في الرقابة على عمل الحكومة إلا أن نتائجها لا تعدو أن تكون مجرد جمع معلومات وحقائق عن ما قامت به الحكومة ومن هذه الآليات:

1- جلسات الاستماع إلى أعضاء الحكومة

إن جلسات الاستماع عبارة عن لقاء يجمع أعضاء البرلمان بأعضاء الحكومة بقصد الاستفسار، أو طلب توضيحات حول قضايا محددة، أو طلب تقديم معلومات إضافية من أجل تجلية الغموض ورفع اللبس حول مواضيع محددة.⁽¹⁾

وتم تجسيد هذه الآلية بموجب أحكام الدستور حيث نص على تمكين لجان البرلمان من الإستماع إلى أعضاء الحكومة،⁽²⁾ وتكرس هذه الإمكانية على أرض الواقع بمناسبة دراسة لجان البرلمان لمشروع أو اقتراح قانون، مما يساهم في تقوية وظيفة هذه اللجان في إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصورة دقيقة عن طريق التقارير التشريعية الرسمية كالتقرير التمهيدي عن النص المعروض أمام البرلمان أو التقرير التكميلي عن النص.

هذه الاجراءات تساعد اللجان من أخذ صورة واضحة حول موضوع النص المعروض

1- صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، ع 25، أفريل 2010، ص 20

2 - م 02/133 من دستور 1996

للدراصة، وعلى ضوء ذلك تقوم هذه اللجان بتتوير أعضاء البرلمان من خلال تقريرها حول النص المعروض للمناقشة والمصادقة عليه فيما بعد وإعطائهم فكرة واضحة ومعمقة بشأنه.

كما تعتبر جلسات الإستماع الفضاء الملائم لالتقاء أعضاء البرلمان بأعضاء الحكومة مباشرة ومناقشة كل ما يتعلق بالنصوص المعروضة عليهم ورفع اللبس عن الغموض الذي يمكن أن يكتنفها، وإقناع أعضاء البرلمان بالأهداف المتوخاة من تلك النصوص من جهة، ومن جهة أخرى الأخذ بالملاحظات بعد مناقشتها مع أعضاء اللجنة البرلمانية مما يسهل عملية التصويت عليه في الجلسة العامة. (1)

كما يمكن للجان البرلمان طلب الإستماع إلى الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك، وقد يكون طلب الإستماع إما بطلب من اللجنة المختصة ذاتها أو بمبادرة من الحكومة، حيث يمكن لأعضاء الحكومة التقرب من اللجان بهدف تقريب الرؤي أو توضيح وإزالة الغموض حول بعض القضايا، أو إعطاء تفسيرات حول كيفية التكفل بالانشغالات التي اثارها اعضاء البرلمان.

غير أن طلب اللجنة الخاص بالاستماع إلى أعضاء الحكومة يكون عن طريق رئيس الغرفة الذي يقوم بتقديم ذلك الطلب إلى الوزير الأول الذي يقوم بدوره بتعيين الأعضاء المراد الإستماع إليهم.

من خلال ذلك يتجلى بأن هذه الجلسات تعتبر الإطار الملائم للعمل المشترك بين الحكومة والبرلمان، كما تعتبر وسيلة لجمع المعلومات والحقائق أكثر منها عمل رقابي.

2- تقديم الوزير الأول لمخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني

انطلاقاً من أحكام الدستور يتعين على الوزير الأول بعد تعيينه أو عند إعادة تعيينه أو بعد تنصيب المجلس الشعبي الوطني، تقديم مخطط عمله المتضمن كيفية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني بغرض مناقشته من طرف النواب والموافقة عليه أو رفضه بعدما يتم إجراء التعديلات وفق الملاحظات المقدمة من طرف النواب.

1 - د. عمار عوايدي ، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن ، مرجع سابق ، ص 63

انطلاقاً من التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح الوزير الأول لا يقدم برنامج حكومته كما كان في السابق، بل يقدم الخطة المبيّنة والمحددة لكيفيات تطبيق برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه.⁽¹⁾

بناء على ذلك يطلع النواب بالتفصيل على خطة العمل في جميع الميادين والمجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية، حيث تعتبر مناسبة هامة للنواب لتجميع المعلومات والأهداف المرسومة لعمل الحكومة، واعتمادها كأرضية تنطلق منها مراقبة العمل الحكومي على أرض الواقع، ابتداء من مشاريع القوانين المقدمة في إطار تطبيق ذلك البرنامج أو بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي رصدتها خطة العمل المقدمة لهم.

وتعرض خطة العمل على المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الوزير الأول وتعتبر هذه المدة كافية لتحضير ذلك على أساس أن برنامج رئيس الجمهورية جاهز، غير أنه لا يتم الشروع في المناقشة إلا بعد 07 أيام من تبليغ خطة العمل إلى النواب، ويتم التصويت عليها بعد تكييفها على ضوء المناقشات التي دارت على مستوى المجلس بعد 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة العامة.⁽²⁾

من خلال ذلك نلاحظ أن الأجال التي تضمنها القانون العضوي 02/99 الخاصة بمدة عرض خطة العمل على أعضاء المجلس أو المخصصة لاطلاعهم وتصويتهم عليها كانت منطقية، متجنباً في ذلك معظم الإنتقادات الموجهة في السابق من طرف النواب.

من خلال التجربة التي عرفتتها الجزائر نجد أن الوزير الأول يحاول دائماً التنسيق والتوفيق بين ما تم رسمه من أهداف وبين تدخلات النواب من أجل كسب تأييد الأكثرية منهم، بغض النظر من كون الحكومة مدعومة بالأغلبية المتواجدة على مستوى المجلس، أما في حالة عدم قبول الخطة ورفضها فإنها تتحرك مسؤولية الحكومة.

1 - م 80 من دستور 1996

2 - المواد 46 ، 47 ، 48 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

أما في حالة الموافقة فإن خطة العمل تحال فوراً إلى مجلس الأمة، حيث يقدم الوزير الأول عرضاً بخصوصها ثم تتم مناقشتها والموافقة عليها مع إمكانية إصدار لائحة بشأنه.⁽¹⁾ ويجب أن يكون هذا التقديم خلال 10 أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني.

ومن الأمثلة على ذلك ما تم بعد الانتخابات التشريعية التي جرت في 17 ماي 2007، حيث قدم رئيس الحكومة برنامجاً أمام مجلس الأمة في 01 جويلية 2007 ثم تبعته مناقشات أعضائه، على إثر ذلك تقدم الأعضاء بمشروع لائحة تضمنت الموافقة المطلقة على برنامج الحكومة الجديدة وتمت المصادقة عليها.⁽²⁾

انطلاقاً من الدستور أصبحت اللائحة التي يصوت عليها مجلس الأمة تشكل أداة أساسية لتأييد برنامج الحكومة قبل 2008، أو خطة العمل فيما بعد، وقد تتضمن انتقادات لذلك البرنامج أو خطة العمل دون أن يترتب على ذلك أية مسؤولية تؤثر على وجود الحكومة، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن مكانة الحكومة قد تتأثر سياسياً، وتظهر بمظهر ضعيف أمام البرلمان مستقبلاً، مما يجعلها في موقف حرج أثناء أدائها لعملها لاسيما أثناء العملية التشريعية، إذ قد تتعرض لمعارضة شديدة من أعضاء البرلمان أثناء تقديمها لمختلف مشاريع القوانين.⁽³⁾

من خلال ما تقدم فإن عرض خطة العمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، لا تعدو إلا أن تكون فرصة أمام أعضاء البرلمان للإطلاع على قدر كبير من المعلومات والحقائق حول برنامج رئيس الجمهورية المراد تطبيقه وكذا الأهداف المسطرة لتحقيقها، كما تعتبر المعيار الذي

1- م 3/80 ، 4 من الدستور

- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2001، ص 94
2- جاء في تدخل رئيس مجلس الأمة: « الآن السيد: رئيس الحكومة وقد نلت ثقة البرلمان فهنيئاً لكم، والكرة الآن كما يقال في جانبكم، ولكن لن نقول لكم إنكم سوف تنفذون هذا البرنامج وحدكم، وإنما سوف تجدوننا بجانبكم من أجل تكريس وترجمة

مضمون هذا المشروع الذي ينتظر شعبنا نتائجه بشغف كبير»، مجلة الفكر البرلماني عدد 17 لسنة 2007، ص 174

3- بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، مجلد 10، عدد 01 سنة 2000، ص 78

على أساسه يمكن مراقبة مدى تطبيق ما جاء في برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع .

3 - تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية للبرلمان

يعتبر مشروع قانون المالية من الأدوات الأساسية التي يعتمد عليها البرلمان في ممارسته للعملية الرقابية على عمل الحكومة، إنطلاقا من أحكام الدستور التي تخوله التشريع المتعلق بقوانين المالية من التصويت على الميزانية الى المصادقة على قانون المالية، مما يجعل البرلمان يملك سلطة الإجازة للعمل الحكومي فيما يتعلق بالنفقات العمومية، وبذلك يكون مجال تنظيم العمليات المالية في الدولة من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية وذلك ما كرسته الدساتير التي عرفتها الجزائر .

ويعتبر المؤسس الدستوري أن البرلمان احد الضمانات الاساسية من اجل حماية وصيانة المالية العامة للدولة من كافة أسباب ومخاطر التبيد والضياع والفساد.

ولاعتبارات تقنية وفنية فإنه أوكل للحكومة تحضير مشروع قانون المالية الذي تعرضه على كل من مجلس الحكومة ومجلس الوزراء ثم أخذ رأي مجلس الدولة ، بعد ذلك يودعه الوزير الاول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في 30 سبتمبر من السنة المالية التي تسبق السنة المالية المعنية كحد أقصى .

على اثر ذلك يحال مشروع قانون المالية على اللجنة المالية والميزانية ، التي تحدد في أول اجتماع لها المتمثل في كيفية دراسة مشروع قانون المالية سواء فيما تعلق بدراسة الوثائق، أو الإستماع إلى أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء الحكومة أو إلى بعض التقنيين إذا اقتضى الأمر ذلك.

وبذلك تشرع اللجنة في مناقشة مشروع قانون المالية عن طريق الجلسات التي تعقدها بمشاركة وزير المالية، أو الوزراء الآخرين إذا دعت الضرورة لذلك.⁽¹⁾

1- عقيلة خراشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ، ص 364

وتبذل اللجنة قصارى جهدها من أجل إتمام عملها في الأجل المحدد على أساس ان قانون المالية يعد من أهم القوانين التي يصادق عليها البرلمان، وبذلك تعمل على تذليل العقبات من أجل تمكين النواب من مناقشة ذلك، وبذلك تعد اللجنة تقريراً بشأن ذلك ويقدم إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة، وتبدأ أشغال المجلس بتقديم عرض من طرف ممثل الحكومة وزير المالية، ثم تقدم اللجنة المالية والميزانية تقريرها بعد ذلك.

على إثر ذلك تبدأ تدخلات النواب حول مشروع القانون وتقديم إقتراحات التعديلات أن وجدت، بعد ذلك يأتي رد ممثل الحكومة حول مختلف الإقتراحات والاعتراضات وإعادة توضيح ما بدا غامضاً للنواب، على اثر ذلك يشرع مباشرة في التصويت على مشروع قانون المالية، وتجدر الإشارة ان المدة القصوى للتصويت على قانون المالية هي 47 يوماً ابتداء من تاريخ إحالته على المجلس. (1)

بعد ذلك يحال إلى مجلس الأمة الذي يقوم بدراسته ومناقشته على نفس المنوال ثم المصادقة عليه في مدة 20 يوماً على الأكثر. (2)

ولقد قيد الدستور البرلمان بالتصويت على مشروع قانون المالية في مدة 75 يوماً، ومخالفة ذلك تمنح الفرصة لرئيس الجمهورية بإصداره بواسطة أمر رئاسي. (3)

ان مناسبة مناقشة مشروع قانون المالية تقتضي التدخل من طرف أعضاء الحكومة أمام اللجنة المالية والميزانية والاجابة على كل استفسارات اعضائها مما يمكنهم من الاطلاع على كل جوانب مشروع القانون، كما ان هذه المناسبة تتيح كذلك لأعضاء البرلمان الإطلاع على مجموع الإيرادات والنفقات وميادين إنفاقها وكذا القطاعات التي حظيت بالتكفل أو التي أهملت، مما يسمح لأعضاء البرلمان بأن تكون لهم رؤية واضحة ودقيقة عن ما يتم تحصيله من إيرادات وما سيتم إنفاقه خلال السنة المقبلة.

1 - هيئة التحرير لمجلة الفكر البرلماني ، البرلمان وقوانين المالية العامة ، العدد 04 ، أكتوبر 2003 ، ص 09

2 - م 44 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

3 - م 06/120 ، 07 من دستور 1996

هذه الرؤية تشكل فيما بعد القاعدة الأساسية ومعيارا لكل أعمال الرقابة التي يقوم بها البرلمان على أرض الواقع، حيث تمكنه من الوقوف على مدى إحترام الحكومة لالتزاماتها، ومدى تحقيق وتجسيد الأهداف التي رسمتها وحددتها من خلال قانون المالية على أرض الواقع. غير أنه من خلال التجربة البرلمانية كشفت أن كثيرا من أعضاء البرلمان يجدون صعوبة في التعاطي مع المعطيات التي تقدمها الحكومة أثناء تقديمها لمشروع قانون المالية من جهة او عدم اكتراثهم بالموضوع من جهة اخرى، ويستغلون الفرصة لتقديم انشغالات محلية دون التطرق إلى ما جاء به قانون المالية وهي ظاهرة لازال أعضاء البرلمان لم يستطيعوا التخلص منها، الا أن هذا لا ينفي بأن تعتبر فرصة تقديم مشروع قانون المالية من طرف الحكومة إطارا ملائما لحصول أعضاء البرلمان على معلومات وحقائق قيمة تنير عملهم الرقابي المنوط بهم.

4 - تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية السنوي

يعتبر مشروع قانون تسوية الميزانية إحدى الوسائل الرقابية التي خولت للبرلمان بموجب الأحكام الدستورية.⁽¹⁾

ويعرف بأنه الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية. تقدم الحكومة سنويا مشروع هذا القانون لغرفتي البرلمان توضح فيه كيفية إستعمال الاعتمادات المالية التي رصدت لكل سنة مالية حيث يخضع لمناقشة أعضائه، ثم يتم التصويت عليه من قبلهم، وعلى إثر ذلك تختتم السنة المالية.⁽²⁾

1 - نصت المادة 160 من دستور 96 على ما يلي « تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان».

2- د. منيس اسعد عبد الملك ، اقتصاديات المالية العامة ، مطبعة مخيمرت ، مصر 1970 ، ص361

ولقد أعطى المشرع أولوية لهذه الآلية منذ دستور 1976، ثم كرست بموجب الدساتير التي تلت ذلك وجسدت بموجب القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، بهدف تفعيل دور البرلمان فيما يخص العملية الرقابية على أعمال الحكومة.⁽¹⁾

وتضمن هذا القانون في بابه السادس 03 مواد تكرر أحكام قانون ضبط الميزانية، وما يحتويه من بيانات والوثائق المرفقة له.

غير أنه من خلال التجربة البرلمانية فإن قانون تسوية الميزانية لم يقدم للبرلمان سوى 04 مرات قبل سنة 2008 التي قدم فيها آخر قانون، حيث قدم في السنوات 1978، 1979، 1981،⁽²⁾ بمعنى أن هذا القانون لم يقدم 27 سنة رغم إلحاح النواب في كل مرة بتقديمه وعود وزراء المالية بذلك في كل مرة، كما جاء في تدخل وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1998: «ان مشروع قانون ضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير، وسيتم تقديمه في السنوات الثلاث القادمة».⁽³⁾

كما أثار النواب في كل مرة بأنه لا يمكن مناقشة مشروع قانون المالية في ظل غياب وجود حصيلة نهائية عن كيفية تنفيذ الميزانية فعليا، متضمنة أرقاما حقيقية فيما يخص تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات.⁽⁴⁾

1 - م 187 من دستور 1976

- قانون 17/84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية ، ج ر 28

2 - جاء في عرض وزير العلاقات مع البرلمان محمود خذري أثناء تقديمه لمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، الجريدة الرسمية لمداورات للمجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، السنة الرابعة، الجلسة العلنية الرابعة والثلاثون، الأحد 16 جانفي 2011 ، رقم 198 ، ص 16

3 - نظر الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 25، الفترة التشريعية الرابعة، 24 ديسمبر 1997، ص 4

4- تدخل النائب كمال بعطاش، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 162 ، الفترة التشريعية الرابعة ، السنة الثالثة، 14 أكتوبر 1999 ، ص 23

وبقى الأمر على حاله حيث في كل مناسبة تقديم مشروع قانون المالية، إلا وتثار أهمية تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى غاية سنة 2008، حيث قامت الحكومة عن طريق الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان نيابة عن وزير المالية الموجود في فترة نقاهة، بتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

ويتوفر النصاب القانوني (198 نائبا) قام الوزير بتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية حيث أشار إلى أنه بعد انقطاع دام 27 سنة، فإن الحكومة تقدم مشروعاً أكثر ثراء من سابقه وذلك « بإبراز بنية النتائج المسجلة ضمن تنفيذ ميزانية الدولة، وتلك المحققة في إطار العمليات المحققة بالحسابات الخاصة للخزينة، وحركة الأموال وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، إن هذا المسعى يترجم وفاء الحكومة بتعهداتها والتزاماتها تجاه السلطة التشريعية ». ⁽²⁾

على إثر ذلك أحييت الكلمة إلى مقرر لجنة المالية والميزانية، حيث ذكره مرة أخرى بأن مشروع قانون تسوية الميزانية لم يطرح على المجلس الشعبي الوطني منذ تأسيسه إلا أربع مرات، ولم تكن هناك رقابة لأوجه صرف المال العام إلا بالنسبة لتلك السنوات، وأن النتائج المالية المصوت عليها آنذاك كانت جزئية نظراً لقلّة الوثائق المرفقة بالنصوص المودعة، وعدم التطرق إلى نتائج الحسابات الخاصة ولا إلى المديونية.

ومما جاء في تدخله « ان تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية من جديد على البرلمان، وبعد إلحاح من النواب ولأول مرة في عهد التعددية السياسية، هو بمثابة نقلة نوعية في تفصيل دور المؤسسات الدستورية في مجال الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية وضمان شفافية إستعمالها والمخولة للبرلمان طبقاً للدستور ولأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ». ⁽³⁾

1- تدخل وزير العلاقات مع البرلمان محمود خذري، الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 198، مرجع سابق، ص 16

2- الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 198، مرجع سابق، ص 16

3 - انظر الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 198، مرجع سابق، ص 21

كما ذكر بأن مشروع قانون تسوية الميزانية محل المناقشة قد تم إرفاقه بمختلف الوثائق اللازمة، حتى يستجيب للمعايير المحددة في القوانين ذات الصلة سواء ما تعلق بالدستور والقانون العضوي 17/84، أو الأمر 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

غير أن مقرر اللجنة في آخر تقريره أبدى ملاحظة شكلية تكمن في عدم إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 بقانون المالية 2011 تطبيقاً لأحكام قانون 17/84 المعدل والمتمم بأحكام القانون 24/89 لاسيما فيما تعلق بتعديل المادة 3/68 التي تنص «يرفق قانون المالية بمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية (ن-3)».⁽¹⁾

على إثر ذلك رفعت الجلسة الصباحية واستأنفت مساء، إلا أنها تميزت بشغور أكثرية أماكن النواب وقد أشار إليها رئيس الجلسة صراحة «الجلسة مفتوحة رغم قلة عدد الحضور».⁽²⁾ وأشارت مختلف الصحف إلى هذه الملاحظة وذكرت بأن عدد الحضور كان ضئيلاً، وأن عدد المتدخلين لم يتجاوز 34 مت دخلاً من أصل 389 نائباً بالمجلس الشعبي الوطني.⁽³⁾ وأهم ما تجدر الإشارة إليه أن معظم المتدخلين اشتكوا من تعقيد عملية تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية، حيث أشاروا إلى أن الوثائق المقدمة كثيرة وذات طابع تحليلي معقدة، مما يتطلب من لجنة المالية والميزانية والمدراء المركزيين لوزارة المالية بإعداد جداول سهلة للدراسة، مع تقديم معلومات كثيرة خاصة بالموضوع.⁽⁴⁾

1- انظر الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 198، مرجع سابق ، ص 30

2- تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 199 الفترة التشريعية

السادسة الدورة العادية السابعة السنة الرابعة 16 جانفي 2011، ص 03

3- أنظر مقال ع ي، 34 نائباً فقط يناقشون مشروع قانون ضبط الميزانية، جريدة المساء، العدد 4232، المؤرخة في

2011/01/17، ص 03

4- مداخلة السيد لحسن عراس ، الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني ، مرجع سابق ، ص 04

وهناك من طلب أن يكون التقرير القادم مبسطاً، وأن تحدد المشاريع حسب الولايات حتى يمكن للنائب تقييم ما لاحظته في ولايته، حتى يمكن الوقوف على مدى العدالة في توزيع المشاريع على مختلف الولايات.⁽¹⁾

ولقد شارك وزير العلاقات مع البرلمان مقدم مشروع القانون نفس الهموم التي اشتكى منها النواب، حيث جاء في رده « دعونا ايها السيدات والسادة النواب نصارح بعضنا بعضاً ونقول إن قانوننا مثل هذا يتضمن 1060 جدولاً وتعبئة كبيرة من الوثائق، أسمحوا لي لا يستطيع أي نائب مهما أوتي من حكمة وفصل الخطاب وحنكة أن يقول في مدة 07 دقائق أنه فهم 1060 جدولاً أو أنه درس هذا الثقل والحمل من الوثائق وهي كلها أرقام ».

كما صرح الوزير بمعلومة مهمة جداً، حيث ذكر أنه خلال عرض مشروع قانون ضبط الميزانية للسنوات 1978 ، 1979 ، 1980 ، 1981 ، فإنه سجل تدخل نائب واحد.

كما أقر الوزير نفسه بأنه سئم قراءة التقرير لأنه كله أرقام، وبالتالي فإن مناقشة قانون تسوية الميزانية يتطلب إمكانيات ضخمة في مجال المالية العامة والمحاسبة.⁽²⁾

غير انه يوم التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 لم يتوفر النصاب (عدد الحاضرين 123 فقط)، الامر الذي لم يستسغه رئيس المجلس ووجه نداء إلى كل المجموعات البرلمانية، لاسيما تلك التي تشكل الأغلبية والتحالف أن يتحلوا بالانضباط عند قيامهم بنشاطهم لأنهم يتحملون مسؤولية كبيرة، وان حضورهم ضروري في مثل هذه المناسبات. كما تواعد بإجراء تعديلات على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وانه يمكن أن تتخذ إجراءات في المستقبل ضد المتخلفين عن الجلسات.⁽³⁾ وفي الجلسة الموالية صادق النواب بالأغلبية على مشروع قانون تسوية الميزانية.⁽⁴⁾

1 - مداخلة مكتوبة للسيد أحمد حسناوي ، فضيل زعواطي ، نفس المرجع ، ص 06

2 - رد ممثل الحكومة وزير العلاقات مع البرلمان محمود خذري، الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 198، مرجع سابق، ص 30

3- نفس المرجع ، ص 30

4 - الجريدة الرسمية لمداولات للمجلس الشعبي الوطني ، رقم 200 ، المؤرخة في 20 جانفي 2011 ، ص 07

ونفس الملاحظة يمكن أن تقدم على مستوى مجلس الأمة إذ جاء في تدخل رئيسه أن العدد المحتشم للتدخلات لا يعود في أي حال من الأحوال إلى قلة أهمية هذا النص، بل يعود إلى الطابع المعقد الذي يميزه.⁽¹⁾

ومما جاء في تدخله أيضا رغم ما يقال بأن الأرقام مملّة، لكن هذا الملل مفيد لأن هذه وثيقة مرجعية يستفيد منها عضو البرلمان.

وبذلك تميزت جلسة المناقشة بالعدد المحتشم للحضور، وكان عدد المتدخلين قليلا جدا (4 أعضاء فقط)⁽²⁾، الأمر الذي جعل من الصحافة الوطنية تتناقل ذلك وترجعه إلى تعقيد الأرقام التي يتضمنها مشروع القانون، وان تحسين نوعية النقاشات يكون تدريجيا بحسب تعود أعضاء البرلمان عليه والتعاطي معه بكل جدية وصرامة.

من خلال ما تقدم فانه بالرغم ما يمثله مشروع قانون تسوية الميزانية من أهمية كآلية من آليات الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة، وبالرغم الأهمية التي أولاها المؤسس الدستوري من جهة والمشرع من جهة أخرى، فإن هذه الآلية لم تحض بالأهمية الكاملة سواء من ناحية الحكومة أو من قبل أعضاء البرلمان.⁽³⁾

بالنسبة للحكومة لم تحترم ما جاء في بنود الدساتير التي عرفتها الجزائر، والتي تنص على تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية كل سنة أمام البرلمان مرفوقا بقانون المالية، كما لم تحترم ما جاء في النصوص التشريعية مثلما نص عليه قانون 17/84 الذي يلزمها أيضا بتقديمه مثله مثل قانون المالية⁽⁴⁾، حيث قدم هذا المشروع 04 مرات متتالية من 1978 إلى غاية 1981، ومن ذلك

1 - عدد الحضور 58 عدد الوكالات 53 أي مجموع 111 عضو، الجريدة الرسمية لمجلس الأمة ، العدد 15 ، المؤرخة في

25 جانفي 2011 ، ص 29

2 - حسب ما جاء في رد ممثل الحكومة وزير العلاقات مع البرلمان ، نفس المرجع ، ص 19

3- د. عبد الحميد محمد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية 1974، ص 311

4 - د. بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 186

الوقت لم يقدم رغم مطالبة النواب به في كل مرة عند تقديم مشروع قانون المالية السنوي، على أساس أنه يعتبر مرآة عاكسة للتسيير الحكومي في كيفية صرف النفقات ومدى تجسيد الحكومة لبرامجها وفي كيفية تحكمها فيها، ومدى إحترامها لالتزاماتها التي تعهدت بها أثناء تقديمها لمشروعها أمام البرلمان.

أمام هذا الإلحاح قامت الحكومة بتقديمه سنة 2008، حيث كان من المتوقع أن يجد تجاوبا وصدى كبيرا لدى أعضاء البرلمان، وان تكون هناك مناقشة لامثيل لها بين الحكومة وأعضاء البرلمان، بحيث يعتبر فرصة كبيرة في محاسبة الحكومة حول كيفية طرق الإنفاق العمومي، ومدى نجاحها في عملية تخطيط برامجها وتجسيدها على أرض الواقع، ومدى التحكم في النظام الجبائي.

غير أن فعاليات تقديم مشروع هذا القانون، وما صاحبه من هول إعلامي نظرا للأهمية التي يكتسيها لم يجد صدى لدى أعضاء البرلمان بغرفتيه، حيث كان عدد الحضور مخيبا للآمال مما أدى الى تأجيل التصويت عليه، كما كان عدد المتدخلين محتشما جعل كل من رئيسي الغرفتين يشيران إلى ذلك مع تقديم تبريرات غير مقنعة تارة واتخاذ إجراءات ضد المتخلفين تارة أخرى، وإذا كانت هناك تدخلات فمعظمها خارج إطار المناقشة إذ تتعلق بإثارة قضايا ذات بعد محلي، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في معظم النصوص المنظمة لعمل البرلمان من جهة والعمل التشريعي بصفة عامة من جهة أخرى.

5 - تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة

إذا كان المؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله المتعلق بكيفية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية، فإنه ألزمه كذلك بتقديم بيان عن السياسة العامة للحكومة كل سنة.⁽¹⁾ يلعب هذا البيان دورا مهما في إبلاغ أعضاء البرلمان وتزويدهم بالمعلومات والحقائق عن ما تم تنفيذه أثناء سنة من تاريخ تقديم خطة العمل الخاصة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أمامهم

1 - م 84 من الدستور، وتجد الملاحظة أن هذه الآلية لم يتضمنها دستوري 1963 ، 1976

- م 50 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

وما هو في قيد التنفيذ، وإبراز العوائق التي تقف أمام التنفيذ وكذا البرامج التي تنوي الحكومة إنجازها مستقبلا، كما يعتبر من الآليات الأساسية التي يقيم على أساسها عمل الحكومة إنطلاقاً من المعايير التي تم تحديدها بناء على خطة العمل المقدمة سلفاً.⁽¹⁾

وفي هذا الإطار جاء في تدخل رئيس مجلس الأمة بمناسبة إلقاء الوزير الأول لبيان السياسة العامة لسنة 2010، بأنه يعتبر مناسبة للحوار والمكاشفة وتوضيح الموقف وتبرير القرار من مختلف القضايا التي يطرحها أعضاء مجلس الأمة.⁽²⁾

وبذلك يعتبر بيان السياسة العامة السنوي محطة مهمة أمام أعضاء البرلمان من طلب توضيحات من الحكومة حول البرامج التي تم تقديمها أثناء تقديم برنامج الحكومة، بالإضافة إلى طرح الإشغالات حول بعض القضايا التي تهم الأمة بصفة مباشرة، غير أن تدخلات بعض نواب البرلمان تختلف من نائب إلى آخر فهناك تدخلات في الصميم وأخرى هامشية، غير أن أغلب التدخلات يغلب عليها إثارة بعض القضايا المحلية دون التطرق إلى القضايا العامة، مما يجعل الجلسة تتحول إلى فرصة للنواب من الظهور بمظهر المدافع عن الجهة التي يمثلها وكأن التمثيل هو محلي وليس وطني، كما أن الإنتقادات الموجهة لبيان السياسة العامة عادة ما تكون من المعارضة، في حين نجد الأغلبية مساندة في معظمها لما قدمته الحكومة من إنجازات، الأمر الذي يفقد فعالية هذه الآلية.⁽³⁾

إنطلاقاً من هذه المعطيات اعتبر بيان السياسة العامة للحكومة من الآليات التي تمكن أعضاء البرلمان من الإطلاع على نسبة إنجاز البرنامج الذي أوكل للحكومة تنفيذه وتجسيده في الميدان، كما يمكنهم أيضاً من الوقوف على بعض الحقائق والتزود ببعض المعلومات من خلال

1 - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مرجع سابق، ص 64

- عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ربحانه للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص 136

2- تدخل رئيس مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 248

3- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، رقم 181، المؤرخة في 25 أكتوبر 2010، ص 3

العرض المقدم، مع إمكانية إستغلال ذلك في ممارسة الآليات الرقابية الاخرى المختلفة كالأسئلة، والاستجواب، ولجان التحقيق مستقبلا.

نظرا للمكانة التي أولاها له المشرع، فإنه أعقبه بمناقشة إلزامية من طرف النواب عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، حيث جعل المؤسس الدستوري من عرض الحكومة لبيانها السنوي أمامهم أمر اختياري دون إلزامية إجراء المناقشة، غير أن الحكومة اعتادت تقديمه في كل مرة ويتبع بمناقشة.⁽²⁾

وتمكن تلك المناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني من الوقوف على الوضعية الحقيقية على مدى تقدم إنجاز برنامج رئيس الجمهورية، ومدى وفاء الحكومة بالتزاماتها التي تعهدت بها أثناء تقديم مخطط العمل إلى البرلمان للمصادقة عليه.

وعند الإنتهاء من تلك المناقشة تختم تلك الجلسة بدون تصويت، إلا أن المؤسس الدستوري مكن نواب المجلس الشعبي الوطني من إتمام تلك المناقشة بإيداع لائحة، وما يترتب عنها من نتائج من أهمها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

المطلب الثاني : الآليات الرقابية التي تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة

لقد خول المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من الدول الأخرى آليات رقابية متعددة تمكن البرلمان من مراقبة عمل الحكومة بهدف تحقيق تطلعات الشعب الذي ينبع منه هذا البرلمان.

غير ان هذه الآليات تنقسم إلى قسمين قسم عبارة عن آليات تمكن أعضاء البرلمان من الإطلاع على العمل الحكومي وجمع مختلف المعلومات والحقائق التي تساعد في ممارسة الآليات الرقابية المختلفة، كطرح الأسئلة، الإستجواب، لجان التحقيق، الإستماع إلى أعضاء الحكومة، المصادقة على قانون المالية، قانون تسوية الميزانية، المصادقة على مشاريع القوانين، ومخطط عمل الحكومة، هذه الوسائل لا تترتب عنها أية مسؤولية سياسية للحكومة.

أما الفئمة الثانية فهي آليات رقابية تمكن المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة في إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، هذه الآليات تتجسد عبر تقديم الحكومة لمخطط عملها الخاص بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على ارض الواقع، أو بمناسبة تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة.

وتعرف المسؤولية السياسية للحكومة بأنها إمكانية البرلمان بسحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو من أحد الوزراء، مما يؤدي إلى حل الحكومة دون أن يترتب عليها عقوبة أخرى، لاسيما إذا كان العمل الذي كان سببا في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة لا يكيف بأنه جريمة وفقا لقانون العقوبات، بذلك يكون جزاؤها ذو طابع وقائي وسياسي جوهره دفع الوزراء إلى الإستقالة دون وقوع الجرائم والمحاكمة.⁽¹⁾

وعرفت المسؤولية السياسية في الجزائر منذ دستور 1963 وتم التراجع عنها بموجب دستور 1976، حيث استبعد اثاره المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية على اساس انه المسؤول عن

1 - وسيم حسام الدين الأحمد ، مرجع سابق ، ص 100

الوظيفة التنفيذية أمام المجلس الشعبي الوطني، وخوله إمكانية حله من طرفه مما أخل بتوازن القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.⁽¹⁾

غير أنه بموجب دستوري 1989 و1976 أقرت المسؤولية السياسية للحكومة حتى يدفع بالحكومة بأن تقوم بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها على أحسن وجه.

أما الآليات التي تفضي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة فهي نوعين:

النوع الأول مرتبط بمناقشة مخطط عمل الوزير الأول والثاني مرتبط بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

الفرع الأول: عدم المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول

لقد ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول بمجرد تعيينه أن يقدم مخطط عمله الخاص بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني خلال خمسة وأربعين يوما الموالية لتعيينه من طرف رئيس الجمهورية ويشرع في مناقشته بعد سبعة أيام من تقديمه.

على ضوء تلك المناقشة يمكن للوزير الأول بالتشاور مع رئيس الجمهورية أن يكيف مخطط عمله، ثم يقدمه مرة أخرى للمجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه في غضون 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة الأولى، ثم يقدم عرضا آخر بعد ذلك في غضون 10 أيام أخرى من موافقة المجلس الشعبي الوطني أمام مجلس الأمة، وتفضي هذه المناقشة بالضرورة إلى نتيجتين إما الموافقة أو عدم الموافقة.

1 - الحالة الأولى: الموافقة على مخطط العمل المقدم من طرف الوزير الأول

قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كان رئيس الحكومة ملزم بتقديم برنامج حكومته، مثله مثل معظم رؤساء الحكومات في الدول الأخرى، حيث تنص معظم دساتير الدول بإلزام الحكومة بتقديم برنامجها الذي انتخبت على أساسه للبرلمان للمصادقة عليه، وكان دستور 1996 ينص على نفس الأحكام بالرغم ما كان يشوبها من غموض حيث كان يطرح التساؤل هل أن الحكومة

1 - Brahim Mohamed, Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, R.A.S.J.E.P, N° 4, 1991,

تطبق برنامجها أم برنامج رئيس الجمهورية، الجواب على هذا التساؤل يكون من خلال احكام دستور 1996 قبل التعديل، لاسيما احكام المادة 2/79 التي تلزم رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء، حيث يتلقى التعليمات والتوجيهات من رئيس الجمهورية بغرض تكييفه او إدخال تعديلات عليه.

كما أن التجربة السياسية في الجزائر أثبتت أن رؤساء الحكومات كانوا دائما ملتزمين بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهو ما جاء صراحة في تصريح أحد رؤساء الحكومات.⁽¹⁾ بذلك كان لتعديل سنة 2008 أثر واضح لرفع اللبس والغموض عن ذلك، إذ تضمن صراحة بأن الوزير الأول مكلف بإعداد مخطط العمل الخاص بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وعرضه على المجلس الشعبي الوطني.⁽²⁾

منذ ذلك الوقت أصبحت المهمة الاساسية للوزير الأول هي تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه.

بذلك اصبح التنفيذ يتم بعد مناقشة ذلك المخطط من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وإبدائهم لملاحظاتهم التي يؤخذ بأهمها في كثير من الأحيان من طرف الحكومة، والتي على اساسها يتم تحويل مخطط العمل، ثم يعرض مرة اخرى للتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

لقد أثبتت التجربة الدستورية الجزائرية لاسيما في عهد التعددية أن كل مشاريع برامج الحكومة أو مخططات العمل التي قدمت للمجلس الشعبي الوطني قد تمت المصادقة عليها بالأغلبية، ابتداء بحكومة أويحيى في جوان 1997 وانتهاء بحكومته مرة اخرى في سنة 2010.⁽³⁾

1 - ما جاء في ختام عرض رئيس الحكومة أحمد بن بيتور لبرنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني في 2000/01/16 ،

الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 180، المؤرخة في 2000/01/31 ، ص 05

2 - م 80 من دستور 1996

3 - المرسوم الرئاسي 149/10 مؤرخ في 28 ماي 2010 المتضمن تعيين الحكومة ، ج ر 36

ان هذه الوضعية كانت راجعة آنذاك لطبيعة تشكيلة المجلس الشعبي الوطني الذي يتميز بسيطرة الأغلبية من جهة والتحالف الرئاسي من جهة اخرى، مما أفقد عملية المناقشة والمصادقة قيمتها، وبقيت تدخلات المعارضة رغم أهميتها لا تشكل أي أثر يذكر في المصادقة على مخطط الوزير الأول، واصبحت اجراءات المصادقة عملية شكلية، مما جعل الحكومة لا تعطي عناية كبيرة لإعداد مخطط عمل متكامل.

2 - الحالة الثانية: عدم الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول

عند مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط العمل المعد من قبل الوزير الأول، فإن هذا الاخير يقوم بتكليف مخطط عمله على ضوء تلك المناقشة ثم يقدمه للمصادقة مرة اخرى، فإذا ما تمت المصادقة كان الأمر طبيعياً، وهي الحالة التي عودنا عليها اعضاء المجلس الشعبي الوطني، أما إذا وقع العكس فإن الوزير الأول ملزم بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، على أساس أن المسؤولية السياسية هي مسؤولية جماعية.⁽¹⁾

وتعتبر هذه الإستقالة تحصيل حاصل وأمر طبيعي، لأنه لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يتعايش فيما بعد مع الحكومة، على أساس أن كل ما تقدمه من مشاريع إلا وتجد موقفا رافضا لها، مما يؤدي إلى انسداد في العلاقة القائمة بين الحكومة والبرلمان.

عند تحقق هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول، الذي بدوره يعد مخطط عمل جديد بنفس الإجراءات، ويعرض على المجلس الشعبي الوطني، هذا الاخير يتخذ احد الموقفين اما القبول او الرفض من جديد، وفي حالة الرفض يترتب على ذلك حل المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون.⁽²⁾

غير أنه نظرا للوضعية الراهنة ونظرا لطبيعة التركيبة البشرية للمجلس الشعبي التي تحكمه الأغلبية المؤيدة للحكومة، فإن هذه النتيجة (نتيجة الحل) بعيدة التوقع في مثل هذه الظروف ،

1 - م 81 من دستور 1996

2 - م 82 من دستور 1996

مما يجعل الرقابة البرلمانية هي رقابة تقوم بها الأقلية، أما الأغلبية فرقابتها رقابة شكلية لا ترقى بأن تشكل خطراً على مصير الحكومة، لأنها مساندة لها لكل ما تقدمه أمام البرلمان.

أما التساؤل الذي يطرح نفسه بحدّة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، ما هو التكيف القانوني لحالة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الوزير الأول المتعلق بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية؟ أهو رفض لمخطط العمل، أم لبرنامج رئيس الجمهورية.

إن الجواب على هذا التساؤل ليس من السهولة بمكان، لأنه لو درسنا الأمر قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 لكان الأمر أهون بالرغم مما يكتفه من غموض في الممارسة على أرض الواقع، حيث كانت المصادقة تكون على مشروع الحكومة وهذا بصريح أحكام الدستور، وبالتالي فإن عدم المصادقة على ذلك المشروع فإنه المنطقي أن تقدم الحكومة استقالتها نظراً لما تقدم سلفاً.

أما في ظل أحكام الدستور الحالي فإن البرلمان يصادق على مخطط عمل الوزير الأول المتضمن كيفية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية،⁽¹⁾ مما يتفرع عنه عدة تساؤلات منها أن الشعب لما أعطى صوته في الإنتخابات لحزب ما، فإنه من أجل تطبيق البرنامج الذي تقدم به وبالتالي فإنه خلافاً للأعراف الدستورية فإن برنامج الأغلبية في البرلمان لا يطبق، مما يطرح التساؤل مرة أخرى ما هو دور الأغلبية في هذه الحالة؟.

الجواب على ذلك يكون من خلال الممارسة السياسية الحالية، حيث أصبح دور الأغلبية في الوقت الحالي ينحصر في مساندة الحكومة منها تزكية مخطط العمل المجسد لبرنامج رئيس الجمهورية، لكن لو افترضنا العكس وكانت المعارضة تمثل الأغلبية في المجلس عكس ما هو عليه الوضع الحالي فإن ذلك يتسبب في وضع سياسي حرج، لأنه بالرغم أن رئيس الجمهورية بيده مفاتيح الربط كتعيين الوزير الأول من أي حزب شاء، وحل البرلمان في حالة عدم المصادقة على مخطط الوزير الأول، فإن الوضع يفرض بأن يكون هناك تعايش بين الأغلبية ورئيس

1 - م 80 من دستور 1996

الجمهورية، كما حصل ذلك بعد الانتخابات التي جرت في فرنسا في سنة 1986.⁽¹⁾ إلى جانب ذلك فإن عدم المصادقة على مخطط الوزير الأول، يفهم ضمناً بأن المجلس الشعبي الوطني غير موافق على برنامج رئيس الجمهورية، مما يضع رئيس الجمهورية في وضع حرج، مما يحتم عليه حل البرلمان من أجل ضمان أغلبية في البرلمان، وهو أمر غير مضمون. غير انه من خلال أحكام الدستور فإن رئيس الجمهورية يوجد في موقف قوي أمام البرلمان لاسيما المجلس الشعبي الوطني، حيث ان اعضاءه لا يغامرون بعدم المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول، لأنهم يعرفون مسبقاً أن ذلك يؤثر على تواجدهم في البرلمان، الأمر الذي جعل من المصادقة على مخطط الوزير الأول الخاص بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية شكلية يجب على الوزير الأول إحترامها، مما أفرغ هذه الآلية الرقابية من محتواها.

الفرع الثاني: الوسائل المرتبطة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة

لقد أولى المؤسس الدستوري أهمية خاصة لآليات مراقبة الحكومة كغيره في الدول الأخرى، غير أن محاكاة دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا كان له الأثر البارز في تجسيد تلك القواعد والآليات التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، مع احتفاظه بخصوصيات الوضع الجزائري وبيئته على الخصوص، ومن الآليات التي تساهم في إثارة تلك المسؤولية هو إلزام الحكومة بتقديمها سنوياً بياناً عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، واختيارياً إلى مجلس الأمة كما سبق ذكره.

لقد اعطى المشرع للبيان السنوي للسياسة العامة المقدم إلى المجلس الشعبي الوطني مكانة في غاية الأهمية مقارنة مع الآليات الأخرى المخصصة لمراقبة العمل الحكومي،⁽²⁾ إذ أعقبه بمناقشة يمكن ان تختتم بلائحة مقدمة من طرف النواب أو أن تترتب عنها آليات أخرى، تعتبر من اهم الوسائل التي تفضي إليها العملية الرقابية، والتي تساهم بطريقة مباشرة في إثارة المسؤولية

1 – Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, o.p, cit, p288

السياسية للحكومة كملتمس رقابة، أو طلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، مخالفا بذلك الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة.⁽¹⁾

وتشكل هذه الوسائل إخراجا للحكومة سواء تلك التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة أو تلك التي لا تثيرها، حيث يترتب عنها إما تعزيز الحكومة لموقفها سواء تجاه البرلمان أو رئيس الجمهورية، أو تكون في موقع حرج أمامهم مما يتحتم عليها إعادة النظر في طريقة عملها، أو قد يترتب عن ذلك ما تخشاه الحكومة وهو تقديم استقالتها.

1 - اللائحة

تعتبر اللائحة إجراء قانوني خوله المؤسس الدستوري والمشرع إلى النواب باستعماله عقب مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، يمكنهم من إبداء رأيهم والإفصاح عنه حيال الأداء الحكومي.⁽²⁾

وربط المشرع اللائحة بمناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وبمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط العمل الخاص بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية من طرف مجلس الأمة.⁽³⁾

يستتج من ذلك ان المؤسس الدستوري قد خول نواب المجلس الشعبي الوطني دون غيرهم تقييم السياسة العامة للحكومة سنويا، من خلال الوقوف على مدى تنفيذها لالتزاماتها التي أخذتها على عاتقها إبان تقديم مخطط عملها القاضي بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

ومن طرق تقييم السياسة العامة للحكومة إجراء مناقشة عامة حولها للإطلاع عن قرب على النتائج المحققة فعليا وعن العوائق التي أدت إلى عدم تحقيق التزاماتها، وعند الانتهاء من

1 - م 49 من الدستور الفرنسي، حيث يمكن للوزير الأول طلب إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عقب البيان السنوي للسياسة العامة أو بمناسبة تقديم برنامج الحكومة، أو عند تقديم مشروع قانون المالية أو تمويل التأمينات الإجتماعية، غير أن ذلك مشروط بمداولة مجلس الوزراء.

2 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 392

3 - م 1/84 من الدستور، والمواد من 51 إلى 55 من القانون العضوي 02/99

المناقشة تختتم تلك الجلسة بدون تصويت، وعلى إثرها يمكن للنواب تقديم لائحة حول تلك الحصيلة السنوية.

وخوفا من تجاوزات النواب في إستعمال صلاحياتهم، أحيط تقديم اللائحة بمجموعة من الشروط حددت بموجب القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي 02/99 ، ومن هذه الشروط:

- تقدم إقتراحات اللوائح في أجل 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة حول البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

- أن يكون إقتراح اللائحة موقع من طرف 20 نائب على الأقل.

- أن يودعه مندوب أصحاب الإقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من إقتراح لائحة.

- عرض إقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها.

- عدم التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على إقتراحات اللوائح ما عدا الحكومة

بناء على طلبها، أو مندوب أصحاب إقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح

اللائحة، نائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة.

من خلال هذه الشروط يتضح جليا أن الأقلية مقصاة من العملية، فشرط 20 نائبا لتقديمها

يحرم بعض الأحزاب من تقديم اللوائح.

كما أن تقييد النواب من التوقيع على لائحة واحدة فقط حسب القانون العضوي 02/99 يحد

من حرية النواب في ممارسة هذا الحق، بالرغم أن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة

1997 كان أكثر واقعية، حيث تضمن على عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من اقتراح لائحة

في نفس الموضوع، بمعنى إمكانية توقيعه على لوائح أخرى ذات مواضيع مختلفة.⁽¹⁾

1 - م 113 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997 ، ج. ر 53

إلى جانب ذلك هناك غموض يكتنف سن اللائحة سواء في الدستور أو القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو القانون العضوي 02/99 حول الغاية التي من أجلها تم سن اللائحة، حيث تطرح تساؤلات أهمها هل أن الغاية من ذلك هو أن اللائحة وسيلة يستخدمها النواب للتعبير عن عدم رضاهم بمستوى العمل المقدم من الحكومة؟، أم من أجل مساندة الحكومة وإعطائها سند معنوي من أجل مواصلة مجهوداتها؟.

ففي ظل التساؤل الأول حيث إذا صوت النواب على لائحة تعارض سياسة الحكومة ماهي النتائج المترتبة على ذلك؟.

وامام عدم تطرق النصوص لذلك، فإنه يمكن أن نستنتج أنه في حالة التصويت الإيجابي لصالح الحكومة، فإن ذلك يوفر لها دعما قويا في مواصلة مهامها، أما إذا كان التصويت سلبيا فإنه يضع الحكومة في حرج، وقد يؤدي إلى بعض الإصطدامات لاسيما بمناسبة تقديم الحكومة لمشروع القوانين، أو بمناسبة تقديمها لبيانها السنوي الخاص بالسياسة العامة.⁽¹⁾

غير أن التجربة السياسية التي تعيشها الجزائر في ظل التعددية فرضت منطقا بموجبه لا يمكن أن تتحقق وأن تتجسد تلك الآليات التي تضمنتها أحكام الدستور ولا أحكام القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا أحكام القانون العضوي 02/99 ، على أساس أنه منذ تبني التعددية إلا وتجد الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني مساندة للحكومة، مما جعلها في منأى من تجسيد تلك الآليات، الأمر الذي جعل الحكومة في كل مرة عند تقديمها للبيان السنوي للسياسة العامة إن حدث ذلك تكون مرتاحة، مما يجعل ذلك البيان يغلب عليه الطابع العام دون التعمق في التفاصيل.

هذا الواقع دفع بنواب المعارضة الاحجام عن تقديم اللوائح على أساس أن النتيجة معروفة سلفا من جهة، مع عدم ترتب أي إجراء يثير المسؤولية السياسية للحكومة من جهة أخرى.

2 - د. سعيد بوالشعير، مرجع سابق ، ص 393

- عقيلة خرياش ، مرجع سابق ، ص 123

يعتبر ملتمس الرقابة آلية من آليات الرقابة الفعالة التي نص عليها الدستور، ويمكن إثارته من نواب المجلس الشعبي الوطني على شكل لائحة يعبرون فيها عن عدم رضاهم على أداء الحكومة، ويهدفون إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ودفعها لتقديم استقالتها. (1)

كرس هذا الإجراء دستوريا في الجزائر منذ دستور 1989 الذي تضمن الإعراف بالتنوع السياسي والتعددية الحزبية، وتم تكريسه مرة أخرى بموجب دستور 1996. (2)

لقد ربط المؤسس الدستوري تحريك هذه الآلية بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة مثله مثل اللائحة ويستخلص من مواد دستور 1996 ان المؤسس الدستوري تأثر مرة أخرى بدستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، حيث شابهه في بعض جوانب تحريك هذه الآلية والنتائج المترتبة عنها. (3)

ويعتبر ملتمس رقابة من الوسائل الفعالة التي يمتلكها نواب المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة، ومساءلتها حول تطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ومحاسبتها عليه بمناسبة اللقاء السنوي الخاص بتقديم بيان عن السياسة العامة، مما يترتب على ذلك تقديم هذه الآلية إلا مرة واحدة في السنة، غير أنه في حالة التصويت عليه فإن الوزير الأول ملزم بتقديم إستقالة حكومته.

ونظرا للنتائج المترتبة عليه والخطورة التي يشكلها على استقرار الحكومات من جهة، والنظام السياسي من جهة أخرى، وحتى لا يكون هناك سوء تقدير في إستعماله وفي النتائج المترتبة عنه، فقد أحاطه المشرع بجملة من القيود يصعب تحقيقها بهدف المحافظة على استقرار الحكومة من جهة وتجنب العواقب غير المتوقعة من جهة أخرى، وتمثلت هذه الشروط فيما

1 - د. أد مون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول ، دار العلم للملايين 1968 ، ص 366

2 - المواد 84 ، 135 ، 136 ، 137 من دستور 1996

3 - المواد 49 ، 50 من الدستور 1958 الفرنسي، والمواد 153، 154، 155، من القانون الداخلي المعدل في سنة 2009

تضمنه كل من الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 كما يلي.⁽¹⁾

- توقيع ملتمس الرقابة من طرف 7/1 عدد النواب على الأقل، وتعتبر هذه النسبة كبيرة مقارنة بما نص عليه الدستور الفرنسي إذ اشترط 10/1 النواب، وهو عدد مقبول مقارنة بالآثار التي تترتب عليه.

- عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد.

ويعتبر هذا تضيق على حرية النائب على أساس أن ملتمس الرقابة لا يمكن تقديمه إلا مرة واحدة في السنة، نظرا لارتباطه بتقديم البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة، في حين نجد أن الدستور الفرنسي نص على إمكانية توقيع النائب على ثلاثة ملتمس رقابة أثناء الدورة العادية للجمعية الوطنية.⁽²⁾

- إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشة المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب.

ويعتبر النشر ذا أهمية سواء لدى النواب أو الرأي العام ، لأن ذلك يمكن كل النواب من الإطلاع عليه سواء كان حاضرا بالمجلس أو غائبا عنه، كما يعطي فرصة للرأي العام بالإطلاع على عدم رضى النواب بما قدمته الحكومة من إنجازات ، وعن مدى وفائها بالالتزامات التي أخذتها على عاتقها.

- حصر التدخلات أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق بتقديم البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة:

- الحكومة بناء على طلبها.

1 - م 57 ، 58 ، 59 ، 60 ، 61 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

2 - م 49 من الدستور الفرنسي

- مندوب أصحاب ملتصم الرقابة.

- نائب يرغب في التدخل ضد ملتصم الرقابة.

- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتصم الرقابة.

- الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية 3/2 في النواب.

وتعتبر هذه النسبة منطقية وإن كانت معتبرة لأن الهدف من ذلك هو المحافظة على إستقرار الحكومات، وملتصم الرقابة الذي لا يحقق موافقة الأغلبية، يفسر بأن الأقلية وحدها غير راضية على عمل الحكومة.

- عدم التصويت على ملتصم الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه.

تعتبر هذه المدة كافية لجميع الأطراف سواء الحكومة، إذ بإمكانها إجراء الإتصالات وإقناع النواب المترددين في عدم التصويت على ملتصم الرقابة ومحاولة استمالة النواب الآخرين، إما بالامتناع أو عدم التصويت على ملتصم الرقابة من أجل ضمان ثلث النواب زائد واحد بهدف إسقاط ملتصم رقابة، أو لجميع النواب من أجل التفكير مليا في العواقب التي يمكن أن تتجر على نتيجة التصويت، كما يكون فرصة للنواب المبادرين الذين يكونون في صراع مع الوقت من أجل إقناع زملائهم بمساندتهم وعدم خضوعهم لضغوطات الحكومة.

وفي حالة تحقق الشروط السابقة فإن الوزير الأول يقدم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية، غير أنه يستنتج من خلال تحليل الشروط الواجب تحققها لإيداع ملتصم رقابة، ومن واقع التجربة النيابية الجزائرية منذ انتخابات 1997 إلى يومنا هذا، تبدو تعجيزية إن لم نقل مستحيلة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة إنطلاقا من عدة معطيات.⁽¹⁾

إن تحديد نسبة 7/1 النواب للمبادرة بإيداع ملتصم رقابة تعتبر مجحفة في حق الاقلية، ولا يمكن لها أن تلجأ إليه لأنها تعرف مسبقا أن عدد منتخبيها لا يسمح لها بالمبادرة بمثل ذلك، لا سيما في ظل الوضع القائم منذ انتخابات 1997.

1 - د. سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 395

إلى جانب ذلك فإنه من المستحيل على الاقلية أن تستطيع إقناع الأغلبية التي تمثل ثلثي أعضاء المجلس بالمصادقة على اقتراحها.

كما أنه إنطلاقاً من تركيبة التشكيلات السياسية المكونة للمجلس الشعبي الوطني منذ 1997، فإنه يجعل من الصعب تحقيق نسبة 3/2 النواب للتصويت على مقترحها، على أساس أن النواب المصوتين هم فقط الداعمين لاقتراح ملتمس الرقابة، مقابل ذلك فإنه يكفي للحكومة تحقيق معارضة مشكلة من الثلث زائد واحد من إسقاط ملتمس الرقابة.

إلى جانب ذلك فإنه منذ 1997 فإن الأغلبية في البرلمان هي إلى جانب الحكومة، مما جعل نواب المعارضة يعزفون عن المغامرة ولو بالمحاولة عن تقديم ملتمس رقابة لأن النتيجة معروفة سلفاً، الأمر الذي أدى بهم إلى عدم تقديم ولو ملتمس رقابة واحد منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، إلا أنه بالرغم من تلك المعوقات فإنها لا تعتبر عذراً لأن تقديم ملتمس رقابة ولو لم يأت بثماره فإنه يعتبر بمثابة إعدار للحكومة وتبنيها بعدم رضى النواب على أدائها.

من التجارب البرلمانية التي يمكن اخذ العبرة منها ما جرى في فرنسا، فإنه بالرغم من أن ملتمس الرقابة لم يأت بثماره إلا مرة واحدة في 5 أكتوبر 1962، حيث صوت 280 نائباً لصالح ملتمس الرقابة، وأدت إلى سقوط حكومة جورج بومبيدو وترتب عن ذلك حل الجمعية الوطنية من طرف الرئيس دوقول (De gaulle) آنذاك، مما نتج عنه تعديل النظام الانتخابي الذي أصبح يؤمن أغلبية في البرلمان لصالح الحكومة، مما أثر على فعالية ملتمس الرقابة.

منذ ذلك التاريخ لم يثمر ولو ملتمس رقابة واحد على إسقاط الحكومة، غير أن هذا لم يثن نواب الجمعية الوطنية من تقديم ملتمس الرقابة بالرغم أن نتائج التصويت كانت في غير صالحه في كل مرة، وبذلك قدم النواب 54 ملتمس رقابة ما بين 1958-2010 لم ينجح منها إلا ما تقدم ذكره. (1)

هذا النفس الطويل لديهم كان من المفترض ان يحذوا حذوه نواب المجلس الشعبي الوطني،

1 – Pauline turk , o.p, cit , p113

ولو باقتراح ملتزم الرقابة حتى ولو لم يحصل حتى على 7/1 النواب لتقديمه، لأن الأهم في ذلك هو شعور النواب بالوسائل التي كفلها لهم الدستور بمباشرتها من أجل رقابة الحكومة من جهة وتحسيس الحكومة عن عدم رضاهم عن أدائها من جهة أخرى.

3 - التصويت بالثقة

يعتبر طلب التصويت بالثقة إجراءً بموجبه تتقدم الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بطلب التصويت حول أدائها خلال قيامها بتجسيد مخطط عملها الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني عند بداية عملها، ويكون هذا الطلب عقب تقديمها للبيان السنوي عن السياسة العامة.⁽¹⁾

ويشكل التصويت بالثقة لصالح الحكومة دعماً قوياً لها، حيث يمنحها سندا في مواجهة معارضيها، ويطلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة عادة في النظم البرلمانية في عدة مناسبات، إما عند تقديم الحكومة لبرنامجها لأول مرة، أو بمناسبة تقديم نص قانوني، أو عقب تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة.⁽²⁾

وفي بعض الأحيان يستخدم مصطلح آخر يقصد به التصويت بالثقة وهو المصطلح الذي استخدم في الدستور الفرنسي المتمثل في إثارة مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية الفرنسية على أساس أن لهما نفس النتيجة.

وقد انفرد الدستور الجزائري عندما ربط مسألة التصويت بالثقة بتقديم البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة، حيث خالف في ذلك الدستور الفرنسي الذي ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وطلب الثقة من الجمعية الوطنية إما بمناسبة تقديم رئيس الحكومة لبرنامجها، أو عند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أو بمناسبة تقديم نص قانوني.⁽³⁾

1 - م 84 من دستور 1996

2 - د سيد رجب السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة ، الطبعة الأولى ، جامعة القاهرة 1987، ص 185

3 - م 1/49، 3 من الدستور الفرنسي

ولقد عرفت مسألة التصويت بالثقة في الجزائر ابتداء من دستور 1989، حيث اسندت الرقابة السياسية على الحكومة للبرلمان بدلا من حزب جبهة التحرير الوطني كما كان عليه الوضع قبل ذلك.

بذلك تضمن كل من دستور 1989 ودستور 1996 على إمكانية طلب الحكومة تصويتا بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، غير ان ما تضمنه دستور 1989 كان غامضا حول نتائج طلب التصويت بالثقة، حيث لم يقرر المؤسس الدستوري أي نتيجة تعقب التصويت بالثقة، مما يطرح عدة تساؤلات حول مصير التصويت بالثقة إذا كان سلبيا. (1)

هذا الغموض تداركه المؤسس الدستوري في دستور 1996 حيث تضمن أنه في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته. (2)

وعكس ما هو عليه بالنسبة لملتزم رقابة فإن طلب التصويت بالثقة لم يحطه المشرع الا بشروط بسيطة، سواء ما تضمنه الدستور او القانون العضوي 02/99، حيث اشترط شرط وحيد تمثل في طلب الوزير الأول بتسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني. (3)

ويستشف من ذلك أن الوزير الأول غير ملزم باستشارة أي جهة كانت سواء مجلس الحكومة أو مجلس الوزراء، على خلاف الدستور الفرنسي الذي يلزم الوزير الأول باستشارة مجلس الوزراء قبل التقدم بإثارة مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية، وذلك حتى يكون رئيس الجمهورية على علم كامل بمجريات هذا الطلب ويتمكن من تقديم ملاحظاته أو أن يعترض على ذلك، ويستنتج من ذلك ان الوزير الأول الفرنسي ليس حرا، وليست له السلطة التقديرية في تقديم ذلك الطلب من عدمه. (4)

1 - م 80 من دستور 1989

2 - م 4/84 من دستور 1996

3 - م 62 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق

4 - م 1/49 من الدستور الفرنسي

وبذلك يترتب على طلب تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني النتائج التالية المتمثلة فيما يلي : (1)

- وجوبية تسجيل طلب الحكومة المتضمن التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني.

- تدخل الحكومة اثناء المناقشة التي تتناول التصويت.

- نائب يؤيد التصويت بالثقة لفائدة الحكومة.

- نائب آخر ضد التصويت بالثقة.

- التصويت بالأغلبية البسيطة.

وأهم ما يلاحظ على ذلك أن إجراءات التصويت بالثقة بناء على طلب الحكومة هي إجراءات بسيطة، عكس الآليات الأخرى التي تتميز بإجراءات معقدة بهدف ضمان بقاء واستقرار الحكومة، على أساس ان القانون العضوي ضمن تدخل الحكومة الذي من خلاله يمكنها إقناع النواب للتصويت لصالحها، أو استمالة المترددين في التصويت لصالحها، كما مكن من تدخل النائب الذي يؤيد التصويت بالثقة لصالحها، إضافة لذلك فإن التصويت بالأغلبية البسيطة كافي لحصول الحكومة على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني، بخلاف ملتزم الرقابة الذي يتطلب تصويت ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهي إجراءات في صالح الحكومة.

أما النتائج التي تترتب على طلب التصويت بالثقة إما التصويت على الطلب لصالح الحكومة، وهذا يعطي للحكومة عزيمة أكبر على مواصلة برنامجها، واحتراما أكثر أمام البرلمان لاسيما بمناسبة العملية التشريعية، حيث يعطي نواب المجلس الشعبي الوطني أهمية للمشاريع المقدمة من طرف الحكومة، كما يكسبها مركزا لدى رئيس الجمهورية حيث يكون راضيا على أدائها في تجسيد وتنفيذ برنامجه، ويجعله يفكر مليا عند محاولة إقالتها لأن ذلك قد تترتب عنه تعكير صفو العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية.

1 - م 63 ، 64 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

أما الحالة الثانية عندما تكون النتيجة سلبية وليست في صالح الحكومة، وفي هذه الحالة يجب على الوزير الأول أن يقدم إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، لكن السؤال الذي يطرح نفسه ما مصير هذه الإستقالة؟.

بالرجوع إلى أحكام الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية وسيلة هامة، تترتب عنها نتائج تجعل من نواب المجلس الشعبي الوطني يفكرون مليا قبل الإقدام على عدم التصويت بالثقة التي تقدم به الوزير الأول، حيث خول الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول طلب إستقالة الحكومة الذي تقدم به الوزير الأول. (1)

هذه النتيجة تؤثر سلبا على نتيجة طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة، حيث لا يعقل أن يخاطر النواب بمصيرهم ويصوتون ضد طلب التصويت بالثقة لأنهم يعرفون مسبقا نتائج ذلك كحل البرلمان مثلا، إلى جانب ذلك فإن تقديم طلب التصويت بالثقة هي من الإختصاص الحصري للوزير الأول، حيث خوله الدستور إمكانية طلب ذلك عقب البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، الأمر الذي يجعل الوزير الأول لا يغامر بمصير حكومته إلا إذا كان متأكدا من نتيجة التصويت كأغلبية ساحقة تدعمه، الأمر الذي جعل اللجوء إلى ذلك نادرا، حيث تم إستعماله مرة واحدة في عهد حكومة مولود حمروش، وحصلت الحكومة على ثقة البرلمان بأغلبية ساحقة. (2)

من خلال ما تقدم فإن وسيلة طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة التي يمكن على أساسها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة يبدو إستعمالها صعبا إن لم يكن مستحيلا، وذلك نظرا للقيود

1 - م 84/فقرة أخيرة ، والمادة 129 من الدستور

2 - « طلب رئيس الحكومة آنذاك السيد مولود حمروش من البرلمان التصويت بالثقة في 11 ديسمبر 1990 حيث جاء في طلبه أنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجها لمواصلة السير وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن ». وحصلت الحكومة يومها على ثقة 275 نائبا وهي أغلبية ساحقة. « انظر عباس عمار ، مرجع سابق، ص 288

التي أحيطت بها لكونها وسيلة إختيارية في يد الوزير الأول يستعملها وقت ما شاء من جهة، وربطها بإمكانية حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية، قبل قبول إستقالة الحكومة في حالة التصويت ضد الطلب الذي تقدمت به الحكومة من جهة أخرى.

إلى جانب هذه الميكانيزمات التي تضمنها الدستور، هناك واقع المجلس الشعبي الوطني الذي تسيطر عليه اغلبية موالية للحكومة منذ انتخابات 1997، الأمر الذي يفقد هذه الآلية بريقها حيث حتى ولو افترضنا أن الحكومة استعملت حقها في طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، فإن النتيجة تكون معروفة سلفا بأن الأغلبية تصوت لصالح طلب التصويت بالثقة الذي تقدمت به الحكومة، على أساس أن كل المناسبات التي قدم فيها البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة، إلا وكان التصويت لصالحه بالأغلبية الساحقة وهو ما جعل الحكومة في غنى عن اللجوء إليه.

المطلب الثالث: تقدير الرقابة السياسية للبرلمان

تدخل الرقابة السياسية للبرلمان على عمل الحكومة في إطار التوازنات بين السلطات الثلاث في الأنظمة التي تقوم على مبدأ تعدد السلطات، أما الوضع في الجزائر فمختلف نوعا ما لأن التطور السياسي الذي اعتمده الدولة الجزائرية المستقلة عرف مرحلتين مختلفتين، المرحلة الأولى منذ الإستقلال إلى غاية صدور دستور 1989، حيث تميزت بمبدأ وحدة السلطة وتعدد الوظائف على أساس أن النظامين الرئاسي والبرلماني لا يمكن لهما أن يضمنا الاستقرار المنشود للدولة.⁽¹⁾ كما تقوم على وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وإسناد توجيه السياسة العامة للبلاد لحزب جبهة التحرير الوطني.⁽²⁾

1 - دياجة دستور 1963

2 - م 98 من دستور 1976

كما أسند دستور 1976 مهمة المراقبة السياسية للأجهزة القيادية في الحزب والدولة طبقاً لأحكام الميثاق الوطني وأحكام الدستور.⁽¹⁾

وبذلك كانت الرقابة السياسية مسندة إلى حزب جبهة التحرير الوطني، أما الرقابة التي تقوم بها المجالس المنتخبة فصنفها الدستور آنذاك ضمن الرقابة الشعبية، وبقي الوضع على حاله إلى غاية دستور 1989 حيث تضمن مبادئ جديدة مغايرة تماماً للعهد السابق له، ومنذ ذلك الوقت بدأت الحقبة الثانية التي تقوم على أساس التقسيم التقليدي للسلطة، حيث أصبحت السلطة التشريعية هي الوحيدة المخولة بالرقابة السياسية على أعمال الحكومة.

وتجسدت آليات الرقابة السياسية في كل من دستور 1989 و1996، بشكل لا يكاد يختلف عن ما هو متعارف عليه في الأنظمة السياسية في العالم التي تقوم على تعدد السلطة، غير أنه تأثر كثيراً بالآليات الرقابية في الأنظمة الشبه رئاسية لاسيما دستور الجمهورية الخامسة بفرنسا الصادر في سنة 1958 مع احتفاظه ببعض الخصوصيات التي تجعله يتميز عن بقية الدساتير الأخرى في هذا المجال.

انطلاقاً من ذلك تضمن دستور 1996 نوعين من الآليات التي تجسد الرقابة على أعمال الحكومة، النوع الأول عبارة عن آليات تمكن أعضاء البرلمان من جمع المعلومات وتقصي الحقائق والاطلاع عما قامت به الحكومة في إطار تجسيد برنامج رئيس الجمهورية والصعوبات التي واجهتها في ذلك، أما النوع الثاني فهي آليات فعالة يمكن أن تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة.

ويتجسد النوع الأول في آلية السؤال بشقيه الكتابي والشفوي، حيث خول الدستور والقانون الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 02/99 لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة إلى أعضاء الحكومة حول كل قضية من شأنها تشكل لدى عضو البرلمان إنشغالا مهما يتعلق بالتسيير الذي تقوم به الحكومة محاكياً في ذلك كل الأنظمة السياسية التي تقوم على أساس تعدد السلطات،

1 - م 186 من دستور 1976

غير أن الممارسة الفعلية من جهة وقصور النصوص التي تنظم ذلك من جهة أخرى أفرغت هذه الآلية من محتواها.

فمن حيث قصور النصوص وعدم إلمامها بكل الجوانب المحيطة بالسؤال التي أثرت على مدى فعاليتها، نجد أن النصوص لم تنظم كيفية الرد عن الأسئلة المطروحة على الحكومة، وذلك بعدم تحديد المدة التي تفصل بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي وتاريخ مناقشته، وعدم ترتيب أي جزاءات على ذلك كإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، الأمر الذي جعل أعضاء الحكومة لا يولون أي اهتمام لذلك، وترتب عن هذه الوضعية أن بعض الأسئلة قد تم التأخر الرد عنها في بعض الأحيان إلى مدة تصل إلى سنتين، وأسئلة أخرى لم يتم الرد عنها أصلاً دون أن يترتب على ذلك أي نتيجة.⁽¹⁾

إلى جانب ذلك هناك كثيراً من الأسئلة موجهة إلى الوزير الأول، غير أن هذا الأخير يكلف في معظم الأحيان الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للرد على ذلك أو أي وزير آخر له علاقة بالموضوع، مما شجع بقية الوزراء الآخرين كذلك بالغياب عن جلسات الرد وتكليف زميلهم المكلف بالعلاقات مع البرلمان بالتكفل بذلك.

إلى جانب ذلك فإن كثيراً من الردود التي يتقدم بها أعضاء الحكومة هي في اغلب الأحيان أجوبة غير مقنعة، مما يتسبب في تذمر النواب مع عدم القدرة على إتخاذ أي موقف تجاه ذلك.⁽²⁾ كما أنه إذا كانت النصوص تسمح بإجراء مناقشة عقب جواب عضو الحكومة، فإن هذه المناقشة يكون الغرض منها استيضاح الأمور الغامضة في جواب عضو الحكومة والاطلاع عن موقفه منها، ولا يترتب على تلك المناقشة أي أثر يذكر حيث تنتهي المناقشة بآخر متدخل وآخر رد عن ذلك.

1 - د . لمين شريط ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية ، اليوم الدراسي المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات

مع البرلمان في 26 سبتمبر 2001 ، ثم نشره من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان سنة 2001

2 - تدخل النائب محمد شهره، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 199، المؤرخة في 2000/05/22،

هاته الوضعية ساهم فيها أيضا النواب بالدور السلبي الذي تميزوا به، حيث تبرز من خلال الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني ولمجلس الأمة، أن معظم السائلين ينتمون إلى الأغلبية المشكلة للبرلمان في حين كانت أسئلة المعارضة قليلة جدا، حيث قدم حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 58 سؤالاً، حزب القوى الاشتراكية 14 سؤالاً، وحزب العمال 14 سؤالاً خلال الفترة التشريعية الرابعة.⁽¹⁾

هذه الوضعية تطرح عدة تساؤلات هل أن الغرض من الأسئلة المقدمة من طرف الأغلبية هو من أجل تعزيز مكانة الحكومة، واستغلالها كوسيلة لإبراز ما تقدمه الحكومة من مجهودات بهدف تجسيد برنامج رئيس الجمهورية، ومن أجل تلميع صورتها أمام أعضاء البرلمان؟، أم أن نواب المعارضة يحجمون عن ذلك لمعرفة المسبقة بالنتائج التي تسفر عن تلك الأسئلة؟.

الجواب على ذلك مرده إلى عدة عوامل منها أن المعارضة عددها قليل جدا مقارنة بالأغلبية التي تشكل البرلمان، إضافة إلى ذلك هناك بعض الأسئلة محرجة جدا للحكومة ونظرا لعدم ترتب أي نتيجة عن ذلك يجعل من النواب يحجمون عن تقديمها، زيادة على ذلك نجد أن نوعية الأسئلة المقدمة من طرف أعضاء البرلمان في معظمها تتميز بالطابع المحلي، حيث لم يستطع النواب التخلص من عقدة الإنتماء ولا يدرك أن الوكالة التي يتحملها هي وطنية وليست محلية، الأمر الذي يؤثر على نوعية الأسئلة ويجعلها تتسم بالطابع المحلي، مما يجعل بقية النواب غير مكترثين بجلسات الرد والأجوبة عن الأسئلة المطروحة، حيث يتواجد في معظم هذه الجلسات أصحاب الأسئلة دون غيرهم، مما يوحي وكأن هذه الأسئلة أصبحت تشكل عبئا على أعضاء البرلمان مما يجعلهم يحجمون عن ذلك.

كما أن هناك عنصر مهم يؤثر على نوعية الأسئلة، ألا وهو الدرجة العلمية المتحصل عليها عضو البرلمان، حيث نجد أن بعض الأعضاء كان لهم دور مهم في طرح الأسئلة سواء من

1 - حصيلة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 الجزء الأول، نشرة المجلس الشعبي الوطني،

حيث العدد او النوعية، او من حيث المجالات التي تناولتها.(1)

إلى جانب ذلك هناك أسئلة تفتقد إلى الدقة أو عدم استقائها للشروط المطلوبة لطرح الأسئلة، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى إعادتها لأصحابها ولا ترسل للحكومة، وفي حالة ارسالها يكون رد الوزارة المعنية في كثير من الاحيان بعدم اختصاصها بالرد على موضوع السؤال.

هاته العوامل مجتمعة أثرت على آلية طرح الأسئلة واصبحت عبارة عن وسيلة تمكن أعضاء البرلمان المهتمين من جمع بعض الحقائق والمعلومات بخصوص بعض القضايا ذات البعد المحلي، ذلك مما دفع بالبعض إلى إعتبار السؤال بشقيه الكتابي والشفوي ما هو إلا مجرد وسيلة لتبادل الراي و المعلومات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يمكن ان يكون وسيلة للرقابة البرلمانية على الحكومة.(2)

أما النوع الثاني من هذه الآليات هي آلية الإستجواب التي تعتبر من الأدوات الرقابية الفعالة التي نص عليها الدستور والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 02/99، وهو من الآليات التي تمكن أعضاء البرلمان من القيام برقابة فعالة على عمل الحكومة، لاسيما في الأنظمة السياسية التي تقرر دساتيرها نتائج تؤدي لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو لعضو منها، غير أن التشريع الراهن في الجزائر جعل من الإستجواب مجرد طلب الحصول على معلومات من أجل تنوير أعضاء البرلمان حول قضية من قضايا الساعة، مما اثر على فعالية الرقابة واصبحت رقابة سطحية محضة.(3)

وبالرغم من أنه ليس لوسيلة الإستجواب أي نتائج تؤثر في تحريك المسؤولية السياسية

1- أنظر عدد ونوعية تدخلات عضو مجلس الأمة السيد بوزيد الازهاري ، حصيلة نشاط مجلس الأمة، جانفي 1998،
جانفي 2004

- صادق احمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، المكتب الجامعي الحديث ،
الإسكندرية 2008 ، ص153

2- د. يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ العامة، دار النهضة العربية
1984، ص 225

3- يس بن بريح ، الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى 2009 ، ص 19

للحكومة، إلا أنه أحيط بشروط تقيد أعضاء البرلمان من إستعماله، منها إستشارة الحكومة في تحديد موعد جلسة الإستجواب.

هذا الاجراء يؤثر سلبا على احترام عقد الجلسة في موعدها المحدد بخمسة عشر يوما مما يفقد الإستجواب اهميته، لاسيما إذا مر أسبوعان على حدوث القضية و تكفلت الحكومة بما ترتب عنها، مما يفرغ موضوع طلب الإستجواب من محتواه وتكون دراسة موضوعه دون جدوى، اضافة الى ذلك فإن الحكومة في كثير من الاحيان تتجاهل تقديم الطلب ولا تعيره اي اهتمام .⁽¹⁾ اضافة الى هذه الاجراءات فإن اشتراط تقديم الاستجواب من طرف 30 نائب أوعضو هو إجحاف في حق الأقلية، إذ أن هناك من الأحزاب لا يتجاوز عدد أعضائها داخل البرلمان سبعة أعضاء او أقل من ذلك وهو ما يحرم الأقلية المعارضة من إستعمال هذه الوسيلة.

كما أن المساواة بين الغرفتين في عدد المقدمين (30 نائبا) للاستجواب، هو إجحاف كذلك في حق أعضاء مجلس الأمة لأن العدد المكون لتشكيلة الغرفتين غير متساوي اضافة الى عدم تجانس نوعية تركيبة مجلس الأمة، لأنه لا يمكن أن نتصور أن يكون تقديم الإستجواب من الثلث الرئاسي او من الأغلبية المسيطرة على تشكيلة المجلس، الأمر الذي يهدر حق الأقلية في تقديم الإستجواب.⁽²⁾

ثم ان عدم تقرير أي نتائج مهمة يمكن أن تسفر عنها آلية الإستجواب حتى في حالة تقديم أجوبة غير مقنعة كإنشاء لجان تحقيق، أو إثارة المسؤولية السياسية للحكومة جعل من نواب المجلس الشعبي الوطني غير مهتمين باستجواب الحكومة.

ويعتبر العدد المقدم من الإستجابات إلى الحكومة خير دليل على ذلك، حيث عبر عهديتين تشريعيتين لم يقدم سوى 16 إستجوابا من 1997 إلى 2007.

أما أعضاء مجلس الأمة فلم يتقدموا بأي إستجواب، الأمر الذي جعل من آلية الإستجواب

1- محمد مسلم ، الحكومة تجاهلت ملتصق إستجواب اودع في 14 ديسمبر 2012، جريدة الشروق، عدد 3539، المؤرخة

في 2012/01/19 ، ص 05

2- د. عبد الله بوقفة ، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة الجزائر 2009 ، ص 406

تتحول من وسيلة لاتهام للحكومة كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب المصري إلى مجرد سؤال لطلب معلومات أو توضيحات من الحكومة.⁽¹⁾

أما فيما يخص النوع الثالث من الآليات التي أقرها الدستور الجزائري على عمل الحكومة هي إمكانية إنشاء لجان التحقيق البرلماني كغيره من الدساتير الأخرى، وكان يمكن أن تشكل هذه الوسيلة أداة فعالة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بعد الوقوف بصفة حقيقية على بعض القضايا التي تؤثر على الوضع العام من جهة وعلى حياة المواطن من جهة أخرى.

غير أن المؤسس الدستوري والمشرع أحاطها هي الأخرى بجملة من القيود، جعلها مجرد وسيلة للوقوف على بعض الوضعيات بطريقة مباشرة من أجل الحصول على المعلومات أو تقصي الحقائق مما أفقدها نجاعتها، وصنفت ضمن الوسائل الأخرى لجمع المعلومات.

بالرغم من عدم ترتب أي جزاء على هاته الوسيلة إلا أنها هي الأخرى حفت بشروط، جعلت إمكانية اللجوء إليها ليست في متناول جميع التشكيلات السياسية، ومن هذه الشروط أن يكون التحقيق مرتبط بإحدى القضايا ذات المصلحة العامة، والمصلحة العامة هي في حد ذاتها مصطلح فضفاض، فمثلا مشكلة صعود المياه في بعض الولايات هل يمكن تكييفها بأنها ذات مصلحة عامة؟، الأمر الذي قد يؤدي بمكتب الغرفة المعنية بالإعتراض على اللائحة المقدمة من طرف أصحاب الإقتراح.⁽²⁾

إلى جانب ذلك فإن اشتراط عدد 20 نائب أو عضو لتقديم الإقتراح الخاص بذلك هو بدوره مرة أخرى شرطا مجحفا في حق الأقلية المتواجدة بالبرلمان، حيث لا يمكنها التفكير بالمبادرة في تشكيل هذه اللجان الأمر الذي يجعلها حكرا على الأغلبية دون غيرها.

كما أن حرمان أصحاب المبادرة بتشكيل لجنة التحقيق من المشاركة في عضويتها أمر غير منطقي، لأنه إذا كانت الحجة المقدمة من أصحاب الرأي الداعي إلى إبعاد المبادرين بإنشائها

1 - د. سعاد الشراوي، د. عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، 1994، ص 684

2 - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 141

هو إستبعاد احتمال أن تكون الدعوة إلى إنشائها هي دوافع شخصية أو جهوية، غير أن هذا الطرح مردود على أساس أن اللجنة ليست مشكلة منهم فقط، بل تضم عناصر من مختلف التشكيلات السياسية، وأن انضمام المبادرين بها إلى تشكيلة اللجنة يعطيها دفعا قويا على أساس أنهم أدرى بالقضية أو القضايا التي دفعتهم بتقديم المبادرة بإنشاء اللجنة، كما تجدهم متحمسين بإجراء التحقيق على أحسن وجه، كما يساهمون مساهمة فعالة في تنوير بقية الأعضاء ببعض الجزئيات يصعب على الآخرين معرفتها، وتجدهم حريصين على تنشيط عملية التحقيق من أجل الحصول على نتائج مهمة، والتوصل إلى الحقائق بأسرع وقت ممكن.

كما أن إخراج جانب مهم من نطاق تدخل لجان التحقيق تحت غطاء الطابع السري والاستراتيجي، لاسيما تلك التي تتعلق بالمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني يجعل من تدخلها مبتورا من جهة، ويمكن أن يستعمل كأداة في يد الحكومة في كل مرة كحجة للاعتراض على تشكيل لجان التحقيق فيما يخص ذلك النطاق.

كما أنه حتى في حالة إجراء التحقيق ليس هناك ما يلزم النواب أو أعضاء مجلس الأمة من إجراء مناقشة حول ما جاء في مضمون التقرير، وبذلك تبقى السلطة التقديرية لأعضاء البرلمان بمعنى آخر تكون للأغلبية المشكلة له. (1)

نفس الملاحظة يمكن ابدائها في حالة إعداد التقرير من قبل لجنة التحقيق حول امكانية نشره، اذ يبقى هذا النشر مرهون بأخذ رأي الحكومة لأنه في حالة عدم الموافقة فإن ذلك يؤدي إلى عدم نشره، وقد يكون هذا الرأي هو السبب الرئيسي لعدم نشر معظم التقارير التي أعدتها لجان التحقيق التي تم تشكيلها عبر العهود التشريعية السابقة، لاسيما أن معظم إقتراحات إنشاء لجان التحقيق في عهد التعددية كانت بمبادرة من المعارضة.

ثم إن سيطرة الأغلبية المشكلة للبرلمان والمالية للحكومة جعل من تامين نتائج أعمال لجان التحقيق مرهونا بموافقة هذه الأغلبية، وإن كان هذا الوضع أثر على جميع وسائل الرقابة الأخرى.

1- د. عبد الله بوقفة ، مرجع سابق ، ص 421

كما أنه حتى في حالة المصادقة على تقرير لجنة التحقيق بالأغلبية فإن الأمر يتوقف عند ذلك ولا تترتب عليه أية نتيجة، فلا يمكن إقتراح ملتزم رقابة على ضوء ذلك، ولا إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، كل ما في الأمر يرفع ذلك التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذين يحق لهما إتخاذ الإجراءات المناسبة على ضوء ما احتواه تقرير لجنة التحقيق.⁽¹⁾

إنطلاقاً من هذه المعطيات أصبحت آلية إنشاء لجان التحقيق ماهي إلا أداة كغيرها من الأدوات الخاصة بجمع المعلومات والحقائق بشأن أعمال الحكومة ولا يترتب على أعمالها أية نتائج ملموسة تذكر.

ومن المناسبات الأخرى التي تمكن أعضاء البرلمان ممارسة الرقابة المباشرة على عمل الحكومة، الجلسات الخاصة بتقديم الوزير الأول لمخطط عمله المتعلق بتنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية، بحيث توفر هذه الجلسات لأعضاء البرلمان إمكانية الإطلاع على محتوى برنامج رئيس الجمهورية والتعهدات التي تأخذها الحكومة على عاتقها من أجل تجسيد ذلك، كما تعتبر المنطلق الذي على أساسه يقوم أعضاء البرلمان بتقييم عمل الحكومة في المناسبات الخاصة بذلك.

إلى جانب ذلك هناك محطتين مهمتين جداً وهما مناسبة تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية وقانون تسوية الميزانية، حيث يعتبر مشروع قانون المالية فرصة أمام أعضاء البرلمان للإطلاع على الإمكانيات المالية الحقيقية للدولة وفرصة للتعرف على الموارد الأساسية للميزانية، وكذلك الإطلاع على مختلف الأغلفة المالية المخصصة للوزارات، ورخص البرامج المخصصة لمختلف برامج التجهيز، ومدى تجسيد ذلك على أرض الواقع.

غير أن الوضع الراهن الذي يوجد عليه البرلمان لا يعكس تلك الأهمية التي توليها الحكومة لذلك، حيث نشاهد من خلال الجلسات المبنوثة على الهواء مباشرة بأن هناك من النواب منكمين على إثارة القضايا ذات الطابع المحلي غير مباليين بما جاء في مشروع قانون المالية وذلك في

1- المادة 85 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

حالة حضورهم مبررين غيابهم ذلك إلى دقة وصعوبة العمليات المالية وتعقيدها وتشعبها وإلى الطابع التقني الذي يغلب عليها، مما يتطلب وسائل عملية تساعد النواب على دراستها وفهمها.⁽¹⁾ هاته الوضعية تستدعي من الأحزاب السياسية إعادة النظر في المعايير التي على أساسها يتم الترشيح لعضوية البرلمان، إذا لا يعقل أن يتم ترشيح أشخاص على أساس الولاء ومعايير أخرى لا على أساس الجدارة.

إلى جانب ذلك فإن البرلمان مقيد بأجل 75 يوما للمصادقة على مشروع قانون المالية، مما يجعل اللجنة المالية في سباق مع الزمن لإعداد تقريرها وتقديمه للمجلس للمناقشة والمصادقة عليه، على أساس أن الدستور يخول لرئيس الجمهورية في حالة تجاوز تلك المهلة إصدار مشروع قانون المالية المعد من طرف الحكومة في شكل أمر.⁽²⁾

هاته الوضعية تتطلب إعادة النظر في تلك المهلة من جهة وتدعيم أعضاء البرلمان بالوسائل المادية كالحواسيب والنشرات المتخصصة في ميدان المالية لشرح قانون المالية، إضافة إلى تدعيم المجلس بخبراء في المالية الأمر الذي يسهل مهمة النواب من جهة أخرى.

أما المحطة الثانية فهي مشروع قانون تسوية الميزانية، الذي يعتبر أداة ناجعة لمراقبة عمل الحكومة في مجال التسيير المالي ومرآة عاكسة لأوجه الإنفاق الحكومي، إذ يتضمن ما تم إنفاقه وما تم تحصيله فعلا فأرقامه حقيقية ونهائية، وبواسطته يمكن لأعضاء البرلمان الوقوف على مدى إنجاز الحكومة للمشاريع التي برمجتها، والتي لم تنجزها إلى غير ذلك من العمليات المالية الأخرى.

غير أنه من خلال تجربة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 تم كشف الغطاء حول الأهمية التي أولاها أعضاء البرلمان لذلك رغم مطالبتهم به في كل مناسبة تقديم مشروع قانون المالية، حيث لم يعطوا له اية أهمية تذكر وتبلور ذلك من خلال الحضور الضعيف للنواب

1 - المقال الإفتتاحي لمجلة الفكر البرلماني ، البرلمان وقوانين المالية ، العدد الرابع ، أكتوبر 2003 ، ص 14

2 - م 120 من دستور 1996

مما جعل عدد المتدخلين يعدون على الأصابع في بعض الأحيان، الأمر الذي يتطلب استنفارا كبيرا لدى الأحزاب من أجل اعطاء أهمية كبيرة للموضوع ومحاسبة المتسببين في ذلك من جهة، وإعادة النظر في القوانين الداخلية لغرفتي البرلمان من أجل اصلاح الوضع ومحاربة سياسة الكرسي الشاغر من جهة اخرى، حيث لا يعقل تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية أمام عدد قليل من أعضاء البرلمان نظرا لما يمثله هذا القانون من أهمية في مراقبة مدى تنفيذ الميزانية.

هذه الوضعية جعلت كلا من مناسبة تقديم مشروع قانون المالية، وقانون تسوية الميزانية ماهي إلا فرصة لأعضاء البرلمان من الإطلاع على بعض الحقائق والتزود بالمعلومات التي تقدم بالمناسبة، بدلا من أن تكون محطة تحاسب فيها الحكومة حول كيفية طرق الإنفاق وعن الأسباب التي أدت إلى عدم تجسيد بعض البرامج، أو إنجازها في جهة وعدم إنجازها في جهة أخرى، لأن مشروع قانون تسوية الميزانية يعتبر مرآة عاكسة حول التجسيد الفعلي لمختلف برامج التنمية، كما يمكن ان يشكل مناسبة لإحراج الحكومة حول مدى انجاز الوعود التي اخذتها على عاتقها أثناء تقديمها لمشروع قانون المالية.

أما النوع الثالث من الآليات التي رتب على إثرها وسائل رقابية أكثر فعالية، فهي مناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة، وهي محطة سنوية أخرى تكشف فيها الحكومة عن ما تم تجسيده من مخطط العمل الذي صادق عليه البرلمان سنة من قبل، ومن المفروض يكون فرصة لمحاسبة الحكومة حول مدى تجسيد الوعود التي تقدمت بها أثناء تقديمها لمخطط العمل الخاص بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

غير أن هذه المناسبة الهامة كغيرها من المناسبات تحولت بدورها إلى جلسات تقدم فيها الحكومة ما قامت بإنجازه خلال تلك السنة التي خلت وإبلاغ أعضاء البرلمان وتزويدهم بالحقائق والمعلومات، في حين نجد أعضاء البرلمان غير مباليين بما يقدم لهم، حيث نجد أن معظم تدخلاتهم يغلب عليها الطابع الاستعراضي،⁽¹⁾ دون محاسبة الحكومة حول مدى تقدم إنجاز البرامج التي تعهدت الحكومة بتجسيدها مسبقا.

1 - الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 181 ، سنة 2010 ، مرجع سابق ، ص3

وبذلك نجد مثلا نواب المجلس الشعبي الوطني منقسمين إلى فريقين فريق يمثل الأغلبية التي يغلب على تدخلاتها تثمين مجهودات الحكومة والثناء على ما قامت به من أجل مواصلة التنمية الشاملة، وفريق يمثل الأقلية المعارضة الذي تتسم مداخلته بالانتقادات الموجهة للحكومة حول كيفية تجسيدها لوعودها من جهة وعدم أخذها للانفعالات التي يتقدم بها النواب بجدية من جهة اخرى، غير ان هاته الإنتقادات تكون عديمة الجدوى نظرا للدعم الذي تقدمه الأغلبية للحكومة.

أما على مستوى مجلس الأمة فإن الحكومة لا تجد سوى الدعم ومباركة عملها مما جعلها في مركز قوي غير مكترثة بما تقدمه المعارضة، والأخطر من ذلك فإنها لا تمتثل لأحكام الدستور الذي يلزمها بتقديم بيان السياسة العامة سنويا.

هذا التقديم عرف تذبذبا في كثير من المرات، إما لعدم إستقرار الحكومات أو لعدم انضباط الحكومة وتقيدها بالأحكام الدستورية.

ويستنتج من احكام الدستور أن المؤسس الدستوري قد انفرد عن بقية الدساتير الأخرى عند تناوله البيان السنوي للسياسة العامة، إذ رتب عليه دون غيره من الوسائل الرقابية الاخرى إجراءات فعالة يمكن أن تؤثر على استمرار الحكومة، غير ان هذا الارتباط في حد ذاته اعتبر قيد من القيود المفروضة على أداء المجلس الشعبي الوطني لدوره الرقابي.

هذه الإجراءات تضمنتها أحكام دستور 1996 حيث تعقب مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة إما تقديم لائحة أو إيداع ملتمس رقابة، أو تقدم الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة، وهذه الإجراءات خص بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لخصائص يتميز بها كإنتخاب أعضائه مباشرة من طرف الشعب، إضافة إلى كون المجلس الشعبي الوطني معرض وحده للحل سواء كان وجوبيا أو بمبادرة من رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

1- المادة 84 من دستور 1996

وانطلاقاً من ذلك فإنه على إثر اختتام المناقشة التي تعقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، فإنه يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بإحدى هذه الوسائل، الوسيلة الأولى التقدم بلائحة في أجل 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة حول البيان السنوي للسياسة العامة. ويشترط ان تكون مقدمة من طرف 20 نائباً وأن يودع الطلب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما تم تقييد عملية التدخل أثناء مناقشة هذه اللائحة إذ اقتصر التدخل على مندوب أصحاب إقتراح اللائحة، أو نائب يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة، أو نائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة.

ويلاحظ انه بالرغم من عدم ترتب أية نتيجة تؤثر على مصير الحكومة فإنه اشترط لتقديمها 20 نائباً، ويعتبر هذا تضييقاً وحرماناً للأقلية في ممارسة الإجراءات الرقابية التي خولت للنواب، وكان يفترض أن يشترط عدداً بسيطاً لتقديمها حتى تعطى الفرصة لجميع ممثلي الشعب في تحريك هذه الإجراءات، لأن هذا الوضع يساهم في إقصاء الأقلية المتواجدة بالمجلس الشعبي الوطني من اللجوء الى هذه الآليات، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في مثل هذه الأحكام. إلى جانب ذلك مادامت اللائحة لا يترتب عنها أي إجراء يؤثر على الحكومة، كان بالأحرى عدم ربطها فقط بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، إذ كان يمكن النص بجواز تقديمها مثلاً بعد تقديم الوزير الأول لمخطط عمله، أو بعد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية. هذه الوضعية ساهمت في عزوف النواب على تقديم ذلك لاسيما المعارضة منها، على أساس أنه لا يمكنهم تقديم ما يمكن أن يجرح الحكومة لأن عملية التصويت معروفة سلفاً مادامت الأغلبية الموالية للحكومة هي المسيطرة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

أما الوسيلة الثانية التي يمكن أن يتقدم بها نواب المجلس الشعبي الوطني عقب مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة فهي إيداع ملتمس رقابة، تعتبر هذه الوسيلة أكثر الوسائل

1- د سعيد بوالشعير، مرجع سابق ، ص 393

الرقابية فعالية وأخطرها على مصير الحكومة في كثير من الدول، إذ يمكن أن تتجر عنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

ولقد ربط المؤسس الدستوري هذه الآلية بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، حيث لا يمكن أن يودع ملتئم الرقابة إلا بعد الإنتهاء من مناقشة بيان السياسة العامة.

كما حف المؤسس الدستوري هذه الآلية بشروط تؤثر كثيرا على اللجوء إليها، وإن كانت هذه الشروط نتاج عوامل تاريخية في الدول التي سبقتنا في تكريس الرقابة البرلمانية كما كان عليه الوضع في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة في فرنسا، حيث أدى الإفراط في إستعمال هذه الآلية إلى سقوط الحكومات الواحدة تلو الأخرى مما أثر كثيرا على استقرارها، مما أدى بواضعي دستور الجمهورية الخامسة إلى تدارك الوضع، وسن شروط من شأنها تجعل اللجوء إلى آلية ملتئم الرقابة تكون بصورة عقلانية.

وانطلاقا من ذلك ولاعتبارات تاريخية تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بذلك، وأضاف إليها شروطا أخرى جعلت من ممارسته صعبا إن لم نقل مستحيلا، ومن هذه الشروط أن يتم توقيعه من 7/1 النواب على الأقل، ولايتم التصويت عليه إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، ولا تتم الموافقة عليه الا بأغلبية 3/2 النواب.

بدراسة هذه الشروط وفي ظل الظروف الحالية التي يتواجد فيها البرلمان الجزائري، يتضح أن هذه الشروط صعبة التحقيق مقارنة بما تضمنه كل من الدستور الفرنسي والمصري اللذين اشترطا 10/1 النواب لتقديم ملتئم الرقابة من اجل اثاره المسؤولية السياسية للحكومة. (1)

وبذلك فإن الدستور الجزائري باشرطه 7/1 النواب جعل من تحقيق هذه النسبة شبه مستحيلة في ظل سيطرة الأغلبية الموالية للحكومة على المجلس الشعبي الوطني، ثم أنه حتى ولو سلمنا جدلا تمكن مجموعة من النواب من تحقيق نسبة 7/1 للتوقيع وإيداع ملتئم الرقابة على مستوى

1 - م 49 من الدستور الفرنسي ، والمادة 126 من دستور مصر في عهد الرئيس مرسي

مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن تحديد مهلة 3 أيام قبل التصويت عليه يعطي فرصة سانحة للحكومة من الاتصال بالنواب وإقناعهم بعدم التصويت لصالح ملتزم الرقابة مستعملة كل الوسائل الممكنة والمخولة لها من أجل ذلك.

إلى جانب ذلك فإن اشتراط نسبة 3/2 النواب للتصويت على ملتزم الرقابة، فإنه يعد من شبه المستحيل تحقيقها في ظل الوضع الراهن بحيث يكفي الحكومة أن تضمن موالاته 3/1 النواب زائد واحد من إسقاط إقتراح ملتزم الرقابة، ومن هذا المنطلق فإن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بواسطة ملتزم الرقابة تكون حظوظ نجاحه عسيرة جدا، وبالتالي فإن دفع الحكومة لتقديم استقالته أمر غير ممكن، مما يجعل نتيجة إيداع ملتزم الرقابة ليس الغرض منه إسقاط الحكومة بل إخراجها على الأقل،⁽¹⁾ وإن كانت حتى هذه النتيجة لم تحصل إلى حد الآن في الممارسة البرلمانية الجزائرية لأنه لم يتم تقديم أي ملتزم رقابة إلى آخر عهدة للمجلس الشعبي الوطني.

إضافة إلى ذلك فإن النواب يتوجسون كثيرا من الموقف الذي يمكن أن يتخذه رئيس الجمهورية تجاه ذلك، على أساس أن الحكومة ماهي إلا أداة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وإخفاق الحكومة في ذلك يعني إخفاق رئيس الجمهورية، الأمر الذي قد يؤدي برئيس الجمهورية استعمال صلاحياته الدستورية باتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني.⁽²⁾

وانطلاقا مما تقدم فإذا كان المؤسس الدستوري أرسى دعائم إستقرار الحكومات محاكاة بما تم في فرنسا التي لم تعرف بدورها نجاح ملتزم رقابة منذ سنة 1962،⁽³⁾ حيث لم تقدم أي حكومة استقالته نتيجة للتصويت على ملتزم رقابة، فإنه بالمقابل جعل من شروط تقديم ملتزم رقابة حاجزا منيعا أمام محاولة النواب في اللجوء لاستعماله، وبالتالي بقي اثاره هذه الآلية ضد الحكومة معطل إلى حين.

1 - عقيلة خرباش ، مرجع سابق ، ص 130

2 - م 129 من دستور 1996

هاته النتيجة التي آلت اليها الوسائل الرقابية تتطلب أيضا إعادة النظر من اجل بعث حركية الرقابة البرلمانية في إطار توازن القوى بين الحكومة والبرلمان.

اضافة الى ذلك هناك وسيلة ثالثة لا تقل أهمية عن ملتصم الرقابة وتأتي أيضا عقب مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة، غير أن الحكومة هي المبادرة في هذه المرة بهذه الوسيلة المتمثلة في طلب التصويت بالثقة.

وتعتبر مسألة التصويت بالثقة من الآليات التي يمكن أن تنجر عنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وعندها تضطر الحكومة لتقديم إسالتها.

غير أنه بخلاف ملتصم الرقابة فإن إجراءات آلية التصويت بالثقة بسيطة، حيث أن الجهة الوحيدة التي يمكن أن تطلبها هي الوزير الأول، ويكون المجلس الشعبي الوطني مضطرا بتسجيل ذلك في جدول اعماله متى طلب منه ذلك، لأن التسجيل في جدول الأعمال وجوبي حسب ما نص عليه القانون العضوي 02/99.⁽¹⁾

كما يستشف من هذا النص أن إجراءات المناقشة هي أيضا في صالح الحكومة، إذ تأخذ الكلمة هي الأولى لشرح أهداف طلب التصويت بالثقة، والغاية من ذلك حتى يكون النواب بدراية تامة بالغاية من ذلك الطلب، على اثر ذلك تطلب الحكومة التصويت لصالحها على اساس أن ذلك يعطيها دعما معنويا في مواصلة النهج الذي تسير عليه، كما جاء في تدخل رئيس الحكومة مولود حمروش سنة 1990: «أنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجها لمواصلة السير».⁽²⁾

اضافة لذلك يمكن للنائب الذي يريد أن يدعم الحكومة أن يتدخل من اجل إقناع زملائه للتصويت لصالح الحكومة، أما أصحاب الرأي المخالف الذين يريدون أن يكون التصويت ضد الحكومة فلهم فرصة أيضا لإقناع زملائهم.

1 - م 82 من القانون العضوي 02/99

2 - د. عباس عمار، مرجع سابق، ص 288

من خلال ما تقدم فإنه مادامت الحكومة مخيرة ان تطلب التصويت بالثقة من نواب المجلس الشعبي الوطني ، وأن هذا الطلب هو إختصاص حصري لها دون أن يشاركها في ذلك أية جهة، ومادام نواب المجلس الشعبي الوطني لا يمكنهم اللجوء إلى هذه الآلية، فإنه من المنطق أن الوزير الأول لا يلجأ إلى طلب التصويت بالثقة إلا إذا كان متأكدا من نتائج التصويت لأنه من غير المعقول أن يغامر بحكومته أمام مصير مجهول.

إلى جانب ذلك فإن نسبة التصويت المطلوبة في آلية طلب التصويت بالثقة هي مغايرة لما هو معمول به في التصويت على ملتصم الرقابة الذي يتطلب نسبة 3/2 النواب حتى يكون مقبولا، في حين أن التصويت على طلب التصويت بالثقة يتطلب الأغلبية البسيطة، وهذه النسبة ليست صعبة أمام الحكومة لاسيما في ظل سيطرة الأغلبية الموالية للحكومة على المجلس الشعبي الوطني في الوقت الراهن. (1)

كل هذه الإجراءات في كفة وربط طلب قبول إستقالة حكومة الوزير الأول في حالة ما إذا كانت نتيجة طلب التصويت بالثقة في غير صالح الحكومة بما تضمنته أحكام المادة 129 من الدستور التي تخول رئيس الجمهورية حق إتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني في كفة أخرى، لأنه إنطلاقا من أحكام هذه المادة فإن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يمكنهم المغامرة بمصيرهم ويصوتون في غير صالح الحكومة، على أساس أن إعادة انتخابهم بالمجلس الشعبي الوطني ليست مضمونة، كما ان رئيس الجمهورية غير ملزم بقبول استقالة الحكومة حيث يمكن ان يضحى بالمجلس من اجل الحفاظ على استمرار الحكومة لاسيما اذا كان مقتنعا بأن المجلس هو المنتسب في تأزيم الوضع. (2)

وبالرغم أن كل الظروف مهيئة للحكومة سواء كانت احكاما تشريعية او مساندة الاغلبية لها في حالة تقدم الوزير الأول طلب التصويت بالثقة، فإنه لم يلجأ لذلك ولو مرة واحدة على أساس

1- المادة 84 من دستور 1996 ، والمادة 64 من القانون العضوي 02/99

2- د. عباس عمار ، مرجع سابق ، ص 295

أنه ليس في حاجة لذلك، مادام كل ما يقدم إلى نواب المجلس الشعبي الوطني إلا وبصوت عليه بالأغلبية الساحقة سواء كانت مشاريع قوانين بما فيها تلك التي تكتسي أهمية خاصة كمشروع قانون المالية أو مشروع قانون تسوية الميزانية، أو عند تقديمه لبيان السياسة العامة للحكومة. هذه الوضعية جعلت من الممارسة الفعلية لهذه الآلية أمر مستبعد في الوقت الراهن وفي ظل الظروف الحالية.

إلى جانب تلك الآليات الفعالة التي يمتلكها نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عقب مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، فإن هناك وسيلة رابعة تمكن نواب المجلس الشعبي الوطني بدفع الوزير الأول لتقديم إستقالة حكومته في حالة عدم رضاهم بما تقدم به.

تتجسد هذه الوسيلة بمناسبة تقديم الوزير الأول لمخطط عمله الخاص بكيفية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ويفتضي ذلك ان يقدم ذلك المخطط امام مجلس الوزراء حيث يكون لرئيس الجمهورية فرصة سانحة لإعطاء رأيه فيه، ثم يقدم أمام نواب المجلس الشعبي الوطني،⁽¹⁾ وفي حالة الموافقة عليه يمكن أن يقدمه أمام مجلس الأمة.

تعتبر هذه المناسبة مهمة بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، إذ من خلالها يمكنهم الإطلاع على مشاريع الحكومة والوسائل المرصدة لتجسيدها على ارض الواقع، وفي حالة عدم اقتناعهم بما قدمته الحكومة أثناء مناقشتهم لخطة العمل المقدمة لهم، فإن الوزير ملزم بتكييف مخطط عمله على ضوء تلك المناقشة، ثم إعادته من جديد الى المجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة عليه، فإذا تمت المصادقة قام بعرضه ايضا أمام أعضاء مجلس الأمة، وفي حالة عدم المصادقة عليه فإنه الوزير الاول مطالب بتقديم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية. في هذه الحالة يتم تعيين وزير أول من جديد الذي يقوم بتقديم مخطط عمله إلى المجلس

1 - المادة 80 من دستور 1996

الشعبي الوطني مرة اخرى، وفي حالة عدم المصادقة عليه من جديد يتم حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا. (1)

وبمناقشة الأحكام الخاصة بتقديم الوزير الاول لمخطط عمله، يستخلص انه في حالة قبول رئيس الجمهورية لاستقالة الوزير الاول فانه غير ملزم بتعيين شخص آخر، وليس هناك حكما في الدستور يلزمه بتعيين شخصا آخر، إذ يمكنه أن يجدد الثقة في نفس الشخص ويكلفه من جديد بتشكيل الحكومة.

غير انه من خلال الممارسة السياسية فان رئيس الجمهورية يقوم عادة باختيار شخصية أخرى من أجل تفادي التصادم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني عند تقديم الحكومة مشاريع القوانين أو مختلف النشاطات الأخرى التي تقدم أمامه.

أما في الجزائر فان التجربة التي تمر بها وفي ظل التشكيلات التي يتألف منها المجلس الشعبي الوطني، فإنه لا يتصور حدوث هذا المشهد مادامت الأغلبية الموالية للحكومة تسيطر على المجلس الشعبي الوطني وبالتالي فإن عدم التصويت على مخطط الوزير الأول غير متوقع، وذلك ما حدث عند تقديم مختلف رؤساء الحكومات أو الوزراء الأولين لمخططات عملهم، حيث نالوا كلهم دون استثناء موافقة نواب المجلس الشعبي وبالأغلبية الساحقة من جهة ومباركة مجلس الأمة من جهة أخرى.

هذه الوضعية تتطلب مرة اخرى إصلاح الآليات التي تنظم عمل هذه الهيئة من أجل القيام بدورها على أحسن وجه، لأنه لو بقي الأمر على هذا الحال فيكون وجود البرلمان شكلي، مما يسهل هيمنة السلطة التنفيذية على أداء السلطة التشريعية، وعندها تختل عملية التوازن بين السلطات، مما يسهل على قيام نظام شمولي تكون له عواقب وخيمة على كل المستويات.

ومن أجل تفادي أي مصير مجهول يجب على القيادة السياسية وممثلي الشعب التعاون فيما بينهم، والعمل من أجل تعديل دستوري هدفه ترقية العمل السياسي وتمكين ممثلي الشعب

1- المادة 82 من دستور 1996

على كل المستويات لاسيما على مستوى البرلمان من أجل القيام بدوره الحقيقي سواء في الميدان التشريعي أو الرقابي، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال إصلاح حقيقي للمنظومة الدستورية على النحو التالي:

- إعادة الإعتبار لآلية السؤال بشقيه الكتابي والشفوي ومعالجة حالات التأخير عن الرد أو عدم الرد كلية، ونشر الأسئلة في الجريدة الرسمية حتى ولو لم يتم الرد عليها لان ذلك يسبب إحراجا للجهة التي لم ترد، وخفض عدد النواب الذين يطالبون بإجراء مناقشة عقب رد الوزير لتمكين الأقلية من ذلك.

كما يجب إستحداث أنواع اخرى من الأسئلة على ضوء تجارب الدول الأخرى كالأئلة المستعجلة، والزام الوزراء على حضور جلسات الأجوبة دون توكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

- تفعيل آلية الإستجواب بتقليص آجال الرد إلى مدة معقولة، وتقليص عدد المبادرين به حتى تتمكن الأقلية من المشاركة في ذلك، وتفعيل النتائج التي تترتب عليه كإثارة المسؤولية السياسية للحكومة كما هو عليه الحال في معظم الدول، مما يشجع أعضاء البرلمان باللجوء إليه.⁽¹⁾

- إعادة تفعيل لجان التحقيق البرلماني وإزالة العوائق التي تؤثر على أدائها سواء في طريقة تشكيلها أو في كيفية نشر تقريرها.

- تخفيف شروط إيداع ملتمس الرقابة من 7/1 النواب الموقعين الى 10/1 كما هو الحال في فرنسا ومصر، وجعل نسبة التصويت تنتقل من 3/2 الى الأغلبية البسيطة حتى تتمكن الأقلية في المجلس الشعبي الوطني من اللجوء إليه.⁽²⁾

- جعل امكانية تقديم طلب التصويت بالثقة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني.

- عدم ربط اقتراح اللائحة، وإيداع ملتمس الرقابة، وطلب التصويت بالثقة بالبيان السنوي

1- المواد 65 و 66 من القانون العضوي 02/99 ، مرجع سابق

2- المواد 57 و 61 من نفس القانون

للسياسة العامة للحكومة، وجعل إمكانية اللجوء إلى هذه الوسائل سواء بمناسبة تقديم مشروع نص للتصويت عليه، أو بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، أو حول مخطط عمل الوزير الأول المتعلق بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

- عدم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، لأن ذلك يعتبر تضيقاً على المجلس الشعبي الوطني عند ممارسته لاختصاصاته الرقابية.

وقبل إيجاد الطرق الكفيلة في كيفية تفعيل تلك الوسائل، يجب إعادة النظر في آليات انتخاب ممثلي الشعب مما يسمح بانتخاب مجلس شعبي وطني قوى ومنها:

- إعادة النظر في مسألة تمثيل المرأة، وذلك بإعادة صياغة النصوص القانونية الخاصة بتمثيلها،⁽¹⁾ انطلاقاً من الوضع الاجتماعي الخاص الذي تعيشه الجزائر، وما النتائج التي أسفرت عنها الانتخابات الأخيرة جعلت من « نظام الكوتة مجرد نسب شكلية واجبة الإلتباع ولا تعبر حقيقة عن ترقية الحقوق السياسية للمرأة ».⁽²⁾

ولقد اثبتت تشريعات 10 ماي 2012 فشل نظام الكوتة، حيث عجزت كثيرا من الأحزاب من ترشيح نساء في قوائمها لاسيما في الأرياف نظرا لعدم تواجد الكفاءات والمؤهلات لديهن كما هو عليه الحال في المدن الكبرى، مما أدى بالتحاق نائبات بالمجلس الشعبي الوطني غير مؤهلات لذلك.⁽³⁾

1- قانون عضوي رقم 03/12 مؤرخ في 2012/01/12، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ج ر 01

2 - د. عمار بوضياف، نظام الكوتة كآلية لترقية الحقوق السياسية للمرأة وموقف التشريعات العربية منه، مجلة الفكر البرلماني، العدد 6، نوفمبر 2010، ص 78

3 - أنظر تصريح المكلف بالإعلام لحزب جبهة التحرير الوطني، السيد السعيد بوحجة، ورد في مقال د. عمار بوضياف، مرجع سابق، نفس الصفحة

كما ان مسألة كيفية تمثيل النساء في المجالس المنتخبة، أمر غير متفق عليه في مختلف دول العالم، حيث نجد القضاء الدستوري في بعض الدول كفرنسا وإيطاليا قضى بعدم دستورية تحديد حصص للنساء في البرلمان، على أساس أن ذلك يخالف صراحة مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة الذي تضمنته كل دساتير العالم والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

وما احتلال فرنسا الرتبة 62 عالميا بنسبة تمثيل تقدر 18,9% وبريطانيا بنسبة 22% وإيطاليا بنسبة 21,27% فلم تنقص من ديمقراطيتهم، واحتلال رواند المركز الأول عالميا بنسبة 56% لم تجعلها في مصاف الدول الديمقراطية.⁽²⁾

وبالتالي فالأمور نسبية ولكل بلد أوضاعه الإجتماعية الخاصة به، وكان من المفروض ان تكون هناك دراسة سوسيو اجتماعية قبل أن يكون هناك تشريع من أجل أن تصنف الجزائر ضمن الدول التي تعطي مكانة مرموقة للمرأة، لأن ذلك قد يكون على حساب دور الهيئة التشريعية إذا لم يكن هناك ترشيح للكفاءات وغلق الباب امام الانتهازيين.

كما يجب إعادة النظر كذلك في قانون الأحزاب⁽³⁾، لأن القانون الحالي هو في صالح الأحزاب الكبيرة المهيكلة على المستوى الوطني، لأن الآليات الخاصة بتوزيع المقاعد لا تخدم الأحزاب الصغيرة وتكرس هيمنة الأحزاب الموالية للحكومة وتجعل منها الأغلبية في البرلمان. لذلك يجب إعادة النظر في الأحكام الخاصة بتوزيع المقاعد، وتخفيض نسبة الحصول على مقعد من 5% من الأصوات المعبر عنها إلى نسبة أقل تساعد الأحزاب الصغيرة من الحصول على مقعد، كما يقتضي الأمر إعادة النظر في كيفية حساب المعامل الانتخابي، وذلك بحساب الأصوات التي حصلت عليها القوائم التي لم تصل إلى نسبة المحددة للحصول على مقعد وذلك بغرض جعل المعامل الانتخابي يساعد الأحزاب الصغيرة الحصول على مقعد.⁽⁴⁾

1 - مقال لهيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، العدد 27 ، أبريل 2011 ، ص 230

2 - جريدة المسار العربي ، الخميس 2012/05/31 ، عدد 1593 ، ص 03

3 - قانون عضوي 01/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر 01

4 - م 85، م، 86 ، من نفس القانون العضوي

إنطلاقاً من هذه المعطيات فإن تفعيل أداء البرلمان ليس بالأمر الهين، لأن ذلك يتطلب تضافر جهود الجميع من جهة، والعمل على إعداد بيئة اجتماعية وسياسية تساعد على ذلك من جهة أخرى.

وبذلك فالمسؤولية الكبرى تتحملها الأحزاب لاسيما الكبيرة منها قبل الحكومة، إضافة إلى مكونات المجتمع المدني التي بإمكانها المساهمة من أجل ترقية العمل السياسي.⁽¹⁾

هذه الوضعية تتطلب إيجاد حركية وديناميكية في العمل السياسي من جهة، والعمل البرلماني من جهة أخرى، وذلك لا يتأتى إلا إذا لعبت الأحزاب السياسية دوراً فعالاً سواء بالتوعية السياسية للمواطن وإدماجه في الحركية التي تنمي العمل السياسي، أو باختياره لعناصر كفأة عند إعداد قوائم الترشيح الخاصة بالانتخابات التشريعية، لأنه بمجلس نيابي قوي يكون العمل النيابي كذلك، ويجعل الحكومة تأخذ احتياطاتها في المناسبات التي تقف فيها أمامه.

أما إذا كانت المجالس ضعيفة فإن الحكومة لا تخشاهما، وهذا ما أثبتته التجربة الحالية لأن الأحزاب لم تلعب دورها في العملية السياسية مما يسمح بإحداث آليات للتداول على السلطة.

كما يلعب رئيس الجمهورية والحكومة دوراً أساسياً في دفع تطوير آليات الحكم والعمل على تكريس وتجسيد إستقلالية السلطات الثلاث، وهذا لا يتجسد إلا بإعادة النظر في دستور 1996 مرة أخرى، وجعله يواكب تطور المجتمع الجزائري من جهة، والحراك الذي يعرفه الوطن العربي من جهة أخرى.

خاتمة الباب

من خلال دراسة الأجهزة الرقابية سواء كانت داخلية ذاتية أو خارجية تبين أنه لا زال أمام المصالح المختصة، العمل الكثير من أجل تصحيح الوضعية الحالية والنهوض بالأجهزة الرقابية حتى تتمكن بالقيام بدورها كما يجب، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال مراجعة بعض أساليب أنماط

1 - د . لمين شريط ، التجربة البرلمانية في ظل التعددية ، مرجع سابق ، ص 117

التسيير من جهة واداء العملية الرقابية من جهة اخرى .

ومن اهم ما تم استنتاجه في هذا المجال هو ضرورة اتخاذ بعض الاجراءات فيما يخص بعض آليات التسيير سواء فيما يخص الاعمال او الاجهزة ومن ذلك ما تعلق:

ا- اجراءات الوصاية

- ضرورة تحديد الاعمال التي تكون محل رقابة الوصاية.

- تقليص آجال المصادقة الصريحة.

- اسناد مهمة تقدير مشروعية الاعمال الادارية للجماعات الاقليمية للقضاء الاداري.

ب- رقابة اللجان الادارية الخاصة بالصفقات

- اعادة النظر في تشكيلة اللجان الدائمة الخاصة بالفتح والتقييم للعروض المقدمة في اطار

الصفقات العمومية لاسيما فيما يخص تعيين افرادها أو من حيث عددهم وتخصصهم وكذلك

تحديد آجال دراستها للصفقات العمومية المقدمة لها.

- اعادة النظر في آجال دراسة بعض الصفقات من طرف لجان الصفقات حتى لا تكون سببا

في تأخير انجاز المشاريع وفي كيفية تشكيلها.

ج- فيما يخص رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ومفتش الوظيفة العمومية

- يجب اعادة النظر في القوانين الاساسية التي تحكم القائمين بهذه الرقابة، لاسيما فيما يخص

الاحكام الخاصة بالترقية الاختيارية.

- تدعيم هذه الاجهزة بالوسائل المادية والبشرية اللازمة حتى يمكنها اداء مهامها على احسن

وجه.

- اعفاء بعض الاعمال الادارية من الرقابة السابقة حتى يتحمل الآمرون بالصرف المسؤولية

عن اعمالهم من جهة، وتكون هناك مرونة في أداء الاعمال الادارية.

- فسح المجال امام الرقابة اللاحقة لإرساء ميكانزمات جديدة لعملية الرقابة.

د - فيما يخص اداء المفتشيات العامة

- اعادة هيكلة المفتشيات العامة وتدعيمها بالاطار البشري المتخصص والتقليص في عددها ودمجها حسب القطاعات.

- اعادة النظر في مجال تدخل المفتشية العامة للمالية وفي الجهة التي تتبعها.

هـ - فيما يخص دور الجهات القضائية ومجلس المحاسبة

- تدعيم هذه الاجهزة بالاطار البشري المتخصص، والتركيز على التكوين المستمر.

- اعادة النظر من جديد في الوسائل المادية الممنوحة لهذه الاجهزة حتى تتمكن من اداء الدور المنوط بها.

- اعطاء الضمانات الكافية للقضاة من اجل القيام بدورهم كاملا، وضرورة التكفل بهم اجتماعيا درءا لكل المساومات.

و- فيما يخص دور ممثلي الشعب

- القيام بمبادرة سياسية جريئة بإعادة النظر في الاحكام الدستورية التي تؤطر عملية الرقابة السياسية ، حتى يتمكن ممثلوا الشعب من القيام بالدور الذي انتخبوا من اجله.

- يجب على الاحزاب السياسية والمجتمع المدني ان يلعب كل منهم دوره كما يجب، ولا يكون مجرد ديكور في العملية السياسية.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة المستفيضة لعملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية، اتضح وبشكل كبير أن هذه الأخيرة تعتبر حجر الزاوية لبناء دولة عصرية قادرة على توفير الرخاء والإزدهار لشعبها.

بذلك قامت الجزائر منذ استقلالها بإعطاء أهمية خاصة لعملية الرقابة على نشاط الإدارة لاسيما ما تعلق بالنفقات العمومية بشتى اصنافها، كما احتلت تصرفات الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية حيزا كبيرا من تلك العملية.

ثم توالى ذلك الاهتمام وتجسد في دستور 1976 وما النصوص الصادرة في سنة 1980 المهيكلة لعملية الرقابة بمختلف أساليبها لدليل قاطع على ذلك.

وقد ساعد على ذلك الإهتمام بإنهيار أسعار البترول التي أدت الى إعادة هيكلة المؤسسات الإقتصادية منذ بداية الثمانينات وتفاقت الأوضاع وبلغت أوجها في سنة 1986، الأمر الذي دفع بالسلطات العليا إلى مباشرة الإصلاحات الإدارية والإقتصادية منذ بداية سنة 1988.

ولقد كانت أحداث 05 أكتوبر 1988 بمثابة الشرارة التي عجلت بتلك الإصلاحات التي أثمرت بميلاد دستور جديد في سنة 1989.

هذا الدستور كان اللبنة الأساسية لإعادة النظر في مختلف النصوص لا سيما تلك المتعلقة بالرقابة، فأعيد النظر في القانون 05/80 المتعلق بمجلس المحاسبة، والمرسوم 53/80 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، والقانون المتعلق بالصفقات العمومية، وقانوني الولاية والبلدية، والقانون الخاص بالمحاسبة العمومية، والمرسوم الخاص بالرقابة السابقة على النفقات، إلى جانب ذلك تم إعادة النظر في مختلف القوانين الأساسية التي تحكم فيئات الموظفين المكلفين بعملية الرقابة على أعمال الإدارة.

ولم تتوقف تلك العملية بل تتابعت من حين لآخر حيث شهد القانون المتعلق بمجلس المحاسبة مرة أخرى تعديلا آخر في سنة 1995، ثم تلتها بعد ذلك النصوص الخاصة بالمفتشية

العامة للمالية، والنصوص الخاصة بالصفقات العمومية التي عرفت بدورها عدة تعديلات متتالية من أجل تحكم أفضل في العملية الرقابية.

ولقد شهدت الفترة ما بين 2008/2012 أهم التعديلات للنصوص الخاصة بعملية الرقابة، كتعديل الأمر الخاص بمجلس المحاسبة سنة 2010 والمرسوم الخاص بالصفقات العمومية 2012، وكان آخرها قانون الولاية 07/12 الذي أدخل تعديلات جديدة فيما عملية الرقابة على أداء الجماعة الإقليمية الولاية.

من خلال ذلك وبعد الدراسة المستفيضة لمختلف النصوص التي تحكم عملية الرقابة، ومن خلال التقارير المنشورة المتعلقة ببعض نتائج الرقابة، وأداء المؤسسات المكلفة بعملية الرقابة خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

1- فيما يخص الرقابة الداخلية

أ - الرقابة الداخلية الذاتية

1 - على مستوى الإدارة المركزية

لقد نص المرسوم 188/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 في مادته السابعة عشر على وجوبية إحداث مفتشيات على مستوى كل الوزارات، وتم تجسيد ذلك تدريجيا الى ان تم تعميمها بواسطة مراسيم تنفيذية، وأهم الملاحظات التي تقدمها بشأن عمل هذه المفتشيات هي كالتالي.

أ - ان صلاحيات هذه المفتشيات هي صلاحيات غير دقيقة وكثيرة التداخل بينها وبين المصالح الإدارية المركزية، مما يخلق تناقرا كبيرا بين اعضائها والمديرين العامين بالوزارة ، وكثيرا ما يشكو مسؤولي هياكل الوزارة من تدخلات اعضاء المفتشية العامة معتبرين ذلك تجاوزا لصلاحياتهم.

ب - ان عدد أعضاء المفتشية العامة بالوزارة يتراوح ما بين 6 - 12 عضوا وهو عدد ضئيل مقارنة بالاختصاصات والمهام المسندة إليهم، مما يجعل تنفيذ رزنامة التفتيش أمرا صعبا وغير ممكن بهذا العدد المحدود المسخر لعملية الرقابة.

ج - إن مجال تدخل المفتشيات العامة يتحدد بتواجد الإدارات التابعة للوزارة التي تتبعها، الأمر الذي صعب من تدخل هذه المفتشيات، فلا يعقل ان تقوم مفتشية عدد اعضائها يتراوح ما بين 06 و 12 عضو بتغطية جميع الإدارات المتواجدة عبر التراب الوطني.

هذه الوضعية نتج عنها أن هناك إدارات داخلية لم تعرف زيارة المفتشين العاميين ولو مرة واحدة منذ الإستقلال، مما جعل تلك الإدارات تتصرف حسب معرفتها ومقدرتها.

د - ان تصنيف منصب المفتش العام بالوزارة كوظيفة عليا يبدو أمرا جيدا حتى يضمن إستقلالية المفتش العام ولا يتعرض للضغوط، غير أنه لم تحدد شروط الإلتحاق بهذه الوظيفة مما جعل إقتراح التعيين في هذه الوظيفة يخضع للسلطات التقديرية للوزير، وكانت نتيجة ذلك أن هناك كثيرا من المفتشين لا تتوفر فيهم عنصر الكفاءة مما يؤثر ذلك سلبا على عملية التفتيش.

هـ - إن البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة يقترحه المفتش العام لكن لا يكون نهائيا إلا بعد موافقة الوزير عليه، غير أن الوزير في كثير من الأحيان تنقصه بعض المعطيات خاصة وأن معظم الوزراء لا يتجاوز تواجدهم بالوزارة 05 سنوات مما يؤثر على إقتراح المفتش العام، لأن الكلمة الأخيرة للوزير هو الذي يحدد أولويات التفتيش.

و - ان التقرير الذي تعده المفتشية العامة يسلم للوزير الذي يتخذ القرارات المناسبة بشأنه، إما بمتابعة المخالفين او إصدار الأوامر بتصحيح الأخطاء وتعديل طرق التسيير او يأمر بحفظ التقرير دون متابعة، الأمر الذي يؤثر كثيرا على مصداقية عمل المفتشين، ويولد لديهم إحباط بمواصلة أعمال التفتيش على نفس المنوال.

ز - لقد كان لنشر تقارير التفتيش في الأنظمة السياسية المقارنة كالنظام الفرنسي وقعا خاصا على أداء الإدارة العمومية، حيث يدفعها للعمل بكل ما أوتيت من أجل تفادي تلك الأخطاء وتحسين طرق التسيير، غير أن الوضع في الجزائر مخالف لذلك حيث أن جميع تقارير التفتيش تخضع لطابع السرية، مما يساعد على التستر على الأخطاء المقترفة من جهة وعدم تصحيحها من جهة أخرى، إضافة إلى التمادي بمواصلة ارتكابها أو عدم الاكتراث بفرق التفتيش عند زيارتها

للمؤسسات الخاصة لعملية التفتيش.

2 - على مستوى الإدارة للامركزية والمصالح غير الممركزة للدولة

أ - على مستوى المصالح الممركزة للدولة .

إن مختلف المصالح غير الممركزة للدولة تخضع لتفتيش المفتشية العامة بالوزارة التابعة لها، غير أنه نظرا لقلة عدد المفتشين، فإنه نادرا ما يتم تفتيش المصالح غير الممركزة للدولة، وتخضع فقط للأجهزة الخاصة بالرقابة المتخصصة، مما يجعل هذه المصالح في منأى عن رقابة المفتشية العامة للقطاع الوزاري الذي تتبعه.

ب- على مستوى الإدارات اللامركزية

تخضع الإدارة الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية إلى نوعين من الرقابة الداخلية، رقابة سلطة الوصاية ورقابة المفتشية العامة للولاية.

1 - بالنسبة لرقابة للوصاية

بصدور قانوني البلدية والولاية في سنتي 2011، 2012 ثم تشديد الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة في عدة صور منها :

- خضوع كل اعمال المجالس المنتخبة لرقابة السلطة الوصية دون استثناء.

- تمديد آجال المصادقة الصريحة على مداوات المجلس الشعبي الولائي لمدة شهرين.

- اتخاذ قرار إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بقوة القانون من طرف الوالي عوض المحكمة الادارية.

2 - بالنسبة لرقابة المفتشية العامة للولاية

إذا كانت المفتشية العامة للولاية تمثل جهاز الرقابة على الجماعات الإقليمية، فإن معظمها لم يدعم بالوسائل البشرية والمادية الكافية لممارسة مهامها، حيث نجد أن معظم هذه المفتشيات بالرغم من تصنيف وظيفة المفتشين كوظائف عليا، إلا أن تفعيلها وتنشيطها يخضع لمدى اهتمام الوالي بعملية الرقابة ومتابعة أعمال الهيئات الإقليمية عن قرب، إذ في كثير من الأحيان نجد أن

هذه المفتشيات لا يتعدى تعدادها أربع مفتشين، مما يصعب عليهم تنفيذ البرنامج السنوي الخاص بعملية التفتيش.

إلى جانب ذلك فإن عدم نشر تقارير هذه المفتشيات جعلها منغلقة على نفسها، الأمر الذي جعل من أعمالها ذات نتائج محدودة ان لم نقل معدومة.

ب - فيما يخص الرقابة الذاتية المتخصصة

إذا كانت الرقابة الذاتية المتخصصة المتمثلة في مصالح المراقب المالي والمحاسب العمومي ومصالح المفتشية العامة للوظيفة العمومية، تمتاز بعدة خصائص أهمها أنها رقابة سابقة وسريعة قادرة على اكتشاف الأخطاء وتجنبها قبل وقوعها.

غير أنه أمام كثافة حجم الأعمال الخاضعة لعملية الرقابة السابقة، مقابل عدد قليل من المراقبين في كثير من الأحيان وبمستوى علمي لا يرقى إلى عظم المهمة الموكلة لهم، إلى جانب عدم تخصص الكثير منهم جعل من عملية الرقابة السابقة تشكل عامل تأخير في كثير من الأحيان لمشاريع تنموية ذات أهمية بالغة في حياة المجموعة.

إضافة إلى ذلك تشكل الرقابة المزدوجة لكل من المراقب المالي والمحاسب العمومي على نفس العناصر للعملية المالية عقبة أمام تصفية الاعتمادات المرصودة لتلك العمليات.

أما فيما يخص رقابة مفتشية الوظيف العمومي فإن احكام المرسوم 194/12 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المتعلق بتحديد كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، قد ألغى جوانب من تدخل مفتشية الوظيف العمومي الأمر الذي قد ينجر عنه وقوع انحرافات في عملية التوظيف، حيث أسندت العملية كاملة للسلطة التي لها صلاحية التعيين دون أن تكون هناك رقابة سابقة من قبيل مصالح الوظيفة العمومية.

أما فيما يخص لجان رقابة الصفقات العمومية، بالنسبة للجنة الفتح والتقييم فإن النص لم يفصل قواعد تشكيلهما ولا الشروط المطلوبة في ذلك، مما جعل نتائج عملهما في كثير من الأحيان محل تحفظات من اللجنة الخاصة بالصفقات على كل المستويات.

أما فيما يخص لجنة الصفقات لاسيما على مستوى الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية، فإنه في كثير من الأحيان تتكون من أعضاء ليست لهم المقدرة الكافية على معالجة مشاريع الصفقات العمومية، مما يعطل في كثير من الأحيان المصادقة على دفاتر الشروط، أو الصفقات في حد ذاتها، كما قد يواجه أعضاء هذه اللجان بعض التساؤلات بشأن بعض الأمور الفنية مما يضطرهم إلى توجيه طلب توضيحات أمام اللجان الوطنية للصفقات العمومية، الأمر الذي يطيل مدة المصادقة على تلك الصفقات، مما يتسبب في تأخير انطلاق المشاريع.

2- فيما يخص الرقابة الخارجية

بالرغم ما لهذا النوع من الرقابة على أعمال الإدارة العمومية من ميزات إلا أن هناك معوقات تؤثر على أدائها بشكل يحد من فعاليتها وتتفاوت من نوع إلى آخر.

أ - رقابة المفتشية العامة للمالية

منذ إنشائها في سنة 1980 كان هدفها واضح المعالم المتمثل في رقابة إستعمال الأموال العمومية، ولقد شهدت هي بدورها عدة تعديلات في قانونها الأساسي أو المتعلق بتشكيلاتها البشرية من أجل تحقيق فعالية أكثر في أدائها، سواء من حيث الكم والكيف وكان آخرها تعديل سنة 2008، إذ أوكلت لها مهام جديدة من أهمها مهام تقييم كيفية إستعمال الموارد المالية للدولة. إلا أنه من خلال التجربة الميدانية التي عاشتها المفتشية العامة للمالية تبين أن الأهداف المرسومة لها والمهام المسندة لها ومجال تدخلها لا يتوافق والوسائل المخصصة لها سواء كانت مادية وبشرية.

فمن خلال المهام الموكلة لها ومجال التدخل المسند لها، يتضح جليا أن البرنامج المسطر لها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يشمل جميع القطاعات بمختلف إداراته، نظرا للعدد الكبير والضخم من المؤسسات العمومية الإقتصادية والإدارية والإدارات العمومية، سواء كانت مركزية أو محلية مقابل إمكانيات محدودة، حيث أن هناك إدارات إلى يومنا هذا لم يشملهم تدخل المفتشية العامة للمالية سواء كان بصفة مباشرة أو من طرف المفتشيات الجهوية التابعة لها.

كما تجدر الإشارة أن عدم نشر التقارير التي تعدها على إثر التدخلات التي تقوم بها، ينطبق عليه نفس الملاحظات التي أثرناها عند تناول المفتشيات العامة للوزارات لأن ذلك لا يساهم في تحسين أداء الجهات محل التفتيش، وأن نشر التقرير يجعل من مسؤولي تلك الوحدات الإدارية يبذلون كل ما في وسعهم من أجل تفادي تلك الأخطاء، لأنهم على علم بأن نتائج عملية الرقابة تكون محل نشر وأن الرأي العام لا يقبل ذلك.

2 - رقابة مجلس المحاسبة

تعتبر رقابة مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة التي تشمل أعمال الإدارة، غير أنه تكاد نفس الملاحظات التي اثيرت بشأن المفتشية العامة للمالية تنطبق على أداء مجلس المحاسبة، حيث أوكلت له مهام كبيرة ومجال تدخل واسع جدا مع استثناء بنك الجزائر مقابل إمكانيات مادية وبشرية ضعيفة مقارنة بذلك، لأنه بالرغم من إنشاء الغرفة الجهوية من أجل تعميم رقابة مجلس المحاسبة إلا أن ذلك كان له تأثير محدود، حيث أن هناك من البلديات لم تشملها الرقابة طيلة عهدة انتخابيه كاملة.

هذه الوضعية لم تكن نتيجة لتقصير من مجلس المحاسبة ولكن تعود إلى عدم توفر الإمكانيات للقيام بذلك مما يؤثر سلبا على أداء مجلس المحاسبة. كما أنه بالرغم من النتائج الحسنة التي حققها نشر تقرير مجلس المحاسبة على أداء تلك المؤسسات محل المراقبة، إلا أن عدم انتظام نشرها جعل من فعاليتها محدودة جدا.

3 - الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية من أنجع وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العمومية بالرغم من عدم تحريكها بصفة آلية، إلا أنها تتسم ببطء تدخلها وأن تدخلت لا تكون إلا بناء على تحريك دعوى من أحد اطرافها، مما يجعلها غير قادرة على اكتشاف الأخطاء بصفة آلية، وإذا تم اكتشاف ذلك يكون متأخرا على وقوع الخطأ.

ويؤخذ على النظام القضائي الجزائري في الوقت الراهن فيما يخص رقابته على أعمال

الإدارة العمومية، هو عدم تخصص القضاة بصفة كافية في مجال النشاط الإداري، مما يؤثر على نجاعة أحكام القاضي الإداري في الوقت الراهن.

4 - الرقابة السياسية

تعرف الرقابة السياسية في الجزائر نفس المآل الذي تعرفه في الدول الأخرى التي تأخذ بالنظام الرئاسي، فمعظم آليات الرقابة الممارسة من أعضاء البرلمان هي آليات لجمع المعلومات وتقصي الحقائق لا غير، لأن الآليات المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة حفت بشروط يصعب تحقيقها إن لم نقل مستحيلا في ظل الظروف الحالية وقانون الانتخابات الساري المفعول.

هي جملة من القيود كبل بها البرلمان وأصبح عبارة عن هيئة للمصادقة على مشاريع القوانين التي أودعتها الحكومة أو لمباركة خطة العمل أو للبيان السنوي للسياسة العامة عند تقديمه من طرف الحكومة.

بذلك تكون الدراسة تعرضت لأهم النتائج التي توصلت إليها، الأمر الذي يترتب عليه بعض التوصيات نوردتها على النحو التالي:

1 - فيما يخص أداء المفتشيات العامة بالوزارات

من أجل تحقيق أداء أفضل للمفتشيات العامة بالوزارة نوصي بما يلي:

أ - تجميع بعض المفتشيات العامة بالنسبة للقطاعات ذات الإختصاص المتشابه، ومن الامثلة على هذا التجميع المفتشية العامة الخاصة بالصحة والعمل والمجاهدين والتضامن الوطني وتدعيمها بالوسائل المادية والبشرية الكافية، حيث يمكن لها أن تغطي جميع القطاعات مجال نشاطها، وأن تكون ممثلة جهويا ومجهزة بأحدث الوسائل ومدعمة باطار بشري كفاء وكافي.

ب - وضع قانون أساسي خاص كما هو الحال بالنسبة للمفتشية العامة للمالية يحكم الفيئات التي تلتحق بهذه المفتشيات، ويشترط فيها توفر تخصصات محددة اضافة الى الخبرة الادارية مما يساعدها على أداء مهام التفتيش على أحسن وجه.

ج - نشر تقارير هذه المفتشيات العامة بصفة دورية ومنتظمة إلا ما يتعارض مع خصوصيات الدفاع الوطني.

د - وضع هذه المفتشيات العامة تحت سلطة رئيس الجمهورية حتى تكون لها إستقلالية تامة في أداء مهامها.

2 - فيما يخص المفتشية العامة للمالية

تقوم المفتشية العامة للمالية بأداء رقابي متميز وذا قيمة كبيرة، إلا أنها لازالت تشكو من بعض النقائص التي تستدعي إعادة النظر فيها وذلك من خلال ما يلي :

أ - تدعيمها بالإطار البشري المتخصص والكافي من أجل تغطية جميع النشاطات المسندة إليها.

ب - إعادة تكييف القانون الأساسي الخاص بالمفتشية العامة للمالية، وفتح الباب أمام الموظفين ذوي الخبرة الكبيرة والمتقلدين لمناصب و وظائف عليا في الدولة، من أجل إعطاء عملية التفتيش والمراقبة سندا قويا لها، لأن ذوي الخبرة يكون لهم زادا عمليا يمكنهم من أداء عملية التفتيش نظريا وتطبيقيا مما يضيف على عملية المراقبة قوة وفعالية.

ج - إعادة تقسيم الإختصاص الإقليمي لفروع المفتشية العامة للمالية وزيادة عدد هذه المفتشيات مما يسمح لها بتغطية شاملة لمجموع ما يدخل في مجال تدخلها.

د - تدعيمها بالوسائل المادية الكافية سواء كانت مكتبية او معلوماتية ووسائل النقل بصفة خاصة، حتى تكون في حرية عند تنقلات فرق التفتيش.

هـ - إلزامية نشر تقريرها لما لعملية النشر من أهمية بالغة، وإرسال نسخة منه لرئيس الجمهورية، والبرلمان بغرفتيه و مجلس المحاسبة ووزير العدل، حتى يكون هناك تنسيق ما بين الجهات الرقابية.

و - إلحاق المفتشية العامة للمالية بجهة محايدة مثل مجلس المحاسبة كالمجلس الاعلى للقضاء حتى تضمن إستقلالية أكبر، ويكون هناك تنسيق أكبر بين عملها وعمل مجلس المحاسبة مما يساهم في تغطية أكبر عدد من المؤسسات بمختلف أصنافها والهيئات الإدارية بصفة عامة.

3 - فيما يخص الرقابة الذاتية المتخصصة

إذا كانت الرقابة الإدارية الذاتية المتخصصة كرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجان الصفقات تعتبر صمام أمان لأداء الإدارة العمومية، فإنها في كثير من الأحيان تكون سببا في ثقل أداء الإدارة لمهامها، أو قد تحدث اختلالات وأخطاء بالرغم من تلك الرقابة السابقة لتلك العمليات مما يستوجب التوصيات التالية :

أ - التخفيف من مراقبة المراقب المالي وجعل معظمها رقابة بعدية حتى لا تؤثر على الأداء الإداري.

ب- تدعيم جهاز المراقب المالي كغيره من الأجهزة الرقابية بالعنصر البشري المتخصص والوسائل المادية الكفيلة بأداء رقابي فعال.

ج - العمل على أن يكون هناك انسجام وتكامل بين الرقابة السابقة للمراقب المالي والمحاسب العمومي، واعفاء بعض الاعمال الادارية من الرقابة السابقة حتى يكون هناك تبسيط للإجراءات والقيام بالعملية الإدارية المالية في أقصر وقت ووفق الشروط القانونية المطلوبة.

د- تدعيم ادره الرقابة المالية والخزينة بالعنصر البشري الكفاء وبالوسائل المعلوماتية المتطورة.

هـ - إعادة صياغة النصوص الخاصة باللجان الداخلية للصفقات لجنة الفتح ولجنة التقييم وتحديد بعض الشروط الخاصة بالتعيين فيهما، من أجل معالجة فعالة لمختلف الصفقات العمومية سواء عند عملية الفتح أو عملية التقييم، وتفعيل لجنة الصفقات بتطعيمها بعناصر مختصة ومتمكنة ، تساعد على معالجة الصفقات العمومية بطريقة ناجحة.

و- العمل على إعداد مدونة قانونية متكاملة للصفقات العمومية من أجل مساعدة الإدارة العمومية في معالجة مختلف الصفقات العمومية، وتقادي عمليات التعديل المتكررة والمتسارعة للنصوص المنظمة للصفقات العمومية.

4 - فيما يخص الرقابة الوصائية

كان الأمل كبيرا قبل صدور قانوني البلدية والولاية، بأن تكون هناك إعادة نظر شاملة حول

كيفية أداء الجماعات الإقليمية بما فيها آليات الوصاية وتمنح لها جدية أكبر، وتسد مهمة تقدير مدى مشروعية أعمالها بصفة كلية للجهة القضائية.

غير أن النتيجة كانت مغايرة لذلك، حيث كان هناك تضيقا أكبر على أداء المجالس المنتخبة من قبل سلطات الوصاية، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر من جديد في تركيبة الجماعات الإقليمية، وإعادة تنظيمها حسب الظروف الراهنة الأمر الذي يستدعي التوصيات التالية:

أ - إعادة النظر من جديد في قانوني الولاية والبلدية.

ب - إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد والاعتماد على التقسيم الجهوي و الولائي والبلدي ومجالس القرى حتى يكون هناك تمثيل حقيقي لكل الجهات على مستوى المجالس المنتخبة وتكريس اللامركزية في أقصى بعد لها.

ج - التخفيف من مهام البلدية بإسناد البعض منها للمصالح غير الممركزة للدولة، مع تدعيمها بالوسائل المادية والبشرية التي تمكنها من أداء مهامها بطريقة مثلى.

د - إعادة النظر في مصادر تمويل الجماعات الإقليمية حتى تتمكن من تغطية نفقاتها، وإنجاز البرامج الموكلة لها.

هـ - إعادة النظر في آليات الوصاية وإعطاء حرية أكبر لمبادرة البلدية، وتحديد الأعمال على سبيل الحصر التي يجب إرسالها للسلطة الوصية من أجل مراقبتها والطعن في مدى مشروعيتها أمام القضاء المختص الذي يقدر مشروعيتها حتى تضمن رقابة إدارية حقيقية ومحيدة.

5- فيما يخص الرقابة القضائية

تلعب الرقابة القضائية دورا فعالا في ردع التجاوزات والمخالفات اذا فعلت من جديد وادمجت في جميع الاجراءات التي تمكنها من اداء رقابة قادرة على كشف التجاوزات والاختفاء ومعاقبة المتسببين في ذلك، ولتحقيق ذلك نقدم التوصيات التالية:

أ- العمل على ان يكون هناك تنسيق بين مختلف الاجهزة الرقابية وان تكون الجهات القضائية

محل تبليغ لكل انواع التقارير التي تعدها مختلف الجهات الرقابية، حتى يمكن تحريك الدعاوى القضائية الخاصة بذلك.

ب- تعميم المحاكم الادارية عبر مختلف الولايات حتى لا يكون هناك تراكم للقضايا على مستوى المحاكم ذات الاختصاص الاقليمي لمجموعة من الولايات.

ج- تدعيم المحاكم الادارية بالوسائل المادية وبالعنصر البشري الكافي والمتخصص حتى يكون هناك تكفل سريع للملفات قيد الدراسة وان تكون ذات نوعية.

د- اعادة النظر في قانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد بتشديد العقوبات الخاصة بالجرائم المتعلقة بالاختلاس او قضايا فساد حتى يكون لها جانب ردعي حقيقي، تجعل كل من يفكر في اي جريمة متعلقة بالمال العام مهما كان وصفها قبل الشروع في ذلك.

6 - فيما يخص مجلس المحاسبة

إذا كانت إختصاصات مجلس المحاسبة سواء كانت الاستشارية منها او الرقابية ذات قيمة كبيرة سواء بالنسبة للحكومة أو بالنسبة للجهات محل الرقابة، إلا أنها لازالت لم تحقق النتائج المرجوة منها، مما يستدعي إتخاذ بعض التدابير من أجل سد ذلك العجز نوردها كآآتي :

أ - العمل على تدعيم مجلس المحاسبة ماديا وبشريا، لأن الوضعية الحالية لا تسمح له بالقيام بجميع المهام المنوطة بها.

ب - تفعيل النصوص الخاصة بالتحاق بعض أصناف الموظفين ذوي التكوين العالي والخبرة الكبيرة بالالتحاق بمجلس المحاسبة الأمر الذي يضيفي فعالية أكبر على أداء المراقبين.

ج - مضاعفة عدد الغرف الجهوية حتى يمكنها تغطية جميع الجماعات الإقليمية والمؤسسات بمختلف أصنافها والإدارات العمومية، وتصبح عملية الرقابة تتم بصفة دورية ومستمرة دون انقطاع.

د - العمل على نشر تقارير مجلس المحاسبة سنويا دون انقطاع، كما هو عليه الحال في بعض الأنظمة المقارنة لأن تلك التجربة أعطت ثمارها.

هـ - اسناد تبعيته الى جهة محايدة تكون منتخبة كالجهاز الاعلى للقضاء مثله مثل المفتشية العامة للمالية حتى لا يخضع الى اي جهة ادارية تنفيذية يمكن ان تؤثر عليه.

6 - فيما يخص الرقابة السياسية

يمكن للرقابة البرلمانية ان تلعب دورا بارزا في رقابة العمل الحكومي في ظل نظام سياسي قائم على الاستقلالية التامة للسلطات الثلاث ونظام انتخابي شفاف يساهم في ترقية النظام التمثيلي للشعب، غير ان ذلك لا يتأتى الا من خلال التوصيات التالية.

أ - العمل على تطوير الأداء البرلماني وذلك من خلال تعديل الآليات الخاصة بعملية الرقابة البرلمانية، الأمر الذي يستدعي ضرورة إعادة النظر في المواد الدستورية عن طريق تعديل جديد واعطاء اولوية لآليات النظام البرلماني على حساب النظام الرئاسي.

ب - إعادة النظر في الميكانيزمات الخاصة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة كآلية الإستجواب وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة وعدم ربطهما بالبيان السنوي للسياسة العامة، وتفعيل لجان التحقيق، ونشر تقاريرها حتى تكون للعملية الرقابية فعالية اكبر على اداء الادارة.

ج - عدم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بإمكانية رئيس الجمهورية لحل المجلس الشعبي الوطني حتى لا يؤثر على النواب عند ادائهم لمهامهم، ويتحررون من خوف فقدانهم لمناصبهم.

د - العمل على إعادة النظر في قانون الإنتخابات وتعديله، مما يسمح بخلق منافسة حقيقية بين جميع الأحزاب واعطاء فرصة للأحزاب الصغيرة مما يسمح المشاركة في الحياة السياسية، وعدم ترك الأحزاب الكبيرة تستحوذ على العملية السياسية برمتها، وتبقى الامور على حالها وتفرغ العملية السياسية من محتواها.

هـ - تفعيل أداء مجلس الأمة حتى يصبح فعلا دعامة ثانية للمجلس الشعبي الوطني في ممارسة الرقابة على عمل الحكومة بصفة عامة والإدارة العمومية بصفة خاصة.

في ختام هذه التوصيات نخرج بنتيجة نهائية، أنه لازال امام المؤسس الدستوري والمشرع عمل كبير من اجل ايجاد ادارة سليمة قادرة على رفع التحديات وتحقيق وتجسيد مختلف المخططات التنموية الطموحة.

ان مختلف تدخلات المشرع طيلة خمسين سنة من اجل سد الثغرات التي تكون سببا في اهدار المال العام لم ترق لحد الساعة ان تكون حاجزا منيعا امام ذلك، وما تدخله في سنة 2006 الخاص بالوقاية من الفساد والوقاية منه، وإنشاء هيئة وطنية لمكافحة ذلك لدليل قاطع على ذلك، حيث شابها من العيوب ما شاب الاجهزة الرقابية الاخرى كعدم استقلاليتها وتبعيته لرئاسة الجمهورية إضافة الى محدودية وسائله المادية والبشرية .

وهذا مؤشر آخر على ان تقييم أعمال الإدارة العمومية والرقابة عليها ليست أمرا هينا ولا بسيطا الأمر الذي يستدعي تكاثف جميع الجهود، لأن بناء الدولة القانونية ليس سهلا حيث لا يمكن لأي نوع من أنواع الرقابة بمفرده أن يكفي لتجنب الأخطاء أو اكتشافها، لأن لكل نوع محدوديته وليس بمقدوره وحده تحقيق النتيجة المستهدفة.

بذلك كل أنواع الرقابة متلازمة ومتكاملة ولا يمكن الفصل بينهما، من أجل تحقيق نظام إداري عصري وفعال قادر على تحقيق النتائج في زمن قصير وبتكاليف معقولة.

كما أن الرقابة وحدها غير كافية من أجل بلوغ الأهداف المسطرة لأنها تمثل جزءا من العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه، حيث يجب ان تؤخذ النتائج التي توصلت لها بكل جدية وان يعاقب المتسببون في اهدار المال العام بكل صرامة ودون هوادة، وان تكون العقوبات قاسية وردعية، وذلك بإعادة النظر في قانون العقوبات بتشديد العقوبات المتعلقة بهدر الاموال العمومية.

اضافة الى ذلك يجب اعادة النظر في اجهزة مكافحة الفساد وآليات عملها حتى تتمكن من تحقيق النتائج المرجوة منها.

وبالرغم من أهمية تلك العناصر فإنها تبقى غير كافية لتحقيق الرفاه العام، إذا لم تكن متلازمة مع نظام سياسي واقتصادي شفاف ومع بعد ثقافي واجتماعي اصيل ، كل ذلك مبني على أساس الشفافية والعدالة والمساواة والاخلاق الحميدة بهدف تحقيق الرقي والنمو والإزدهار،

وذلك هو الهدف الاسمى الذي تصبو إليه كل الدول والأنظمة بمختلف توجهاتها وسياستها. غير أن ذلك لا يتحقق إلا مع وجود نية حسنة وإرادة من فولاذ لا تتغير بتغير الأنظمة ولا تتأثر بالضغوط مهما كان نوعها ومصدرها.

(تمت بحمد الله وعونه)

الملخص

ان الهدف الاساسي لأي دولة كانت هو تحقيق الرفاه العام لشعبها، غير أن ذلك لا يتأتى الا بتوفير آليات ذات فعالية كبيرة تضمن تحقيق تلك الاهداف. ومن أهم هذه الاليات رقابة الأداء داخل جميع المؤسسات والهيئات بمختلف اشكالها وأنواعها.

وما فتئت الرقابة تعرف اهتماما منذ العصور الأولى الى يومنا هذا بغية تحقيق الاهداف بأقل تكلفة وبأسرع وقت ممكن وبنجاعة كبيرة.

غير أن هذه الآلية لا يكون لها أثرا الا اذا اعتمدت على وسائل حديثة ومتطورة وأجهزة فعالة على جميع المستويات.

ولا تتحقق هذه النتائج الا بتوفر جملة من المعطيات تؤثر مباشرة على أداء الاجهزة الرقابية، وعلى فعالية نتائج اعمالها، ومن ذلك جرد وحصر العناصر التي تقوم على أساسها الرقابة، كالإمكانيات البشرية ذات الخبرة والكفاءة العالية في مجال التسيير الاداري والمالي، والتقليل من عدد الاجهزة المكلفة بالرقابة، ودعمها بكل احتياجاتها حتى تتمكن من أداء المهمة المكلفة بها، اسناد تبعيتها الى جهة مستقلة منتخبة حتى تضمن استقلالها، تقسيمها حسب قطاعات النشاط حتى يمكن تكوين أجهزة رقابية متخصصة، نشر جميع أعمالها ومناقشتها على كل المستويات لاستنتاج الدروس منها، تشديد العقوبات على المرتكبين لأخطاء كبيرة لا سيما المتعلقة بالمال العام، تشجيع المسيرين الجيدين و تكريمهم لمواصلة مجهوداتهم .

بتحقيق هذه العناصر يمكن الوصول الى تسيير شفاف ورشيد تحقق به جميع الاهداف المتوخاة، و من خلالها تحقيق الرفاه العام.

Résumé :

Le but de l'état ,c'est toujours de concrétiser le bien être de son peuple, mais cela ne peut être qu'avec une administration bien structurée et équipée, basée sur des mécanismes fort tel que contrôle.

Pour avoir de bon résultat , il faut avoir certains données qui influent directement sur le bon fonctionnement et l'efficacité des organes de contrôle, tel que :

- Les moyens humains expérimenté dans la gestion financière .
- De minimiser le nombre des organes de contrôle .
- De doter les organes existants par des moyens adéquats à leur mission, pour mener son travail d'une manière satisfaisante .
- De les rattacher à une instance indépendante pour qu'elles exercent ses attributions en toute liberté.
- De les restructurer selon les secteurs d'activités .
- De publier le résultat de ses enquêtes afin d'encourager les bons gestionnaires et de pénaliser les médiocres surtout qui ont un rapport avec les deniers publics.

On concrétisant ces éléments on peut avoir une gestion saine et adéquate avec laquelle on peut atteindre tous les objectifs fixés d'avance.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

1- النصوص التشريعية

أ- الدساتير

1- دستور 1963

2- دستور 1976

3- دستور 1989

4- دستور 1996

5- دستور الأردن الصادر في 01/01/1952

6- دستور الكويت الصادر في 11/11/1962

7- الدستور المصري الصادر في 1971

ب- الاوامر

1- الأمر 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل

والمتمم بالقانون 22/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج ر 84

2- الأمر 67 / 24 مؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج ر 06

3- الأمر 69 / 38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر 44

4- الأمر 95 / 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتضمن مجلس المحاسبة، ج ر 39

5- الأمر 95/23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة،

ج ر 48

6- الامر 05 / 04 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم للقانون

09/90، ج ر 50

7- الأمر 06/03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

ج ر 46

8- الأمر رقم 10/02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر 50

ج- القوانين

- 1- القانون العضوي 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء مجلس الدولة، ج ر 37
- 2- القانون العضوي 02/99 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر 15
- 3- قانون عضوي 04/11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الاساسي للقضاء، ج ر 57
- 4- قانون عضوي 01/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 01
- 5- قانون عضوي رقم 03/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر 01
- 6- قانون 198/63 مؤرخ في 08 جوان 1963 المتضمن انشاء الوكالة القضائية للخرينة، ج ر 38
- 7- قانون 01/77 مؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر 66
- 8- قانون 04/80 مؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ج ر 10
- 9- قانون رقم 05/80 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر 10
- 10- قانون 17/83 مؤرخ في 16 جويلية 1983 المتضمن قانون المياه، ج ر 30
- 11- قانون 17/84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر 28
- 12- قانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر 15
- 13- قانون 09/90 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر 15
- 14- قانون 21/90 مؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر 35
- 15- قانون 32/90 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر 53

- 16- قانون 02/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء المحاكم الإدارية، ج ر 37
- 17- قانون 09/08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، ج ر 21
- 18- قانون 10/11 مؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر 37
- 19- قانون 07/12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ، ج ر 12

ج- المراسيم

أ- المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم رقم 19/62 مؤرخ في 16 نوفمبر 1962 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية، ج ر 04
- 2- المرسوم 119/63 مؤرخ في 18 أبريل 1963، المتضمن لتنظيم وزارة البريد والمواصلات، ج ر 23
- 3- المرسوم 127/63 مؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم وزارة المالية، ج ر 23
- 4- المرسوم رقم 121/63 مؤرخ في 18 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة التربية الوطنية، ج ر 23
- 5- المرسوم 210/63 مؤرخ في 14 جوان 1963 المتضمن تنظيم وزارة الإعلام، ج ر 41
- 6- المرسوم رقم 57/64 مؤرخ في 10 فيفري 1964 المعدل والمتمم لاختصاص المراقب المالي للدولة، ج ر 14
- 7- المرسوم 259/65 مؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المحدد لمسؤوليات المحاسبين والتزاماتهم، ج ر 92
- 8- المرسوم 28/69 مؤرخ في 21 فيفري 1969 المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالمراقبة المالية، ج ر 18
- 9- المرسوم 259/71 مؤرخ في 19 أكتوبر 1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج ر 90
- 10- المرسوم 53/80 مؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، ج ر 10
- 11- المرسوم 114/ 81 مؤرخ في 06 جوان 1981، المعدل للمرسوم 145/66 المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي او الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج ر 23

- 12- المرسوم 131/88 مؤرخ 04 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الادارة والمواطن، ج ر 27
- 13- المرسوم الرئاسي 377/95 مؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المتضمن القانون الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر 72
- 14- المرسوم الرئاسي 240/99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر 76
- 15- المرسوم الرئاسي 250/02 مؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر 52
- 16- المرسوم الرئاسي 149/10 مؤرخ في 28 ماي 2010 المتضمن تعيين الحكومة، ج ر 36
- 17- المرسوم الرئاسي 236/10 مؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر 58
- 18- المرسوم رئاسي 03/13 مؤرخ في 13 جانفي 2013 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 07/10/2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر 02
- ب- المراسيم التنفيذية**
- 1- المرسوم التنفيذي 188/90 مؤرخ في جوان 1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر 26
- 2- المرسوم التنفيذي 334/90 مؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية، ج ر 46
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 41/91 مؤرخ 16 فيفري 1991 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة الداخلية، ج ر 08
- 4- المرسوم التنفيذي 313/91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج ر 43
- 5- المرسوم التنفيذي 314/91 مؤرخ 07 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر 43

- 6- المرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ في 22/02/1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر 15
- 7- المرسوم التنفيذي 414/ 92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر 82
- 8- المرسوم التنفيذي 80/93 مؤرخ في 23 مارس 1993 المحدد لقائمة المناصب العليا في الوكالة المحاسبية المركزية التابعة للخزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج ر 20
- 9- المرسوم التنفيذي 81/93 مؤرخ في 23 مارس 1993 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخزينة وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج ر 20
- 10- المرسوم التنفيذي 215/94 مؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر 84
- 11- المرسوم التنفيذي 217/94 مؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بتنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة، ج ر 84
- 12- المرسوم تنفيذي 126/95 مؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم 145/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر 26
- 13- المرسوم التنفيذي 68/96 المؤرخ في 27 جانفي 1996 المتضمن إنشاء المفتشية العامة في وزارة الصحة والسكان ويحدد مهامها وتنظيمها، ج ر 08
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 32/97 مؤرخ في 11 جانفي 1997 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر 03
- 15- المرسوم التنفيذي 112/98 مؤرخ في 6 أبريل 1998 المتعلق بمفتشيات الوظيف العمومي، ج ر 21
- 16- المرسوم التنفيذي 356/98 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998، يحدد كفاءات تطبيق احكام القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الادارية، ج ر 85

- 17- المرسوم التنفيذي 190/03 مؤرخ في 28 أفريل 2003 المتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية، ج ر 30
- 18- المرسوم التنفيذي 191/03 مؤرخ في 28 أفريل 2003 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية، ج ر 30
- 19- المرسوم التنفيذي 221/03 مؤرخ في 10 جوان 2003 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وسيرها، ج ر 37
- 20- المرسوم التنفيذي 322/05 مؤرخ في 13 سبتمبر 2005 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيرها ومهامها، ج ر 63
- 21- المرسوم التنفيذي 64/08 مؤرخ في 24 فيفري 2008 المحدد لتنظيم المفتشية العامة للجمارك، ج ر 11
- 22- المرسوم التنفيذي 191/08 مؤرخ في 01 جويلية 2008 المحدد لمهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران وتنظيمها، ج ر 37
- 23- المرسوم التنفيذي 272/08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر 50
- 24- المرسوم التنفيذي 274/08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية، ج ر 50
- 25- المرسوم التنفيذي 218/09 مؤرخ في 23 جوان 2009 المتضمن تنظيم المفتشية العامة للعمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، ج ر 37
- 26- المرسوم التنفيذي 238/09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، ج ر 43
- 27- المرسوم التنفيذي 374/09 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر 67

- 28- المرسوم التنفيذي 28/10 مؤرخ في 13 جانفي 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، ج ر 05
- 29- المرسوم التنفيذي 228/10 مؤرخ في 02 اكتوبر 2010 يحدد تنظيم المفتشية العامة بوزارة التربية الوطنية، ج ر 57
- 30- المرسوم الرئاسي رقم 149/10 مؤرخ في 28 ماي 2010 المتضمن أعضاء الحكومة، ج ر 36
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 228/10 مؤرخ في 02 أكتوبر 2010 المحدد لتنظيم المفتشية العامة بوزارة التربية الوطنية وسيرها، ج ر 57
- 32- المرسوم الرئاسي 236/10 مؤرخ في 07 اكتوبر 2010 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر 58
- 33- المرسوم التنفيذي 260/10 مؤرخ في 21 اكتوبر 2010 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة وسيرها، ج ر 64
- 34- المرسوم التنفيذي 296/10 مؤرخ في 29 نوفمبر 2010 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وسيرها، ج ر 73
- 35- المرسوم التنفيذي 297/10 مؤرخ في 29 نوفمبر 2010 المتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالميزانية، ج ر 74
- 36- المرسوم التنفيذي 298/10 مؤرخ في 29 نوفمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات، ج ر 74
- 37- المرسوم التنفيذي 18/11 مؤرخ في 25 جانفي 2011 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة وترقية الاستثمار وسيرها، ج ر 05
- 38- المرسوم التنفيذي رقم 218/11 مؤرخ في 12 جوان 2011 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة الاتصال وعملها، ج ر 33
- 39- المرسوم التنفيذي 381/11 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر 69

40- المرسوم التنفيذي 307/13 مؤرخ في 05 سبتمبر 2013 المعدل للمرسوم التنفيذي 322/05 المؤرخ في 13/09/2005 المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة العدل وسيرها ومهامها،
ج ر 45

د- القرارات

- 1- قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، ج ر 06
- 2- قرار وزاري مؤرخ في 07 سبتمبر 2005 المتضمن تنظيم الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية،
ج ر 33
- 3- قرار وزاري مؤرخ في 07 سبتمبر 2005 المتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخزينة وصلاحياتها، ج ر 33
- 4- قرار وزاري مؤرخ في 07 سبتمبر 2005 المتضمن تنظيم خزينة الولاية، ج ر 33

هـ- الانظمة الداخلية

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 10 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 13 ماي 2000 ج ر 46
- 2- لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 اكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر 52
- 3- القانون 01/77 مؤرخ في 15 اوت 1977 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، ج ر 66
- 4- اقرار مجلس الامة مؤرخ في 22 جانفي 1998 المتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة،
ج ر 08

5 - Règlement Intérieur de L'assemblée Nationale Française, 2009

و- التعليمات

- 1- تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية تحت رقم 842/ 3094 موجهة إلى الولاة ورؤساء الدوائر، والمجالس الشعبية البلدية صادرة في سنة 1994
- 2- تعليمة رقم 240/م ع/ م ع و ع/ مؤرخة في 27 ماي 1995 تتعلق بكيفيات تطبيق أحكام التعليمة الوزارية المشتركة رقم 305 المؤرخة في 28/05/1995 الصادرة عن مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية، والمديرية العامة للميزانية المتعلقة بتحديد العلاقات الوظيفية فيما بينهم في إطار مهامهم الخاصة بالمراقبة.
- 3- التعليمة رقم 17 المؤرخة في 23 ماي 1995 المتضمنة الاجراء الجديد للمراقبة اللاحقة لتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، الصادرة عن رئيس الحكومة.
- 4- التعليمة رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، منشورة بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 211 المؤرخة في 17/07/2000

2- قائمة المؤلفات

أ- المؤلفات العامة

1- باللغة العربية

- 1- د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 1978
- 2- د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ط3، د.م.ج 1979
- 3- د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول ، دار العلم للملايين 1968
- 4- د. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، ط 2، دار المعارف المصرية 1973
- 5- د. أنور أحمد رسلان ، الإدارة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح 2001
- 6- د. بكر القباني، الإدارة العامة، ج2، دار النهضة العربية، مصر 1968

- 7- ا. بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى عين مليلة 2010
- 8- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر الجزائر 2010
- 9- د. هيثم هاشم، مبادئ الإدارة، الطبعة الثانية، مطبعة طربين سوريا 1978
- 10- د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، ج2، نظرية المؤسسات العامة، د م ج 1984
- 11- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعات وضوابط خضوع الإدارة العامه للقانون، دار النهضة العربية القاهرة 1976
- 12- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة مصر 1973
- 13- يس بن بريح، الإستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مكتبة الوفاء القانونية 2009
- 14- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ العامة، دار النهضة العربية 1984
- 15- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، دار هومة، ط 3، 2007
- 16- لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،ج1، دارهومة 2002
- 17- د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة ، بدون تاريخ ، الإسكندرية، مصر
- 18- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1995
- 19- د. موفق حديد محمد، الإدارة العامة، ط 3، دار الشروق للنشر والتوزيع 2004
- 20- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الإدارة العامه، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر 1998
- 21- د. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، ط5، المكتب العربي للطباعة والنشر الإسكندرية، مصر 1987
- 22- د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع 2002
- 23- د. محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004
- 24- د. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع 2004

- 25- د. محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2007
- 26- د. محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2005
- 27- د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية 1967
- 28- د. محمد فؤاد عبد الباسط أعمال السلطة الادارية، القرار الاداري، العقد الادري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر 1989
- 29- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة 1972
- 30 - د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط 2 ، دار الفكر العربي 1977
- 31 - د. مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، د. م . ج 1999
- 32 - د. معن محمود عياصرة، مروان محمد بني أحمد، القيادة والرقابة والاتصال الاداري، دار الحامد للنشر والتوزيع عمان 2008
- 33- د. منيس اسعد عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مخيمرت، مصر 1970
- 34- د. مفتاح خليفة عبد الحميد، د. حمد محمد حمد الشلماني، العقود الادارية، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية مصر 2008
- 35- د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، ط4، دار المجدد للنشر والتوزيع 2010
- 36- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 2007
- 37- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي 1966
- 38- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة ط 6، دار الفكر العربي 1976
- 39- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانونية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي 1988
- 40- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط 3، 1975
- 41- د. سامي جمال الدين، الادارة والتنظيم الاداري ، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الاسكندرية 2004

- 42 - د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة طبع
- 43- د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.م.ج الجزائر 2010
- 44- د. سعاد الشراوي، د. عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، دار النهضة العربية 1994
- 45- د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984
- 46- د. عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطبع الجزائر 1999
- 47- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 1، د م ج 1998
- 48- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2، د.م.ج 1998
- 49- د. عمار عوابدي، دعوى تقدير المشروعية في القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2007
- 50- د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري، دار هومة الجزائر 1999
- 51- د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، ش و ن ت 1982
- 52- د. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع 2007
- 53- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع 2009
- 54- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع 2007
- 55- د. عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2007
- 56- د. علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، ش و ن ت، الجزائر 1977

- 57- عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار يحانه للنشر والتوزيع، ط1،
2002
- 58- د. عبد الله بوقفه، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة الجزائر
2009
- 59- د. عبد الفتاح، حسن مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية 1972
- 60- د. عبد الحميد محمد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية،
مصر 1974
- 61- د. عمر سعيد عيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، مؤلف مشترك، مكتبة دار الثقافة للنشر
و التوزيع الأردن 1998
- 62- د. عبد الغفور يونس، دراسات في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت 1972
- 63- د. عادل فليح العلي، المالية العامة، دار الحامد للنشر والتوزيع الأردن 2007
- 64- د. عبد العزيز عبد المنعم، الاسس العامة للعقود الادارية، دار الفكر الجامعي الاسكندرية
مصر 2007
- 65- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج2، دار الهدى عين مليه 2010
- 66- د. فؤاد العطار القضاء الإداري، دار النهضة العربية مصر 1968
- 67- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم،
د. م. ج. 2010
- 68- د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، د م ج 2004
- 69- د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط وقبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى
القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية 1995
- 70- د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية مصر 1968
- 71- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة القاهرة 1983
- 72- د. شوقي حسين عبد الله أصول الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية 1981

73- د. خالد شحاده الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر

الأردن 2007

2 - باللغة الفرنسية

-Bibliographie générale

- 1-André Nerrisse, Précis de droit budgétaire, L.g.d.j 1961
- 2-Bernard Turgeon, La pratique du management , Mc Grw-hill 1985
- 3- Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Economica 1978
- 4-Charles Debbach, Institutions et Droit Administratifs, 4éd, PUF de France 1998
- 5- De laubadère Traité élémentaire de droit Administratif, 4 éditions, l.g.d.j 1967
- 6- D.c La Joye, Droit des Marchés Public, Berti édition 2007
- 7 – Gonidec, Droit Administratif, Librairie Rousseau, 1957
- 8- Dr.Louis Troabas, Manuel de Droit Public et Administratif, L.g.d.j,15 éd 1966
- 9- Henri Oberdorff, Les Institutions administratives, éd, Dalloz, 6éd 2010
- 10 – P. Paul Marie Gaudemet, Précis de finances publiques, éd, Montchrestien 1970
- 11- Jean-Marie Auby Robert Ducos- Ader, Droit Administratif, Dalloz ,2 éd 1970
- 12 – Jean Ehrhard , Finances Publiques ,éd, Eyrolles 1960
- 13- J. M Auby et R. Drago, Traité de Contentieux Administratif T2 L.g.d.j 1962
- 14-Pierre Moor, Droit Administratif , Stae Mpfli Editions SA Berne, 2éd 2002
- 15 – Patrick Fraissier, jean - Paul Valette, Précis de Droit Public, P .U. F 2000
- 16- P. Paul Marie Gaudemet, Précis de finances publiques, éd, Montchrestien 1970
- 17-M.Sabri, K.Aoudia, M.Lallem, Guide de gestion des Marches Public, Edition du Sahel2000
- 18 –Waline, Droit Administratif, Editions Sirey, 9 éditions 1963

ب - المؤلفات المتخصصة

1 - باللغة العربية

- 1- د. ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2009

- 2 - د. السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، مطبعة عابدين، القاهرة 1982
- 3 - د. بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر 1978
- 4 - جابر جاد نصار، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، مصر 1999
- 5 - د. جيهان حسن سيد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، مصر 2002
- 6 - وسيم حسام الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية 2008
- 7 - د. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الرابة للنشر والتوزيع، عمان 2009
- 9 - د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي 2004
- 10- د . طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة 1970
- 11- د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع الأردن 2008
- 12 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر 2002
- 13- د. معن محمود عياصرة ، مروان محمد بني أحمد ، القيادة والرقابة والاتصال الإداري، دار الحامد للنشر و التوزيع عمان 2008
- 14- مراد بقالم ، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية 2009
- 15- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى 1990
- 16- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، السلطة التشريعية والمراقبة، د م ج 2013

- 17- د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى،
جامعة القاهرة 1987
- 18- د. سيد محمود الهواري، الادارة -الاصول والاسس العلمية- ،ط5 ،مكتبة عين شمس 1973
- 19- د. عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري،
ط 3، د.م.ج 1984
- 20- د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار
الخلدونية 2006
- 21- د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة دمشق 1980
- 22- د. صالح هاشم صادق، المدخل في التخطيط والرقابة ، منشورات الجامعة المفتوحة،
طرابلس، الجماهيرية العظمى 1998
- 23- صادق احمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة،
المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 2008
- 24- د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية 1998
- 25- د. فريجة حسين ، شرح القانون الاداري، د م ج 2009
- 2- باللغة الفرنسية

Bibliographie spécialisée

- 1 – Arnel le Divellec, Le Contrôle Parlementaire de l'administration, Dalloz 2010
- 2 – André Demichel, le contrôle de l'état sur les organismes privés, L.g.d.j 1960
- 3 – Gérard Marcou, Les inspections générales et le contrôle de L'Administration,
Rapport général, in le Contrôle de L'Administration par elle, CNRS, Paris 1983
- 4 – Guy Braibant ,Nicole Questiant ,Céline wiener , Le Contrôle de L'administration
et la Protection des Citoyens, étude Comparative , Cujas 1973
- 5 –La lumière, la Cour de Comptes et la Cour de discipline Budgétaire et Financière,
in la Cour des Comptes D'hier à demain, L.g.d.j 1979
- 6 – Louis Favoreau, Droit Public .t2 , Droit Administratif, 3^{éd}, Economica 1995

- 7 – Murice Duverger, finances publiques , Puf 1965
- 8 – Menier (J), Les Inspections Générales, Berger-Levrault, Coll , L'administration nouvelle 1988
- 9 – J . Magnet , la Cour des Comptes , 2 éd, Berger-Levrault 1971
- 10 – J. Magnet , Louis Vallernaud , Thierry Vught , la cour des comptes et les Institutions associées, 6ed, Berger-le vrault 2007
- 11 – Jacques Magnet , la Cour des Comptes , Berger- Levraut 1996
- 12 – Jean-Marie Breton, Le contrôle de l'état sur le continent Africain, l,g,d,g 1978
- 13 – J .Vedel, la cour des Comptes et le juge administratif de droit Commun, in la cour des Comptes d'hier à demain, l,g,d,g 1979
- 14 – Pierre Lalumière , L'inspection des Finances , PUF 1959
- 15 –Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien Lextensoedition, 4éd , 2010
- 16 –Philippe Blachèr, le parlement en France, l,g,d,g 2012
- 17 – Roland Drago , Le Contrôle. In Administration Publique, Librairie Armand Colin, Paris 1971
- 18 – Remi Pellet, La Cour des Comptes, Editions la Découverte 1998
- 19 – Walid Laggoune , Le contrôle de l'état sur les entreprises privées industrielles en Algérie , Editions internationales 1996

3- رسائل جامعية

أ- باللغة الوطنية

- 1- أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر بن عكنون 2003
- 2- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2001
- 3- شامي رابح، مكانة مجلس الامة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان 2012

- 4- أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، رسالة دكتوراه الدولة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2012
- 5- بوجادي عمار، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011
- 6- عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الاداري وعلم الإدارة العامه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق عين شمس 1990
- 7- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2010
- 8- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1966
- 9- د. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 2005

ب- باللغة الاجنبية

- 1 – Alain – Serge Mecheriakoff, Recherches sur le Contrôle non Juridictionnel de L'Administration Française, Thèse de Doctorat en droit, Université de S.J.P et Sociale de Strasbourg 1993
- 2 – Roy Arakelian , la notion de contrôle ,thèse de doctorat, université Paris v ,2000
- 3 – Frédéric Renaudin , Les Inspections Générales dans le système Administratif Français, Thèse de Doctorat , Université Paris II - Panthéon Assas. U.F.R Droit , France 2003
- 4 – Mariem Akhdadache, le contrôle de l'exécution des dépenses publiques au Maroc, Thèse de doctorat, Université Paris1,Sorbone 2006
- 5 – Pierre Milloz, les Inspections générales ministérielles dans L'administration Française, thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris: Panthéon Sorbonne 1982.
- 6 – Pacteau (B) , le Juge de L'excès de pouvoir et les motifs de l'acte Administratif, Thèse, Paris 1977
- 7- Remili Mouloud, Approche Comparative des Cours des Comptes Française et Algérienne, Thèse de Doctorat , Université de Rennes 1986

4- المقالات

أ- باللغة الوطنية

- 1- أحمد طرطار، دور الإستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني العدد 15، نوفمبر 2007
- 2- د. إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، مجلد 10، عدد 01 سنة 2000
- 3- د. الزين عزري، المسؤولية عن خطأ عدم مشروعية قرارات العمران الفردية، مجلة المفكر، العدد الأول، مارس 2006، جامعة بسكرة
- 4- د. لمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان في 26 سبتمبر 2001، تم نشره من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان سنة 2001
- 5- د. لمين شريط، استقلالية القضاء، الندوة الثانية، منشورات مجلس الأمة، طبع المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والاشهار، الرويبة 1999
- 6- د. لمين شريط، التجربة البرلمانية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع اكتوبر 2003
- 7- د. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، ع1 ديسمبر 2002
- 8- د. عمار بوضياف، نظام الكوتة كآلية لترقية الحقوق السياسية للمرأة وموقف التشريعات العربية منه، مجلة المفكر البرلماني، العدد 6، نوفمبر 2010
- 9- د. عمار بوضياف، الرقابة على مداورات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، افريل 2010، جامعة محمد خيضر بسكرة

- 10- د. عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الادرية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد6، افريل2010 ، جامعة محمد خيضر بسكرة
- 11 – العيد عاشوري ، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، مداخلة بمناسبة الملتقى الذي نظمته الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان يوم 23 أفريل 2006
- 12- عبد القادر معروف، رئيس مجلس المحاسبة، نبذة موجزة عن مجلس المحاسبة الجزائري، مجلة الرقابة المالية عدد 04 سنة 1998
- 13- د. صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر البرلماني عدد 25، افريل2010
- 14- خرياشي عقيلة، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني2010، العدد25
- 15 – مقال لهيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، البرلمان وقوانين المالية العامة، العدد 04، أكتوبر2003
- 16 – مقال لهيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، مبادرة تعزيز سياسة الاصلاحات الوطنية الشاملة وتعميق المسار الديمقراطي ، العدد 27، أفريل2011
- ب- باللغة الفرنسية

1–Anne Jeannot – Gaznier, la Contribution du Conseil d'état à la Fonction

Législative, Revue de Droit Public N°4–1998

2 –A. Djebbar et b. Yelles Chaouche. Réflexion sur le Contrôle Législatif, R.A.S.J, n°1, 1, Décembre 1988.

3 – Brahim Mohamed, Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, R.A.S.J.E.P, N° 4, 1991

4 – Cabane Jean Claude, le recours en Cassation Contre les arrêts de la cour des comptes, Revue du Trésor 1979, N° 3 et 4

- 5 – Dominique Pouyaud , Contrats entre personnes publiques,Juris Classeur
Administratif, V 9, Fasc 675 ,5/2009
- 6 – Gilbert Orsoni, le Conseil d'état, Juge de Cassation des décisions de la Cour des Comptes, RFFP,No 39,1992
- 7 – Hygues Tay. La Nouvelle Institution en Algérie, R .A .S .J, No 4, 1967
- 8 – D. Laurance Folliot-Lalliot, Execution du contrat administratif, Juris Classeur
Fasc 6, vol-1/2009
- 9 – Michel-Pierre Prat, Cyril Janvier, La Cour des Comptes Auxiliaire de la Démocratie, Revue Pouvoir, N° 134, 2010
- 10 – Philippe Houillon , le Contrôle extraordinaire du parlement, Revue Pouvoir
n°134,2010
- 11– Pierre Gisserot, inspection générale des finances, Revue F, S .P, N°32 Mai-
Juin 1995
- 12– R .Ludwing . Essai Sur la Réquisition de Paiement, RSF1967
- 13–Raphael Petit, l'inspection Générale de L'Administration de Necker à Nos Jours, Revue Administration, N°133 Spécial, Octobre 1986
- 14 – Thierry Bert, Inspection Générale des Finances, Revue Française des Affaires
Sociales, No 2, avril-Juin 1998

5- قرارات قضائية

- 1- د. احمد محيو، تعليق على قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى الخاص بالديوان الوطني للحبوب O.A.I.C ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، رقم 1، مارس 1981
- 2- قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى رقم 42917 المؤرخ في 15/06/1985، قضية (ف.ب.ع) ضد وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر، المجلة القضائية، العدد 04 سنة 1989
- 3- قرار الغرفة الإدارية رقم 28561 المؤرخ في 11/12/1982 قضية (ع) ضد والي ولاية الجزائر، ورد في مصنف سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، ج1، منشورات كليك 2013

4- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 76077 المؤرخ في 28 جويلية 1990 الخاص بقضية (ب، ز) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي أمبارك ومن معه، المجلة القضائية العدد3، سنة 1992

5- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 62458 المؤرخ في 10 مارس 1991 في القضية المرفوعة من ح. م ضد والي ولاية تيزي وزو، المجلة القضائية العدد1، سنة 1993

6- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 148721 الصادر في 16/02/1997 بشأن قضية ص.ك ضد والي ولاية سطيف، المجلة القضائية العدد2، سنة 1997

7- قرار مجلس الدولة فهرس 37 صادر بتاريخ 31/01/2000 ورد في مؤلف د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع 2005

8- قرار مجلس الدولة فهرس 154 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2000 قضية شعبان أحسن ضد والي ولاية تيزي وزو، ورد في مؤلف لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة 2002

9- قرار مجلس الدولة، فهرس 872، مؤرخ في 17/11/2011 بين م.م.ع ومديرية الشؤون الدينية لولاية ورقلة، قرار غير منشور

10- قرار نهائي رقم 01 المؤرخ في 05 نوفمبر 2002 صادر عن الغرفة الثانية لمجلس المحاسبة
6 - **تقا رير مجلس المحاسبة**

1 - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 1995 ج. ر عدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997

2 - تقرير مجلس المحاسبة سنة 1996، 1997 ج. ر عدد 12 المؤرخة في 28/02/1999

7 - **الجرائد الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني**

1- الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، المؤرخة في 12/12/1981

2- الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 05، المؤرخة في 20/10/1997

3- الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 21، المؤرخة في 15/12/1997

- 4- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 24 ، المؤرخة في 1997/12/24
- 5- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 25 ، المؤرخة في 1997/12/24
- 6- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 69، المؤرخة في 1998/07/08
- 7- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 162، المؤرخة في 1999/10/14
- 8- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 180، المؤرخة في 2000/01/31
- 9- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 199، المؤرخة في 2000/05/22
- 10- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 217، المؤرخة في 2000/08/09
- 11- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 34، المؤرخة في 2003/02/03
- 12- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 181، المؤرخة في 2010/10/25
- 13- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 198، المؤرخة في 2011/01/16
- 14- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 199، المؤرخة في 2011/01/16
- 15- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 200، المؤرخة في 2011/01/20
- 16- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، رقم 15، المؤرخة في 2011/01/ 25
- 17- حصيلة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 أبريل 2002، ج 1
- 18- حصيلة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 أبريل 2002، ج 2
- 19- حصيلة نشاطات مجلس الأمة للفترة 2004 - 2007 جانفي 2007
- 20- حصيلة نشاطات مجلس الأمة للفترات 1998 - 2004، 2007 - 2010

8 - مقالات وردت في الصحف اليومية

أ- بالعربية

- 1- ص م ، المجلس الوطني لقطاع المالية يدعو لحل مشاكل القطاع ويهدد بالاحتجاج - يومية الجزائر الجديدة عدد 1047 المؤرخة في 2012/01/31
- 2- تقرير المفتشية العامة للمالية حول اللجنة الوطنية للحج والعمرة تحت عنوان ملايين ضائعة و تسيير كارثي لاموال الحجاج الجزائريين بالسعودية جريدة الشروق عدد 1857 المؤرخة في 03 ديسمبر 2006
- 3- التقرير النهائي للجنة التحقيق والمصادقة عليه حول عملية التزوير التي عرفت الإنتخابات المحلية لسنة 1997 في 26 /11/ 1998 جريدة الخبر المؤرخة في 28 /11/ 1998
- 4- نذير كريمي، نسبة النساء تفوق نسبة 31% من عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، يومية المسار العربي عدد 1593 المؤرخة في 31 ماي 2012
- 5- ع ي، 34 نائبا فقط يناقشون مشروع قانون ضبط الميزانية، جريدة المساء، عدد 4232، المؤرخة في 2011/01/17
- 6- محمد مسلم ،الحكومة تجاهلت ملتمس إستجواب اودع في 14 ديسمبر 2012، جريدة الشروق، عدد 3539، المؤرخة في 2012/01/19

ب- باللغة الفرنسية

- 1 - M .Hammouche , Les rapports du désastre, Quotidien Liberté, n°6477, du 04 /12/2013
- 2 - Merouane Mokdad ,Alger conteste le rapport de transparency international, TSA (quotidien électronique),du 08/12/ 2011

9- مواقع الكترونية

www.tsa-algerie.com-1

www .ccomtes.org.dz -2

10- المناجد

أ- باللغة العربية

1 - المناجد الأبجدي ، دار المشرق ، بيروت 1967

2 - معجم مصطلحات العلوم العربية ، دار الكتاب المصري ، دار الكتاب اللبناني 1984

3 - د. دانيال ريغ ، السبيل الوسيط ، معجم عربي فرنسي ، المؤسسة الوطنية للكتاب 1987

4- معجم الطلاب ، دار المجاني بيروت 2001

ب- باللغة الفرنسية

1- Le petit Larousse illustré, librairie Larousse , 1987

2-Micro Robert, Dictionnaire du Français Primordial ,le Robert, PARIS1986

الفهرس

الفهرس

01	.....	مقدمة
07	.....	الباب الأول : النظام القانوني لعملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
07	.....	الفصل الأول : مفهوم الرقابة ودواعيها واهدافها ومشروعيتها وآليات أدائها
07	.....	المبحث الأول : مفهوم ونشأة ومشروعية الرقابة
08	.....	المطلب الأول : مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
13	.....	المطلب الثاني : أصول ونشأة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
13	.....	الفرع الأول : الرقابة في العصور القديمة
15	.....	الفرع الثاني : الرقابة في العصور الوسطى
16	.....	الفرع الثالث : الرقابة في العصر الحديث
22	.....	المطلب الثالث : مشروعية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
25	.....	المبحث الثاني : منطلقات ودواعي الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
25	.....	المطلب الأول : الدواعي الأساسية للرقابة على أعمال الإدارة العمومية
27	.....	المطلب الثاني : الدواعي الفنية والعملية للرقابة على أعمال الإدارة العمومية
31	.....	المطلب الثالث : الدواعي السياسية والإقتصادية والإجتماعية لعملية الرقابة
33	.....	المبحث الثالث : أهداف الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
33	.....	المطلب الأول : الأهداف الأساسية للرقابة على أعمال الإدارة العمومية
37	.....	المطلب الثاني : الأهداف الإدارية للعملية الرقابية على أعمال الإدارة العمومية
41	.....	المطلب الثالث : الأهداف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لعملية الرقابة
45	.....	المبحث الرابع : خطوات وآليات العملية الرقابية على أعمال الإدارة العمومية
45	.....	المطلب الأول : خطوات ومراحل العملية الرقابية
58	.....	المطلب الثاني : الأدوات المعتمدة لإجراء العملية الرقابية

64	.....	المطلب الثالث : أسس نجاح الرقابة
67	.....	الفصل الثاني : ميدان ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية
67	.....	المبحث الأول : الأجهزة محل الرقابة
67	.....	المطلب الأول : الأجهزة المركزية
69	.....	المطلب الثاني : الأجهزة اللامركزية
73	.....	المطلب الثالث : المؤسسات العمومية
77	.....	المبحث الثاني : الأعمال الإدارية الصادرة بالإرادة المنفردة للإدارة
77	.....	المطلب الأول : القرارات الإدارية
77	.....	الفرع الأول : تعريف القرار الإداري
79	.....	الفرع الثاني : أركان القرار الإداري
97	.....	المطلب الثاني : الأعمال المادية
101	.....	المبحث الثالث : الأعمال الإدارية الصادرة بتوافق إرادتين
101	.....	المطلب الأول : عقد الصفقة كأداة أساسية لتجسيد أهداف الإدارة
118	.....	المطلب الثاني : عقد الامتياز
125	.....	المطلب الثالث : عقد القرض العام
127	.....	خاتمة الباب :
129	.....	الباب الثاني : الجهات القائمة بالرقابة
130	.....	الفصل الأول : الرقابة الذاتية للإدارة
130	.....	المبحث الأول : صور الرقابة الادارية الذاتية
130	.....	المطلب الأول : الرقابة الرئاسية والوصائية كأحد اشكال الرقابة الذاتية
131	.....	الفرع الأول : الرقابة الرئاسية
139	.....	الفرع الثاني : الرقابة الوصائية

156	.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الداخلية بواسطة لجان إدارية
157	.....	الفرع الأول : اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة
158	.....	الفرع الثاني : اللجنة الدائمة لتقييم العروض
159	.....	الفرع الثالث : لجنة الصفقات
160	.....	المطلب الثالث: الرقابة الإدارية الذاتية المتخصصة
160	.....	الفرع الأول : الرقابة السابقة للمراقب المالي
173	.....	الفرع الثاني : رقابة المحاسب العمومي
190	.....	الفرع الثالث : رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية
203	.....	المبحث الثاني: الرقابة بواسطة المفتشيات العامة بالوزارات
205	.....	المطلب الأول: ماهية المفتشيات العامة ومجال تدخلها
205	.....	الفرع الاول : ماهية المفتشيات العامة
206	.....	الفرع الثاني : أصناف المفتشيات
207	.....	الفرع الثالث : مجال تدخل المفتشيات العامة
212	.....	المطلب الثاني: القائمون بمهام التفتيش وصلاحياتهم
212	.....	الفرع الاول : المكلفون بعملية الرقابة
215	.....	الفرع الثاني : صلاحيات المفتشيات
218	.....	المطلب الثالث: كيفية عمل المفتشيات والنتائج المترتبة عنه
218	.....	الفرع الاول : آليات عمل المفتشية
222	.....	الفرع الثاني : النتائج المترتبة على عملية التفتيش
224	.....	المبحث الثالث: الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية
224	.....	المطلب الأول: نشأة ومجال تدخل المفتشية العامة للمالية
225	.....	الفرع الاول : نشأة المفتشية العامة للمالية

225	.....	الفرع الثاني : مجال تدخل المفتشية العامة للمالية
228	.....	المطلب الثاني: مهام المفتشية العامة للمالية
228	.....	الفرع الاول : مهام الرقابة والتدقيق والتحقيق والخبرة
231	.....	الفرع الثاني : مهام التقييم والدراسات
233	.....	الفرع الثالث : نتائج أعمال المفتشية العامة للمالية
236	.....	المطلب الثالث: المكلفون بالتفتيش في المفتشية العامة للمالية
236	.....	الفرع الأول : الأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية
238	.....	الفرع الثاني : التوظيف والترقية
241	.....	المطلب الرابع: تقدير أداء المفتشية العامة للمالية
241	.....	الفرع الأول : من حيث مجال تدخل المفتشية ومهامها
242	.....	الفرع الثاني : فيما يخص الأعوان القائمين بعملية الرقابة
244	.....	الفرع الثالث : فيما يخص نتائج تدخل فرق المفتشية العامة للمالية
246	.....	الفصل الثاني : الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة العمومية
246	.....	المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية
248	.....	المطلب الأول: ميدان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية
249	.....	الفرع الأول : ميدان الرقابة القضائية على المستوى المحلي
250	.....	الفرع الثاني : ميدان الرقابة القضائية على المستوى المركزي
254	.....	الفرع الثالث : المكلفون بالرقابة القضائية
256	.....	المطلب الثاني: وسائل تحريك الرقابة القضائية
257	.....	الفرع الاول : دعوى الإلغاء الفرع الاول: دعوى الإلغاء
259	.....	الفرع الثاني : دعوى فحص وتقدير المشروعية
260	.....	الفرع الثالث : دعوى التفسير

262	.....	الفرع الرابع : دعاوي القضاء الكامل
264	.....	المطلب الثالث: تقدير رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العمومية
268	.....	المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على أعمال الإدارة العمومية
268	.....	المطلب الأول: نشأة وماهية مجلس المحاسبة
269	.....	الفرع الاول : نشأة مجلس المحاسبة
270	.....	الفرع الثاني : ماهية مجلس المحاسبة
273	.....	المطلب الثاني: تنظيم ومجال تدخل مجلس المحاسبة واختصاصاته
273	.....	الفرع الأول : تنظيم مجلس المحاسبة
276	.....	الفرع الثاني : مجال تدخل مجلس المحاسبة
277	.....	الفرع الثالث : اختصاصات مجلس المحاسبة
298	.....	المطلب الثالث: تقدير رقابة مجلس المحاسبة
307	.....	المبحث الثالث: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العمومية
308	.....	المطلب الأول: الآليات الرقابية التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة
308	.....	الفرع الاول : توجيه الأسئلة من أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة
321	.....	الفرع الثاني : آلية الإستجواب
328	.....	الفرع الثالث : آلية لجان التحقيق البرلماني
339	.....	الفرع الرابع : آليات جمع المعلومات عن عمل الحكومة
354	.....	المطلب الثاني: الآليات الرقابية التي تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة
355	.....	الفرع الأول : عدم المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول
359	.....	الفرع الثاني : الوسائل المرتبطة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة
360	.....	1- اللائحة
363	.....	2- ملتمس رقابة

367	.....	3- التصويت بالثقة
371	.....	المطلب الثالث: تقدير الرقابة السياسية للبرلمان
393	.....	خاتمة الباب :
396	.....	الخاتمة العامة:
410	.....	: الملخص
436	.....	: الفهرس