

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية: الشريعة والاقتصاد

جامعة الأمير عبد القادر

قسم: الشريعة والقانون

للعلوم الإسلامية

تخصص: المؤسسات السياسية

قسنطينة

والإدارية

رقم التسجيل:

الرقم التسلسلي:

الرقابة على الأموال العامة

دراسة مقارنة في

قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في المؤسسات السياسية والإدارية

إشراف الدكتور:

إعداد الطالبة:

محمد زغداوي

رشيدة بن بلقاسم

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الصفة	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية
أ.د. محمد الأخضر مالكي	رئيسا	أستاذ	جامعة منتوري - قسنطينة
د. محمد زغداوي	مشرفا ومقررا	أستاذ	جامعة منتوري - قسنطينة
أ.د. كمال لدرع	عضوا	أستاذ	جامعة الأمير عبد القادر
أ.د. عبد القادر جدي	عضوا	أستاذ	جامعة الأمير عبد القادر

السنة الجامعية: 1431-1432هـ/2010-2011م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى
وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي
تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ ﴾

[الأحقاف: 15]

شكر وعرفان

من لا يشكر الناس لا يشكر الله، فلا يسعني في هذا المقام وأنا أضع
اللمسات الأخيرة لهذا البحث أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى
الأستاذ المشرف الدكتور زغداوي محمد، الذي شرفني بقبول إشرافه على
هذا البحث أولاً، ثم لم يخل عليّ بعلم يزيل ما أشكل، ولا يفهم ينير
ويجلي ما اشتبه وأعضل ولا بصبر على تقصير مني أو خلل، حتى صار
البحث إلى ما هو عليه والله المنة أولاً وآخراً.

كما أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان إلى لجنة المناقشة التي منحتني من
وقتها الثمين وسعا لتقييم ما جاء في البحث، وتقويم ما نقص ومنه
وتتميمه، والنحو به إلى وجهة أفضل وسبيل أكمل.

وفي الأخير أعمم الشكر والثناء إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد
لإتمام هذا البحث، وإلى كل من مد يد العون لنسخ وطباعة هذه الرسالة
وساند ولو بالدعاء.

رشيدة

جامعة الأميرة
عبد القادر للعالم الإسلامي

الفقيدة

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره، ونتسهد به لما يقربنا إليه ونعوذ بالله من شرور أنفسنا وسيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن سيدنا محمدا عبده ورسوله. أما بعد:

أولاً: التعريف بالموضوع:

الثابت أن حفظ المال مقصد من مقاصد الشريعة الإسلامية، سواء كان مالا عاما أو خاصا، ولأنّ المال العام معرض للاعتداء عليه أكثر من المال الخاص، فقد حرمت الشريعة كل صور الاعتداء عليه، وفرضت تعزيرات لكل من تسوّّل له نفسه المساس به باعتباره ثروة الأمة، إذ لا يظن بشريعة شاملة جاءت لتحفظ نظام الأمة ومصالحها، وتقوي مكانتها وعزتها ألا تعطي لهذه الثروة المكان السامي من الاهتمام والاعتبار.

وقد رسخ النبي ﷺ هذا الاتجاه في المحافظة على المال العام، وتبعه في ذلك من جاء بعده من الخلفاء الراشدين ومن تبعهم، حسب متطلبات كل فترة، وكذا التطورات التي تشهدها من حيث اتساع رقعة البلاد وتعدد مواردها، وتضخم نفقاتها. وقد عُرفت في سبيل حماية المال العام والرقابة عليه نظم متنوعة وأجهزة ومؤسسات مختلفة، وظيفتها متابعة التعامل في المال العام ورقابته، وتقويم دوره من أجل الانتفاع منه ثم معاقبة من يعتدي عليه، فكان قضاء المظالم أحد هذه الأدوات والأجهزة.

وإذا كان الأمر كذلك في النظام الإسلامي، فإن تطور مفهوم الدولة في النظم الوضعية من دولة حارسة يقتصر دورها على الأمن إلى دولة متدخلة من أجل ضمان احتياجات معينة، بغية تحقيق الرفاهية لشعبها، وعدم ترك كل المجالات للخواص، أدى إلى ظهور بعض المفاهيم وعلى رأسها الأموال العامة، الحاجات العامة، النفقات العامة، وأصبح جوهر النشاط المالي للدولة إيجاد الموارد وإنفاقها لإشباع هذه الحاجات العامة.

ولضبط النشاط المالي للدولة تطلب الأمر وضع نظام مناسب للرقابة على الإيرادات والنفقات، للتأكد خصوصا من أن النفقات العامة قد صرفت في الأوجه المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة، دون تلاعب أو إسراف في استخدام الأموال العامة التي تتمتع بقُدسية كونها عصب حياة الدول.

وبناء على ذلك، وجب على الدول اتباع الأساليب الحديثة في إدارة الأموال وتنفيذها ومراقبتها، وقد تعددت هذه الأساليب وتنوعت أجهزة الرقابة، غير أن غالبية الدول تأخذ بضرورة وجود رقابة مركزية على المصروفات، وإحكام الرقابة على الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة، أو التي تتعامل بنصيب من الأموال العامة، وذلك باستحداث هيئة عليا مستقلة لا تخضع للسلطة السلمية أو الوصاية الإدارية، تجنباً لما يشوب هذا النوع من الرقابة فيما يعرف بتواطؤ الإدارة، ولا تكون من الهيئة التشريعية - وإن كان يمكن أن تتعاون معها - حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يحقق هذه المزايا إلا كون الهيئة المعنية قضائية، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري بإنشائه لمجلس المحاسبة المكلف بالرقابة على الأموال العامة.

ولأجل تعدد أساليب وأجهزة الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي والتشريع الجزائري، تم اختيار مؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري كجهتين للرقابة المالية، ليتم بحثهما بحثاً مؤسستياً، يعتمد على رصد الجانب العضوي الذي يشمل تحديد المفهوم والطبيعة، وكذا النشأة والتطور، إلى جانب الهياكل البشرية والإدارية، وكذا الجانب الوظيفي الذي يبحث الاختصاصات وطبيعتها وإجراءات ممارستها ونتائجها.

ثانياً: الإشكالية:

تعتبر الرقابة على الأموال العامة من الأسس التي تعتمد عليها كل الدول، ويعتبر قضاء المظالم في النظام الإسلامي، ومجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، جهازان ومؤسساتان لتطبيق قاعدة الرقابة المالية.

فما حقيقة المعالجة المؤسسية للرقابة على الأموال العامة، التي تبناها النظام الإسلامي في صورة قضاء المظالم، وجسدها التشريع الجزائري في هيئة مجلس المحاسبة؟

وتنضوي تحت هذه الإشكالية الرئيسية تساؤلات فرعية هي:

- ما هو مفهوم الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي والنظم القانونية المقارنة الحديثة وعلى رأسها القانون الجزائري؟

- ما هي ظروف نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي والتشريع الجزائري؟ وما هي أساليب وصور هذه الرقابة في النظامين؟

- ما هو مفهوم كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة كجهتين للرقابة على الأموال العامة؟

- ما هي ظروف نشأة وتطور مؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة؟ وكيف هي تربيتهما البشرية وهما كلهما الإدارية؟

- ما هي اختصاصات قضاء المظالم ومجلس المحاسبة وما مجالها؟ وما طبيعة هذه الاختصاصات ومدى ارتباطها بالرقابة المالية؟

- ما هي الإجراءات المتبعة من طرف قضاء المظالم ومجلس المحاسبة أو أمامها؟ وما هي النتائج المترتبة على ممارسة الصلاحيات وفق هذه الإجراءات؟

كل هذه التساؤلات توصل بالضرورة إلى نقاط الاختلاف والاتفاق، وأوجه القوة والضعف، وكذا مدى الفعالية والتأثير التي تتمتع بها كل مؤسسة.

ثالثاً: أهمية الموضوع وأسباب اختياره

إن الإجابة على مختلف التساؤلات السابقة بدقة وعناية، هو محاولة لإلقاء الضوء على مؤسستين هامتين، أو كل لهما حق ممارسة الرقابة على الأموال العامة، بحيث تأخذ المؤسسة أهميتها من أهمية الوظيفة الموكولة إليها.

فإذا كانت الأموال العامة قوام تطور الأمم، وسر قوتها، فإن كل ما من شأنه الحفاظ عليها، ينبغي أن يأخذ حظه من الاهتمام والمعالجة، وذلك من أجل إدراك جوانب القوة لتدعيمها ورصد جوانب الضعف لتقويمها، في صورة عمل يجمع بين الدراسة النظرية والتطبيقية للوصول إلى تصور علمي ونظرة مؤسسية شاملة تضاف إلى رصيد الدراسات المؤسساتية.

وعلى صعيد آخر تبرز أهمية الموضوع في محاولة تسليط الضوء على جانب محدد من اختصاصات قضاء المظالم، هو اختصاصه بالرقابة المالية، والداخل ضمن الصلاحيات العديدة لهذه المؤسسة، والتي دائماً ما يعبر عنها بالقضاء الإداري الإسلامي، رغم أن لقضاء المظالم اختصاصات متنوعة توازي الهيئات الخاصة في العصر الحديث، مما يكلف بمنازعات إدارية محددة.

ولا تقل أهمية دراسة مجلس المحاسبة الجزائري شأنها عما سبق، باعتباره مؤسسة عليا هامة تبعا لطبيعتها وصلاحياتها، ورصدها بالبحث يمكن من التعرف على خبايا هيكل مؤسسي ضمن هياكل الدولة الموضوعة لضمان السير الحسن لمختلف نشاطات الدولة.

وتبعاً لهذه الأهمية التي يحظى بها الموضوع، تتلخص أسباب اختياره في:

- الرغبة الشديدة في تمحيص الصلاحيات الهامة التي يتمتع بها قضاء المظالم، واستجلاء ما تعلق منها بالرقابة المالية.

- النظرة العامة لقضاء المظالم باعتباره قضاء إدارياً عاماً، وتوجيه النظر إلى ما تقوم به الجهات الإدارية الخاصة في الوقت الراهن، مما يشمل قضاء المظالم.

- القدر الهائل من حالات الاختلاس التي كانت السمة البارزة في العشرية الأخيرة من تاريخ الجزائر، والتي راح ضحيتها أموال عامة لمؤسسات عامة، وحتى خاصة، في صورة تلاعبات بنكية أو صفقات مخالفة للقانون، واستغلال لوسائل مادية عامة لأغراض خاصة، وفي أحسن الأحوال تبذير غير مسؤول لمقدرات ومخصصات... كل ذلك كان دافعاً رئيسياً وراء البحث في هيئات الرقابة المالية، وفي مقدمتها مجلس المحاسبة الجزائري.

- اهتمام الدولة البارز مؤخراً بمحاربة الاعتداء على الأموال العامة، من خلال القوانين العديدة الصادرة لتدعيم هيئات الرقابة وقوانين ومعاهدات محاربة الفساد بكل أشكاله.

رابعاً: الأهداف المرجوة من بحث الموضوع

يهدف بحث الموضوع إلى رصد نقاط يمكن إجمالها في:

- معرفة المكانة التي تحتلها الأموال العامة في النظام الإسلامي، والنظم الوضعية، وما نتج عنه من ضرورة البحث في سبل فاعلة للتأكد من حسن تسيير واستعمال هذه الأموال.

- معرفة الأصل الحقيقي لممارسة القضاء للرقابة المالية في شكل هيئة عليا.

- التعرف على صلاحيات قضاء المظالم المتعلقة بالرقابة المالية، والسبب وراء زيادة تجربة قضاء المظالم في إعطاء الأثر والفعالية رغم بساطة التجربة.

- تمحيص هيئة الرقابة المالية العليا في الجزائر (مجلس المحاسبة) عضويًا ووظيفيًا.

- النظر في إيجاد حل فاعل بين استقلالية المؤسسات وخضوعها في ذات الوقت لرقابة خارجية من حيث حدود الاستقلالية وضوابط الرقابة.

- النظر في إيجاد طريقة مثلى لتتبع الأموال العامة حيث كانت ومقارنة ذلك بتجربة النظام

الإسلامي، وحتى بالتجارب العالمية بغية توسيع نطاق الرقابة وتفعيلها.

-العمل على إفادة المجتمع ومساعدته في علاج مشكل اختلاس الأموال العامة وتبذيرها، على أن يتم ذلك بإيجاد علاج محلي نابع من خصوصيات المجتمع، وقدراته والبحث في إمكانية تطوير هذا الحل وتنميته بغرض تحسين كفاءة أجهزة الدولة وضمان ملاءمتها.

خامسا: الدراسات السابقة

بالنظر إلى ما تيسر الإطلاع عليه من دراسات حول موضوع الرقابة المالية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة، أمكن القول أن الموضوع قليل النظر فيه وغير مخصص فيما يتعلق بقضاء المظالم، كما أنه جزئي فيما يتعلق بمجلس المحاسبة.

وبيان ذلك أن بحث قضاء المظالم لا يتم إلا بالرجوع إلى منبع التأصيل، وهما كتابا الأحكام السلطانية للفقهاء الماوردي الشافعي والفراء الحنبلي، مع ما تتميز به هذه المصادر من تبويات تناسب التأليف في الفترات التي دوت فيها، وهو ما يحتم تكيف ما جاء فيها عن ولاية المظالم، من حيث جذورها وهيئتها، واختصاصات الناظر فيها، وكذا إجراءات الدعوى... مع ما يناسب البحث وطريقة الطرح.

وقد تمت الاستعانة بالدراسات الحديثة التي بنيت أصلا على هذين المصدرين ومنها: ديوان المظالم لحمدي عبد المنعم، وقضاء المظالم لأحمد سعيد المومني، الرقابة على أعمال الإدارة لسعيد الحكيم، القضاء الإداري الإسلامي لداود الباز... وكلها تكيف قضاء المظالم على أنه مرادف للقضاء الإداري الحديث، وتدرسه على هذا الأساس، على أن هذه الأبحاث تشير في ثناياها إلى مقارنة اختصاصات قضاء المظالم بالأنواع المتعددة للمنازعات الإدارية بلغة القانون الحديث، وكذا بالهيئات الإدارية الخاصة، وهو ما جعل أساسا لبناء البحث الخاص.

وهذا وقد تم تدعيم خطة البحث من خلال ما جاء في الدراسات الأكاديمية الجزائرية، التي تناولت قضاء المظالم كالرقابة القضائية على أعمال الإدارة لأبو بكر صالح بن عبد الله، ومجلس الدولة وديوان المظالم لعبد الرؤوف بن الموفق.

وللخروج بالبحث من دائرة قضاء المظالم بصفته القضاء الإداري العام، تم توظيف الدراسات التي تهتم بالرقابة المالية، كالرقابة المالية في الإسلام لعوف الكفراوي، والرقابة المالية في

الفقه الإسلامي لحسين راتب يوسف ريان، ومراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام لشوقي عبده الساهي... هذه الدراسات وإن كانت تتضمن إشارات موجزة، فقد أفادت في استنباط مجالات الرقابة المالية لقضاء المظالم من غيرها، وجعلها منطلقا للتوسع، هذا التوسع يتطلب بحث شواهد الرقابة المالية من المصادر ككتاب الخراج لأبي يوسف، والخراج وصناعة الكتابة لابن قدامة، وتحفة الأمراء في تاريخ الوزراء للصائبي...

أما فيما يتعلق بمجلس المحاسبة الجزائري، فقد تمت محاولة جمع شتات ما جاء عنه في دراسات متنوعة منها: *Approche comparative des cours des comptes Française et Algerienne* لرمل ملود، إلى جانب الدراسات الأكاديمية كرسالة الماجستير المعنونة بـ "الرقابة على الأموال العمومية (حالة الجزائر) لصاحبها عبد الوحيد صرارمة، وكذا "عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر" لسامية زقوران... وهي دراسات تبحث المجلس في جزئياتها.

أما الدراسة الأكاديمية التي عنيت بمجلس المحاسبة تحديدا، فهي رسالة الماجستير بعنوان "مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية" لنوار أمجوج، وقد حصر صاحبها نظره في اختصاصات المجلس المتعلقة بالمؤسسات الإدارية أو الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، ليأتي هذا البحث فيشمل باقي المؤسسات بالدراسة والتعقيب، ويتجاوز عدم وضوح بعض الجوانب في وضع خطة الدراسة سالفة الذكر، خاصة ما يتعلق بالبناء التاريخي للمجلس، وتحديد طبيعته. كما لا ينكر أخيرا دور كتب المالية العامة وعلى رأسها "المالية العامة" لحسن عواضة، فيما يتعلق بمقارنة النظم المختلفة للهيئات العليا للرقابة المالية.

سادسا: المنهج والمنهجية

تبعاً لطبيعة الموضوع استلزم الأمر توظيف عدة مناهج:

- **المنهج التاريخي:** بحيث يوظف هذا المنهج أثناء بحث نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة ومن بعدها نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة، وكذا بحث الوثائق والمعلومات والنصوص وفحصها ونقدها وتحليلها ثم ترتيبها.

- **المنهج المقارن:** وهو الذي وظف في المقارنة بين قضاء المظالم ومجلس المحاسبة في مختلف

جوانب الدراسة، كما وظف في المقارنة بين الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي والنظم القانونية المقارنة الحديثة، وعلى رأسها القانون الجزائري لمعرفة أوجه الاتفاق والخلاف.

-**المنهج التحليلي:** وهو المنهج الذي يعتمد على وقائع وسجلات أو وثائق ونصوص معينة لاستخراج وتحليل النتائج المترتبة عليها، ما يستدعي توظيفه لتحليل الوقائع التي تدعم اختصاص الرقابة المالية لقضاء المظالم واستخراج نتائجها، وكذا النصوص والقواعد التي تحكم سير مجلس المحاسبة للحكم على نتائجها.

أما عن عرض الموضوعات، فقد تم سلوك المنهجية التالية:

-اعتماد الأمانة العلمية والرجوع إلى المصادر الأصلية قدر المستطاع.

-عند توثيق المصدر أو المرجع لأول مرة تم ترتيب معلومات النشر كالاتي:

كنية أو شهرة صاحب المصدر أو اسم المؤلف ثم لقبه في المرجع، عنوان المؤلف، دار النشر، بلد النشر، سنة الطبع، الجزء والصفحة.

-عند استعمال المؤلف للمرة الثانية ترتب البيانات كالاتي:

اسم المؤلف، عنوان المؤلف، مصدر أو مرجع سابق، الجزء والصفحة.

-عند عدم وجود أي عنصر من بيانات النشر (رقم الطبعة، تاريخ الطبع، البلد أو الدار)،

لا يكتب بالضرورة، كما لا يعوض بأي رمز يدل على عدم وجوده.

-تم توثيق الآيات القرآنية كالاتي: السورة، رقم الآية.

-تم تخريج الأحاديث النبوية من كتب السنة، وكتب التخريج المعتمدة، فإن كان الحديث

في الصحيحين أو في أحدهما، يقتصر التخريج من أحد الصحيحين أو من كليهما حسب الحاجة،

وإن لم يكن الحديث في الصحيحين، يتم تخريجه من كتب السنن أو المسانيد، بالاعتماد على

الطبقات التي وضع عليها أصحابها تعليق الشيخ الألباني على درجة الحديث، وفي حال الاستشهاد

بالحديث تتم الإحالة إلى الصفحة التي تم تخريج الحديث فيها.

-تم التركيز في الترجمة على الأعلام الذي ظهرت صلتهم الوثيقة بموضوع البحث وتكرر

ذكرهم في متن البحث، بالرجوع إلى كتب التراجم المعتمدة، مع عدم الترجمة للصحابة ولا لخلفاء

بني أمية أو بني العباس، وإنما لمن كان أقل منهم اشتهارا حسب إمكانية الوصول إلى تراجمهم.

- يتبع كل مطلب بنتائج المقارنة بين فرعيه، ليختتم كل فصل بملخص خاتمة.

تم إعداد فهرس علمية وفق الترتيب الآتي:

- فهرس الآيات القرآنية.

- فهرس الأحاديث النبوية.

- فهرس الآثار.

- فهرس الأعلام.

- فهرس المصادر والمراجع.

- فهرس الموضوعات.

سابعاً: الخطة المتبعة

تمت هيكلة هذه الدراسة وفق خطة تضمنت مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة كما يأتي:

المقدمة، وفيها تم التعريف بموضوع الدراسة وأهميته وأسباب اختياره، وكذا أهدافه بناء على الإشكالية التي يثيرها، إلى جانب الدراسات السابقة.

الفصل الأول: وتم فيه التوطئة لبحث مؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة في رقابتهما على الأموال العامة، ويتضمن مبحثين يتناولان مفهوم الرقابة على الأموال العامة من حيث تعريفها وأدلتها في الفقه الإسلامي والنظم القانونية المقارنة، وفي مقدمتها القانون الجزائري، إلى جانب بحث نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة وبيان صورها وأساليبها في كل من النظام المالي الإسلامي والتشريع الجزائري.

الفصل الثاني: وتم التركيز فيه على الدراسة العضوية لمؤسستي الرقابة على الأموال العامة - قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري-، والذي قسم بدوره إلى مبحثين، يتناولان مفهوم المؤسستين من حيث تعريفهما وطبيعتهما ومصادر عملهما، إلى جانب بحث نشأتهما وتطورهما ثم هياكلهما البشرية والتنظيمية.

الفصل الثالث: وقد تم فيه بحث الناحية الوظيفية للمؤسستين -وهو جوهر الدراسة- من

خلال مبحثين، تم فيهما الوقوف على نطاق ومجال اختصاص المؤسستين وطبيعة اختصاصات كل مؤسسة، إلى جانب بحث إجراءات ممارسة صلاحيات المؤسستين، والنتائج المترتبة على رقابة كل مؤسسة.

وقد ختمت الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج المتوصل إليها وكذا بعض التوصيات المقترحة.

الأمر الأمير عبد القادر للعطوم الإسلامية

الفصل الأول:

ماهية الرقابة على الأموال العامة

المبحث الأول : مفهوم الرقابة على الأموال العامة

المبحث الثاني : نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة ،

أساليبها وصورها

إن فكرة الرقابة عموما ، والرقابة على الأموال العامة على وجه التحديد ، تعد من القواعد الأساسية التي تعتمدها الأنظمة الدستورية الحديثة ، وذلك حفاظا على ثروة الأمة وتجسيدها لمبدأ حق الشعوب وممثليها في تتبع طرق التصرف في الممتلكات والأموال العامة .

وسيتم في هذا الفصل بحث جملة من الجوانب المتعلقة بالرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي والقوانين الوضعية عموما والتشريع الجزائري تحديدا ، وذلك تمهيدا لتخصيص البحث في مؤسستي قضاء المظالم في النظام الإسلامي ومجلس المحاسبة الجزائري في الفصول الموالية كمؤسستين للرقابة المالية .

وتستدعي الإحاطة بما يتعلق بالرقابة على الأموال العامة في هذا الفصل ، تحديد مفهوم الرقابة على الأموال العامة من حيث تعريفها وأدلتها أو سنداتها في كل من الفقه الإسلامي والاصطلاح القانوني خاصة التشريع الجزائري (المبحث الأول) .

واستكمالا للغرض السالف يتطلب هذا الفصل تتبع نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة، وما عرفته من أساليب وصور وكذا مؤسسات تسعى للحفاظ على المال العام، سواء في النظام المالي الإسلامي أو النظم القانونية المقارنة والتشريع الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الرقابة على الأموال العامة

ينصب تحديد مفهوم الرقابة على الأموال العامة على مصطلحين هامين ، هما الرقابة والأموال العامة .وقد حظي هذان المصطلحان بحظ وافر من الاهتمام وكذا من التأليف فيهما ، سيما مع اختلاف زوايا النظر إليهما واختصاص الباحثين فيهما .

ولاستجلاء مفهوم الرقابة على الأموال العامة ، وجب تعريف هذا المصطلح المركب (الرقابة على الأموال العامة) بناء على تعريف مركبيه (الرقابة) و(الأموال العامة) في كل من الفقه الإسلامي والاصطلاح القانوني الذي يشمل القانون الجزائري (المطلب الأول) . كما يستكمل المفهوم من خلال البحث في أدلة مشروعية الرقابة على الأموال العامة أو سنداتها في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الرقابة على الأموال العامة

الرقابة على الأموال العامة مصطلح مركب لتعريفه لا بد من تعريف مصطلحاته المكونة له، إذ لا غنى للكل عن مكوناته من جهة، ومن جهة ثانية، ومراعاة للدراسة المقارنة يتطلب هذا المطلب تعريف الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي بما يشمل من تعريف لغوي واصطلاحى(الفرع الأول) ، كما يتطلب تعريف الرقابة على الأموال العامة في الاصطلاح القانوني الذي يشمل القانون الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي :

يشمل هذا الفرع تعريف مصطلحي الرقابة والأموال العامة ثم تعريف المصطلح المركب منهما وهو الرقابة على الأموال العامة .

أولاً: تعريف الرقابة

1-تعريف الرقابة لغة:

جاء في لسان العرب⁽¹⁾: رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة ورقابا حرسه، وراقب القوم حارسهم. والراقب الحارس الحافظ وهو من أسماء الله تعالى، فهو الحافظ لا يغيب عنه شيء. والترقب الانتظار، والراقب المنتظر. وارتقب أشرف وعلا، والمرقبة الموضع المشرف عليه الرقيب.

وجاء في مختار الصحاح⁽²⁾: «الراقب الحافظ المنتظر، وراقب الله تعالى أي خافه، والترقب والارتقاب الانتظار».

وعليه تكون الرقابة في اللغة بمعنى المحافظة على الشيء وحراسته، كما تعني الانتظار والإشراف.

2- تعريف الرقابة شرعا:

استعملت الرقابة في الشريعة بمعناها اللغوي، فهي تعني المحافظة والانتظار⁽³⁾. فقد جاء في قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾⁽⁴⁾، أي حفيظا⁽⁵⁾، مراقبا لجميع أعمالكم وأحوالكم⁽⁶⁾.

ويظهر معنى الحفظ والمراعاة أيضا في قوله تعالى: ﴿كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وَلَا ذِمَّةً﴾⁽⁷⁾، وكذا قوله تعالى: ﴿لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وَلَا ذِمَّةً وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُعْتَدُونَ﴾⁽⁸⁾، فيرقبوا معناه يحافظوا⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ - ابن منظور، لسان العرب، حرف الباء، فصل الراء، تحقيق: عامر أحمد حيدر، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط 1، 1426هـ - 2005م، ج 1، ص 391.

⁽²⁾ - الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، 1401هـ - 1981م، مادة رقب، ص 252.

⁽³⁾ - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، مصر، ط 3، 2006م، ص 18.

⁽⁴⁾ - سورة النساء، آية 1.

⁽⁵⁾ - القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق: عبد الله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، ط 1، 1427هـ - 2006م، ج 6، ص 17.

⁽⁶⁾ - ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، دار ابن حزم، بيروت لبنان، ط 1، 1420هـ - 2000م، ص 439.

⁽⁷⁾ - سورة التوبة، آية 08.

⁽⁸⁾ - سورة التوبة، آية 10.

⁽⁹⁾ - القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 10، ص 118.

وتكون الرقابة بمعنى الانتظار، كما جاء في قوله تعالى: ﴿إِنَّا مُرْسِلُوا النَّاقَةَ فَنِنَّ لَهُمْ فَاذْتَبَهُمْ وَأَصْطَبِرُ﴾⁽¹⁾، أي انتظر⁽²⁾، وفي ذلك جاء تفسير قوله تعالى: ﴿فَخَرَجَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ﴾⁽³⁾، أي أي ينتظر الطلب⁽⁴⁾.

وخلاصة ما سبق أن الرقابة تعني الحراسة والرعاية، كما تعني الحفظ والانتظار.

ثانيا: تعريف الأموال العامة:

1- تعريف الأموال العامة لغة:

المال معروف، ما ملكته من جميع الأشياء، والجمع أموال⁽⁵⁾، و«المال في الأصل ما يملك من الذهب والفضة وأطلق على كل ما يقتنى ويملك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل»⁽⁶⁾.

فالضابط إذن أن كل ما يملك ويقع عليه اسم الملك فهو مال وما لا فلا⁽⁷⁾. ويكون المال على هذا كل ما تملكه الإنسان وحازه بالفعل من كل شيء، سواء كان عينا أم منفعة، أما ما لم يملكه الإنسان ولم يدخل في حيازته فلا يعد مالا في اللغة كالطير في الهواء⁽⁸⁾. وبناء على ذلك يظهر ارتباط المال في اللغة بالتملك والملكية.

أما لفظ العام فيعني الشامل بخلاف الخاص.

وعليه تكون الأموال العامة لغة كل ما يشترك في ملكيته عموم الناس، ولا يستبد بملكيته

(1)-سورة القمر، آية 27.

(2)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 20، ص 95.

(3)-القصص، آية 21.

(4)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 16، ص 254.

(5)-ابن منظور، لسان العرب، حرف اللام، فصل الميم، مصدر سابق، ج 6، ص 307.

(6)-ابن الأثير، النهاية في غريب الحديث والأثر، تحقيق: محمد الطناحي، وطاهر أحمد الزاوي، المكتبة الإسلامية، ج 4، ص 373.

(7)-عباس أحمد محمد الباز، أحكام المال الحرام وضوابط الانتفاع والتصرف به في الفقه الإسلامي، مراجعة: عمر سليمان

الأشقر، دار النفائس، الأردن، ط 1، 1418هـ-1998م، ص 24.

(8)-عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مكتبة الأقصى، عمان، الأردن، ط 1، 1394هـ-1974م، القسم الأول، ص 171.

فرد مخصوص.

2-تعريف الأموال العامة اصطلاحاً:

أ-تعريف الأموال اصطلاحاً:

لقد ترك تعريف المال بالتحديد وبيان مفهومه ابتداء لما يتعارف عليه الناس، فلما قامت المذاهب الفقهية وضع له الفقهاء تعاريف تمايزت في اصطلاحين كبيرين:

-الاصطلاح الأول: وهو اصطلاح الحنفية حيث عرفه بعضهم بأنه: «اسم لما هو مخلوق لإقامة مصالحنا به، ولكن باعتبار صفة التمول، والتمول صيانة الشيء وادخاره لوقت الحاجة⁽¹⁾». فالمال بذلك ما اتصف بالتمول أي كان قابلاً للادخار للاستخدام وقت الحاجة⁽²⁾.

إن هذا التعريف يخرج المنافع وما لا يمكن ادخاره كالخضروات وهي تعد أموالاً، فيم يعد بعضها من المباحات الطبيعية أموالاً قبل إحرازها كالطير في الهواء⁽³⁾. لذلك يرى بعضهم أن أقرب تعريف للمال وأحسنه هو أن: «المال ما يمكن حيازته وإحرازه والانتفاع به انتفاعاً معتاداً»⁽⁴⁾.

ويستخلص من ذلك أن شرط الحنفية لتحقيق مالية الشيء إمكانية إحرازه وحيازته فيخرجون المنافع كحق التعلي والمرور لأنها ليست مادية، كما يشترطون أن يكون الشيء منتفعاً به انتفاعاً معتاداً لإخراج لحم الميتة مثلاً⁽⁵⁾.

الاصطلاح الثاني: وهو اصطلاح الجمهور، فإذا كان الحنفية قد أخرجوا المنافع من عداد الأموال، فإن الجمهور قد اتفقوا على عدها أموالاً. فقد عرف المالكية المال بأنه: «ما يقع عليه

(1)-السرخسي، المبسوط، دار المعرفة، بيروت، لبنان، 1406هـ-1986م، ج11، ص79.

(2)-عباس أحمد الباز، أحكام المال الحرام، مرجع سابق، ص28.

(3)-نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط1، 1422هـ-2001م، ص12.

(4)-محمد مصطفى شليبي، المدخل في التعريف بالفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود فيه، مطبعة دار التأليف، مصر،

1382هـ-1962م، ص286.

(5)-عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص174-175. عيسى عبده، أحمد إسماعيل يحيى،

الملكية في الإسلام، دار المعارف، القاهرة، مصر، ص124 وما بعدها.

المملك ويستبد به المالك من غيره إذا أخذه من وجهه»⁽¹⁾. فمعيار الاعتداد بالمال عند الملكية هو التملك والاستبداد⁽²⁾، وهو منطلق من كون المال محلا للملك الذي لا يطلق إلا على ماله قيمة وينتفع به.

وإلى ذلك ذهب الشافعية، فعرف بعضهم المال بأنه «ما كان منتفعا به، أي مستعدا للانتفاع به، وهو إما أعيان أو منافع»⁽³⁾، ما يعني صراحة دخول المنافع في الأموال، وهو ما أكده العز بن عبد السلام⁽⁴⁾، بقوله: «إن المنافع هي الغرض الأظهر من جميع الأموال»⁽⁵⁾. وهذا المعنى هو ما أقره الحنابلة بقولهم أن المال «ما فيه منفعة مباحة لغير ضرورة»⁽⁶⁾. وحاصل تعريف الجمهور للمال أنه: «ما كان له قيمة مادية بين الناس وجزاز شرعا الانتفاع به في حال السعة والاختيار فيكون:

- ما: اسم جنس يشمل أي شي عينا أو منفعة، شيئا ماديا أو معنويا.
- له قيمة بين الناس: لإخراج ما ليس له قيمة كقطرة ماء أو حبة القمح.
- جزاز الانتفاع به شرعا: لإخراج بعض الأعيان والمنافع التي لها قيمة وأهدرتها الشريعة كالخمر.

- في حال السعة: لإخراج حال الضرورة»⁽⁷⁾.

(1)- الشاطبي، الموافقات، تقديم: بكر بن عبد الله أبو زيد، دار ابن عفان، المملكة العربية السعودية، ط 1، 1417هـ-1997م، مج2، ص32.

(2)- عباس أحمد محمد الباز، أحكام المال الحرام، مرجع سابق، ص28.

(3)- الزركشي، المنتور في القواعد، تحقيق: تيسير محمود، مطبعة مؤسسة الخليج، الكويت، ط1، 1402هـ، ج3، ص222.

(4)- العز بن عبد السلام، عز الدين بن عبد العزيز بن عبد السلام، بن أبي القاسم بن الحسن السلمى الدمشقي [ت 660هـ]، سلطان العلماء، ولد بدمشق، كان شيخ الإسلام علما وعملا، ورعا وزهدا أمرا بالمعروف ناهيا عن المنكر يهين الملوك ويغلظ عليهم، تولى القضاء بمصر وتوفي بالقاهرة، من كتبه: التفسير الكبير، الإمام في أدلة الأحكام، قواعد الأحكام. الأسنوي، طبقات الشافعية، تحقيق: كمال يوسف الحوت، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط 1، 1407هـ-1987م، ج2، ص84-85.

(5)- العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، مراجعة وتعليق: طه عبد الرؤوف سعد، دار الجيل، بيروت، لبنان، ط2، 1400هـ-1980م، ج1، ص183.

(6)- ابن قدامة، المقنع، مطبعة الرياض الحديثة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1400هـ، ج2، ص5.

(7)- عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، القسم الأول، ص179-180.

وتعريف الجمهور أشمل وأجدى في الأخذ به لأن اعتبار المنافع أموالاً يسمح بتوسيع دائرة الأموال إلى أشياء لم تكن معروفة من قبل، تحقق فيها أساس المالية كالحقوق الذهنية. هذا وتقسّم الأموال إلى أقسام عدة، فقد تقسم إلى عقارات ومنقولات، وقد تقسم إلى قيمة ومثلية أو متقومة وغير متقومة⁽¹⁾.

ب-تعريف الأموال العامة اصطلاحاً:

يرتبط مفهوم المال الخاص بالتملك في اللغة والاصطلاح، أمّا الأموال العامة فقد عرفها بعضهم بأنها «أموال بيت المال، وهو كل ما ثبتت عليه اليد في بلاد المسلمين ولم يتعين مالكة بل هو للمسلمين جميعاً»⁽²⁾. كما عرفت من جهة ثانية بأنها ما تكون ملكيتها للناس جميعاً، أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع منها لهم، دون أن يختص بها أو يشغلها أحد لنفسه، فيكون الانتفاع لجميع أفراد الأمة⁽³⁾.

إن هذين التعريفين يجعلان الأموال العامة وحدة متجانسة قد يطلق عليها أموال بيت المال، أو يطلق عليها الأموال المملوكة ملكية جماعية، أي الخارجة عن حدود الملكية الفردية. وبالمقابل فإن هناك من يفرق بين هذه الأموال، فيجعل منها أموالاً عامة مخصصة لمجموع الأمة، وأموال عامة مملوكة للدولة أو ما يعرف بأموال بيت المال⁽⁴⁾.

فالأموال المخصصة لمجموع الأمة «هي تلك الأموال المخصصة بطبيعتها أو بقرار من ولي

⁽¹⁾ -العقار هو الثابت الذي لا يمكن نقله كالأراضي، والمنقول ما أمكن نقله وتحويله دون تلف. والمثلي ما له نظير في السوق بلا تفاوت أو بتفاوت يسير، أما القيمي فمالاً تجد له مثيلاً في السوق أو يوجد مع تفاوت كبير كحصان مخصوص. والمتقوم ما كان محرراً بالفعل ويجوز الانتفاع به حال الاختيار كالعقارات والمنقولات، وغير المتقوم ما لم يحرز كالمسك في الماء...

عيسى عبده، أحمد إسماعيل يحيى، الملكية في الإسلام، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها. وانظر أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، مصر، ص 471 وما بعدها. عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، القسم الأول، ص 189 وما بعدها.

⁽²⁾ -محمد عبد الغفار الشريف، زكاة المال العام، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع4، 1419هـ-1998م، ص210.

⁽³⁾ -حسين شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، القاهرة، مصر، ط 1، 1420هـ-

1999م، ص19.

⁽⁴⁾ -حسين شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص20.

الأمر للمنفعة العامة ضرورية كانت أم حاجية، غير المتناسبة مع الجهد المبذول في تحصيلها»⁽¹⁾، فيكون صاحبها مجموع الأمة أو جماعة منها دون تمييز وتكون محجوزة عند التداول. فيدخل فيها ما كان ضروريا للحياة لقوله ﷺ: «الناس شركاء في ثلاث في الكالأ والماء والنار»⁽²⁾، وذلك لعدم استغناء الناس عنها. كما يدخل فيها المرافق العامة كالأنهار العظيمة والشوارع والطرق والحصون، فقد قال أبو يوسف⁽³⁾: «والمسلمون جميعا شركاء في دجلة والفرات وكل نهر عظيم»⁽⁴⁾، وهذه كلها مخصصة لمجموع الأمة بطبيعتها.

أما ما يخص بقرار من ولي الأمر فيدخل فيه الحمى⁽⁵⁾. فقد حمى رسول الله ﷺ النقيع⁽⁶⁾، في المدينة، وحمى عمر بن الخطاب رضي الله عنه الربذة⁽⁷⁾ والشرف⁽⁸⁾. كما يشمل هذا النوع أيضا الأراضي الموقوفة على جميع المسلمين، كالنصف الذي رصده الرسول ﷺ من أرض خيبر

(1)-نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص38.

(2)-أخرجه أبو داود في سننه، كتاب البيوع، باب منع الماء، رقم الحديث 3477، وقد صححه الألباني، بيت الأفكار الدولية، المملكة العربية السعودية، ص 387.

(3)-أبو يوسف: يعقوب بن إبراهيم [ت 182هـ]، كان من أصحاب الحديث ثم غلب عليه الرأي، أخذ الفقه عن محمد بن أبي ليلى ثم عن أبي حنيفة، ولي القضاء لهارون الرشيد، وهو أول من لقب بقاضي القضاة.

الشيرازي، طبقات الفقهاء، تحقيق: إحسان عباس، دار الرائد العربي، بيروت، لبنان، 1970، ص134.

(4)-أبو يوسف، الخراج، دار المعرفة، بيروت، لبنان، 1399هـ-1979م، ص97.

(5)-الحمى لغة الموضوع فيه كالأ يحمي من الناس أن يرعى. واصطلاحا: موضع من الموات يحمي الإمام لمواش مخصوصة. وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية، طبعة ذات السلاسل، الكويت، ط 2، 1412هـ-1992م، ج 18، ص116.

(6)-النقيع موضع قرب المدينة كان رسول الله ﷺ قد حماه لحيه، بينه وبين المدينة 20 فرسخا ومساحته ميل من بريد، فيه شجر.

ياقوت الحموي، معجم البلدان، باب النون وللقاف وما يليهما، دار صادر، بيروت، لبنان، 1397هـ-1977م، مج 5، ص302.

(7)-الربذة من قرى المدينة على بعد ثلاثة أيام، قريبة من ذات عرق على طريق الحجاز، إذا رحلت من قيد تريد مكة وبها قبر ابي ذر الغفاري، وقيل هي في الشرف وهي الحمى الأيمن.

المصدر نفسه، باب: الراء والألف وما يليهما، مج 3، ص24.

(8)-الشرف: الشرف المكان العالي، قال الأصمعي: الشرف كبد نجد، وكانت من منازل بني آكل المرار من كندة الملوك، وفيها اليوم حمى ضرية، وفي الشرف الربذة، وقيل الشرف الحمى الذي حماه عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

المصدر نفسه، باب: الشين والألف وما يليهما، مج 3، ص336.

للمسلمين لما ينوبه من الأمور والنوائب⁽¹⁾. و يدخل في هذه الطائفة الصوافي⁽²⁾ التي تصبح باصطفائها لبيت المال ملكا لكافة المسلمين فتأخذ حكم الوقوف المؤبدة⁽³⁾.

أما الأموال العامة المملوكة للدولة أو أموال بيت المال، فقد ذكر الماوردي⁽⁴⁾ أن «بيت المال عبارة عن الجهة لا المكان، وكل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق لبيت المال»⁽⁵⁾ وعليه تكون هذه الأموال لبيت المال أو للدولة كالأموال الخاصة في يد أصحابها يجوز للإمام التصرف فيها بالإتفاق والبيع شرط تحقق المصلحة⁽⁶⁾. وقد عرفها بعضهم بأنها «ما كانت أصولها قد دخلت تحت الملكية سواء كانت فردية أو جماعية، ويمكن للنائب عنه [عن بيت المال] أن يتصرف فيها بنقلها إلى الأفراد عن طريق العقد وغيره، أو استغلالها والاستفادة من ثمارها مع مراعاة مصلحة الأمة فيما نصب نفسه قيما عليه نيابة عنها»⁽⁷⁾.

ويعبر المليونون الإسلاميون عن هذه الطائفة من الأموال العامة بإيرادات الدولة الإسلامية⁽⁸⁾، الإسلامية⁽⁸⁾، التي تشمل زكاة الأموال الظاهرة، والخراج الذي يوضع على رقاب الأرض،

(1) -أخرجه أبو داود في سنه، كتاب الخراج، باب: ما جاء في حكم أرض خيبر، رقم الحديث 3011 وقال عنه الألباني صحيح الاسناد، ص342.

(2) -الصوافي ما اصطفاه الإمام لبيت المال من فتوح البلدان، إما بحق الخمس فيأخذه باستحقاق أهله له، وإما أن يصطفيه باستطابة نفوس الغائبين عنه، فقد اصطفى عمر بن الخطاب رضي الله عنه أرض السواد.
= الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، تحقيق: أحمد مبارك البغدادي، دار ابن قتيبة، الكويت، ط 1، 1403هـ -1983م، ص251.

(3) - المصدر نفسه، ص251.

(4) -الماوردي: أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري، [ت 450هـ]، تفقه بالبصرة على يد أبي القاسم الصيمري ثم أبي حامد الاسفراييني، درس بالبصرة وبغداد سنين كثيرة، وله مصنفات في الفقه والتفسير وأصول الفقه، كان حافظا للمذهب من مؤلفاته الأحكام السلطانية، توفي عن 86 سنة.

الشيروازي، طبقات الفقهاء، مرجع سابق، ص131. الأسنوي، طبقات الشافعية، مرجع سابق، ج2، ص206.

(5) -الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص278.

(6) -عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 258. عبد الله مختار بونس، الملكية في الشريعة الإسلامية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، ط1، 1407هـ -1987م، ص204.

(7) -نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص61.

(8) -عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 68. حيث يقسمها إلى موارد دورية هي: الزكاة والجزية والخراج والعشور، وموارد غير دورية تشمل خمس الغنائم والفيء والتركة التي لا وارث لها أو المال الذي لم يعرف صاحبه، قروض بيت المال.

والجزية على غير المسلمين، عشور التجارة، اللقطات، المعادن والركاز، الضرائب...⁽¹⁾، وقد تناولتها كتب الفقه بالبحث والتدقيق مما لا يتسع المجال له في هذه الدراسة.

يرى بعضهم أن فكرة التمييز بين الأموال العامة لم تكن معروفة على النحو الذي سبق ذكره في بداية الإسلام. فلم يكن لبيت المال إلاّ موارد المعروفة، وكل ذلك يعد ملكا لبيت المال وملكيته للمسلمين عامة، وأن هذا التقسيم ليس إلا مجرد تقسيم واقعي ينظر فيه إلى ما أعدت له هذه الأموال أو ما قصد منها فما يعد لمصلحة عامة ودائمة يكون له وضعه الخاص فلا يمكن التصرف فيه كالمساجد والوقف الخيرية، وما ليس كذلك من الأموال المملوكة لعامة المسلمين تكون له أحكامه الخاصة، كالأموال التي تدفع منها أرزاق الموظفين، وهو أشبه ما يكون بالتقسيم الوضعي الحالي⁽²⁾ بحيث يقابل الأموال المخصصة لمجموع الأمة ما يعرف حاليا بـ "الأموال العامة" العامة" في القانون الإداري، ويقابل أموال بيت المال الأموال الخاصة للدولة حاليا.

إن التطرق للفكرة السابقة (التقسيم)، لا يجعل الفكرة غريبة عن الشريعة الإسلامية، وإنما وقع الخلاف في ملكية الدولة للأموال العامة - شأن الفقه الوضعي - باعتبار أن الملكية العامة في الإسلام هي ما يكون الأفراد مشتركين فيه وليس بمعنى أن له هيئة اعتبارية مالكة⁽³⁾. وعليه يمكن القول أن الدولة تكون مالكة للأموال العامة ملكية لها خصوصيتها لأنها تكون مخصصة للنفع العام فلكل فرد الحق في الانتفاع منها⁽⁴⁾.

ولعله، ولكل ما سبق، يمكن اعتماد تعريف شامل يجمع أقسام الأموال العامة هو أنها: «كل ما لا يقع عليه الملك الخاص المنفرد، ولا يستبد به مالك واحد بل يملكه مجموع الأمة سواء كان أرضا أو بناء أو نقدا أو ركازا أو عروض تجارة...»⁽⁵⁾، ولولي الأمر الإشراف عليها وانفاقها بما يحقق المصلحة العامة ولا يخالف الشرع، وللأمة وممثليها المراقبة والمحاسبة.

(1) - عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 258-259. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 68 وما بعدها.

(2) - الشيخ الخفيف، الملكية في الشريعة الإسلامية، دار النهضة، بيروت، لبنان، 1990م، ص 82.

(3) - المرجع نفسه، ص 77.

(4) - نوفل علي عبد الله صفو الدلمي، الحماية الجزائية للمال العام، دار هومة، الجزائر، ط 2، 2006م، ص 59.

(5) - ياسين غادي، الأموال والأملاك العامة في الإسلام، مؤسسة رام، الأردن، ط 1، 1414هـ - 1994م، ص 10.

ثالثاً: تعريف المصطلح المركب "الرقابة على الأموال العامة":

إذا كانت الرقابة تعني الحراسة والحفظ والرعاية، وكانت الأموال العامة هي تلك التي تخرج عن ملكية الأفراد ويتولى ولي الأمر التصرف فيها بما لا يخالف الشرع، وبما تقتضيه المصلحة العامة فإن ربط المربين ينتهي إلى أن تكون الرقابة المالية هي حراسة ورعاية الأموال العامة، من حيث مواردها وتتبع إنفاقها أو التصرف فيها لضمان عدم خروج التصرف فيها عن حدود المشروعية. إن هذا التعريف -على عموميته- يخدم التعاريف الاصطلاحية، التي تجعل من الرقابة المالية علماً شاملاً يبحث في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية والقواعد التي تطبق على التصرف في المال العام، من حيث الجمع والإنفاق.

وقد عرفت الرقابة المالية بأنها: وجوب اتباع ما أقرته الشريعة الإسلامية من قواعد وأنظمة وأحكام تهدف بمجموعها إلى المحافظة على المال العام، وصيانتها وتنميته، سواء في مجال جمعه من موارده المقررة شرعاً أو في مجال إنفاقه. دون تقصير أو إسراف مع استمرار عمليات المتابعة والإشراف لتجنب الوقوع في الأخطاء وتلافي التقصير، ومعاقبة المسيء للوصول إلى أفضل طرق إدارة المال العام لحماية مصلحة الأمة واستقرارها⁽¹⁾.

ومن كل ما سبق فإنه يمكن القول أن:

-موضوع الرقابة المالية هو المال العام جمعاً وإنفاقاً.

-القواعد والإجراءات المتبعة في عملية المتابعة مستنبطة من الفقه الإسلامي.

-هدف الرقابة المالية هو التأكد من مطابقة العمل لما أقرته الشريعة، معالجة الخطأ ومعاقبة

المسيء.

ولا يمكن أن تتم هذه العناصر إلا بوجود أجهزة ومؤسسات تضمن ذلك. وعليه تكون الرقابة على الأموال العامة هي وظيفة متابعة وحراسة المال العام في جمعه وإنفاقه، تقوم بها أجهزة مختصة (إدارية، قضائية، شعبية)، بتوظيف أسس وقواعد محاسبية مستنبطة من الفقه الإسلامي، تهدف إلى التأكد من أن التعامل مع المال العام قد تم وفق ما تقتضيه الشريعة الإسلامية، وبالتالي اكتشاف أي انحرافات ومعاقبة الجاني لضمان عدم تكرار الخطأ مستقبلاً.

⁽¹⁾ -يوسف راتب ريان، الرقابة المالية في الإسلام، دار النفائس، الأردن، ط1، 1419هـ -1999م، ص17.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة على الأموال العامة في الاصطلاح القانوني :

سيتم تعريف الرقابة في الاصطلاح القانوني أولاً ثم تعريف الأموال العامة ليتم تعريف المصطلح المركب الرقابة على الأموال العامة .

أولاً: تعريف الرقابة:

تعددت الآراء الفقهية في تعريف الرقابة بين فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة، حتى أن هؤلاء الأخيرين قد اختلفوا فيما بينهم بحسب زاوية التخصص، وبالرغم من ذلك فإن المتتبع لهذه الاختلافات يجد أنها قد أجمعت على المبادئ العامة للرقابة⁽¹⁾.

وعلى كل فقد ظهر في تعريف الرقابة ثلاثة اتجاهات⁽²⁾:

1-الاتجاه الأول:

يركز أصحاب هذا الاتجاه على الجانب الوظيفي للرقابة، من خلال الأهداف التي تسعى الرقابة إلى تحقيقها، إذ تعرف بأنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد⁽³⁾. وهي بذلك عملية الكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها، سواء فيما يجب إنجازها أو في الإجراءات المتبعة، والعمل على مواجهة هذه الانحرافات بالأسلوب الملائم حتى لا تظهر مرة أخرى. وبتعبير آخر التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن بضمان أمرين:

-التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية.

(1)-حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004م، ص72.

(2)-عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 19. رحمة زيوش، الرقابة المالية على أعمال مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998م-1999م، ص19.

(3)-فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974، ص179.

-الكشف عن معوقات تحقيق الأهداف وتذليلها وتقويم أي انحرافات⁽¹⁾.

فأصحاب هذا الاتجاه يركزون على هدف وغاية الرقابة باعتبارها وظيفة موضوعة للتأكد من تحقيق أهداف مرسومة مسبقا، وكشف أي انحرافات يمكن أن تقع لتصحيحها.

2-الاتجاه الثاني:

يهتم أصحاب هذا الاتجاه في تعريفهم للرقابة بالإجراءات المتبعة في عملية المتابعة والمراقبة، فتعرف الرقابة بأنها: «مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة»⁽²⁾، أو «مجموعة من الإجراءات التي تركز على جمع بيانات تحليلية عن الخطة بغرض متابعتها، والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية»⁽³⁾.

وعليه تتطلب الرقابة القيام بإجراءات محددة هدفها التأكد من مطابقة التنفيذ للمطلوب وكشف أي انحرافات، أو أخطاء أو ضعف، ودراسة أسباب ذلك، ثم وضع توصيات للمسؤولين لاتخاذ العلاج الملائم⁽⁴⁾. ومن هذه الإجراءات وضع معدلات الأداء ووحدات القياس، ثم مقارنة النتائج بالمعدلات الموضوعة سلفا، وتحديد طريقة التعامل في حال وجود الانحراف، وحتى تغيير الأهداف إن لم تكن ممكنة التحقق واقعا⁽⁵⁾.

هذا الاتجاه وإن ركز على الإجراءات بصفقتها جوهر العملية الرقابية، إلا أنه يتداخل مع الاتجاه الأول ويشترك معه في نفس الهدف، بل هو جزء مكمل له.

3-الاتجاه الثالث:

ينصب اهتمام أصحاب هذا الاتجاه على الأجهزة المكلفة بتحقيق جملة من الوظائف

(1)-إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص 415 وما بعدها. حيث يفرق بين وظيفة الرقابة وبعض الوظائف المشابهة كالتوجيه والإشراف والتفتيش.

(2)-أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط 1، 1979م، ص378.

(3)-شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، المكتبات الكبرى، مصر، ط 1، 1403هـ-1983م، ص26.

(4)-أحمد الحصري، السياسية الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص529.

(5)-إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 418-420. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص378 وما بعدها يعدد مجمل عمليات الرقابة من تحديد الأهداف والمعايير إلى المتابعة، قياس الأداء الفعلي.

المراجعة والفحص والتدقيق⁽¹⁾، ويعرفون الرقابة بأنها «جهاز يقصد به الكشف عن الخطأ والانحراف في التنفيذ والتأكد من سلامة الإجراء أو عدمه»⁽²⁾.

أما المشرع الجزائري، فإنه ينظر إلى الرقابة نظرة وظيفية في كل نصوصه الدستورية ويربط الحديث عنها بالحديث عن المؤسسات المخولة هذه الوظيفة⁽³⁾، خاصة ثاني الدساتير الجزائرية دستور سنة 1976⁽⁴⁾، الذي جعل المراقبة وظيفة من وظائف الدولة إلى جانب الوظيفة السياسية والتنفيذية، التشريعية والقضائية مؤكداً على أن المراقبة تستهدف ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة، ومهمتها التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وتدارك النقص والتقصير والانحراف، وأخيراً التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة⁽⁵⁾.

وعلى أية حال، فإن الاتجاهات الثلاثة السابقة، وإن اختلفت من حيث زاوية النظر إلى الرقابة (الهدف، الإجراءات، الأجهزة)، فإنها جميعاً تجتمع حول هدف واحد وتنظر في وسائل تحقيقه، ويمكن الجمع بينها لعدم استغناء بعضها عن بعض. وعليه يمكن تعريف الرقابة على أنها: وظيفة تقوم بها أجهزة مختصة (مستقلة أو سلمية)، للتأكد من أن التنفيذ مطابق للأهداف المرسومة مسبقاً، وغير مخالف للقوانين، بإتباع إجراءات وعمليات ووضع معايير محددة، بغية اكتشاف أي انحراف ومعالجة النقص والتقصير إن وجد.

(1) -عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 24.

(2) -أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 530.

(3) -المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409هـ، الموافق لـ 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية ع 9، الصادرة في 1 مارس 1989.

-المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417هـ الموافق لـ 7 ديسمبر 1996م المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية ع 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 والمعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 27 محرم 1423هـ الموافق لـ 10 أبريل 2002م والمتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية ع 25 الصادرة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1429هـ الموافق لـ 15 نوفمبر 2008م، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية ع 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008، فكل هذه النصوص تستعمل مصطلح "وظيفة الرقابة" في المواد 149 من دستور 1989 و159 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(4) -الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396هـ الموافق لـ 22 نوفمبر 1976م المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية ع 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

(5) -المادة 184 من دستور 1976.

ثانيا: تعريف الأموال العامة:

1-تعريف الأموال:

يعتبر القانون الروماني الأصل والمنبع الذي استمد منه فقهاء القانون تعريفهم للمال. فالأموال لدى الرومان هي كل شيء يمكن استعماله والتصرف فيه حتى الإنسان، عدا الشخص الطبيعي الحر. وقد اهتم الفقه آنذاك بالأشياء باعتبارها محلا للحقوق، معلقا اهتمامه على دراسة الأشياء النافعة التي يمكن للشخص أن يتمتع ويستأثر بها دون غيره. فالشيء النافع يسمى مالا، وكل مال يعتبر من الأشياء وليس كل شيء مالا⁽¹⁾.

ويعبر فقهاء القانون الحديث عن هذا المعنى في التفرقة بين الشيء والمال بأن الشيء لا يعدو أن يكون محلا للحقوق المالية شرط ألا يكون خارجا عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون⁽²⁾، أما المال فهو الحق ذو القيمة المالية أيا كان ذلك، سواء كان حقا عينيا أو شخصيا أو من حقوق الملكية الأدبية والفنية⁽³⁾. وتعبير أو جز يكون المال هو «الحق المالي الذي يرد على الشيء والشيء هو محل هذا الحق»⁽⁴⁾.

وقد تفرع عن هذه التفرقة بين الشيء والمال ثلاثة اتجاهات في تعريف المال:

أ-فريق اعتمد على عنصر المنفعة، فيكون المال كل ما يحقق منفعة للإنسان يكون قابلا للتملك الخاص.

ب-فريق اعتمد على عنصر الملكية، فعرف المال بأنه كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون محلا لحق مالي يدخل في تقرير ذمة شخص طبيعي أو اعتباري.

ج-فريق ثالث اعتمد على فكرة الذمة المالية، فعرف المال بأنه سائر العناصر الإيجابية

(1)-غسان رباح، الوجيز في القانون الروماني والشريعة الإسلامية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007م، ص136.

(2)-عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، مج 8، ص7.

(3)-عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص194.

(4)-السنهوري، الوسيط، مرجع سابق، ص8-9.

للدمة المالية⁽¹⁾.

أما المشرع الجزائري فقد أخذ بالتعريف الثاني حيث نص في المادة 682 من القانون المدني على أن المال «كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصلح أن يكون محلا للحقوق المالية»⁽²⁾.

وعلى كل فالأموال تشمل الأشياء والحقوق أيضا⁽³⁾. هذا وتقسم الأشياء إلى مادية ومعنوية، قيمة ومثلية، كما تقسم الحقوق إلى عينية أصلية كحق الملكية، وعينية تبعية كحق الرهن، وحقوق شخصية كحق الدائنية، وحقوق معنوية كحق الابتكار. ويلاحظ اتفاق نظرة القانون للمال مع نظرة جمهور الفقهاء في عد الأعيان والمنافع أموالا، مع التنبيه على فكرة الحقوق المعنوية التي اكتسبت الصفة المالية مع تطور البشرية، وهو ما لم يستبعده الفقه الإسلامي في تعريفه للمال بعد اعتداده بالمنافع مع اشتراط توافرها على عنصر الإباحة⁽⁴⁾.

2-تعريف الأموال العامة:

تعتبر الأموال العامة من الأبحاث المشتركة بين القانون المدني والقانون الإداري والقانون المالي، لذلك فقد تعددت التعاريف التي وردت في شأن الأموال العامة، تبعا لتعدد مجالات استخدامها، الأمر الذي أفرز تعريفات واسعة في بعضها وضيقة في البعض الآخر، مما أدى إلى عدم الانضباطية في تحديد ماهية الأموال العامة.

فالقانون المدني يطلق تعبير الأموال العامة ليس بالنظر إلى الأشياء التي هي محل حقوق الدولة، بل بالنظر إلى حقوق الدولة على هذه الأشياء، فتصح أن تكون هذه الحقوق أموالا لا أشياء. وتعرف الأموال الموجودة في حوزة الدولة باسم أموال الدولة، وهي تلك الأموال التي لا

⁽¹⁾ -محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع 3، 1414هـ -1993م، ص224.

⁽²⁾ -الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395هـ الموافق لـ 26 سبتمبر 1975م المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ع78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

⁽³⁾ -محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة، مرجع سابق، ص224.

⁽⁴⁾ -ندير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص22. عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص180.

يملكها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبارية الخاصة⁽¹⁾.

أما القانون الإداري فقد انقسم إلى اتجاهين كبيرين في شأن تعريف الأموال العامة:
أ- اتجاه النظام الأنجلوسكسوني الذي يمثله القانون الإنجليزي وقوانين الدول الإسكندنافية
والقانون الألماني، النمساوي والسويسري. ويأخذ أنصار هذا الاتجاه بجعل ملكية الدولة -الخارجة
عن ملكية الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية الخاصة- ملكية متجانسة لا تعرف
انقسامات داخلية، وهي التي تكون مخصصة للاستعمال العام، وتخضع المعاملات الواردة عليها
لبعض القيود⁽²⁾.

ويعرف أصحاب هذا الاتجاه الأموال العامة بأنها: الأموال العائدة للحكومة أو لإحدى
الإدارات الحكومية التي تدار من قبل الموظفين العموميين، أو بتعبير آخر المملوكة للدولة أو لأحد
الأشخاص المعنوية العامة ولها الكلمة العليا في التصرف فيها تحقيقاً للمصلحة⁽³⁾.

ب- اتجاه الفقه والقانون الفرنسيين الذي يقسم الأملاك العائدة للدولة إلى قسمين:
-أموال الدولة الخاصة التي يراد بها الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع بوجه
عام لقواعد القانون الخاص، ويمكن التصرف فيها بالبيع والشراء⁽⁴⁾. وهو ما يطلق عليه "الدومين
الخاص" الذي يشمل الدومين العقاري من أراض زراعية وعقارات، والدومين الصناعي والتجاري
الذي يمثله المشاريع الصناعية والتجارية للدولة، وكذا الدومين المالي وهو الأوراق المالية التي تملكها
الدولة.

-أموال الدولة العامة: وهي المقصودة عند إطلاق مصطلح الأموال العامة، وتسمى الدومين
العام، وتخضع لأحكام القانون العام، ولا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم،
ويخضع استغلالها لقواعد خاصة⁽⁵⁾، كما ويترك للأفراد حق الانتفاع منها مباشرة دون مقابل أو

(1)-محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص 231.

(2)-نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائرية للمال العام، مرجع سابق، ص 79.

(3)-محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع 3، 1415هـ-
1994م، ص 227-229.

(4)-عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 130.

(5)-السنهوري، الوسيط، مرجع سابق، مج 8، ص 96 وما بعدها. إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار
الجامعية، مصر، 1994، ص 283-318. إبراهيم شيحا، أصول القانون الإداري (أموال الإدارة العامة)، منشأة المعارف،
الإسكندرية، مصر، ص 409.

مقابل رسوم مثل الطرق، والبحيرات، والغابات... وقد ثار حول ملكية الدولة لها خلاف شديد⁽¹⁾.

ولما كانت التفرقة بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة، تعتبرها صعوبات كثيرة، فقد احتاج الفقه الفرنسي إلى وضع معايير عديدة للتمييز بين النوعين كمعيار عدم القابلية للتملك والتخصيص لاستعمال الجمهور أو لمرفق عام، ثم انتهى إلى اعتماد المنفعة العامة كمعيار للتفرقة، وهو الأمر الذي لا تخلو منه تصرفات الدولة في أملاكها الخاصة، لأنها لا تتصرف بهدف الإغتناء، وإنما بهدف إثناء الموارد لإشباع حاجيات أكبر للمجتمع أو لزيادة رفاهية أفراده. وبناء على ذلك فإن من أنصار هذا الاتجاه من يدعو إلى توحيد ملكية الدولة⁽²⁾.

وبالتفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة أخذ المشرع الجزائري⁽³⁾، معتمدا معيار المصلحة العامة⁽⁴⁾. فقد كانت المؤسسات العامة الاقتصادية أموالا عامة في النظام الاشتراكي الذي عرفته الجزائر⁽⁵⁾، ثم مع التحولات السياسية والاقتصادية، أصبحت أموالها أموالا خاصة تخضع للقانون الخاص⁽⁶⁾.

والظاهر أن هذا التقسيم لا يعني خروج أموال الدولة الخاصة من دائرة العمومية، وإنما هو مجرد توزيع للمنازعات الناشئة بشأنها، واعتبارها خاضعة للقانون الخاص، وحصر منازعات محددة بالقانون العام. وعليه تكون الجهة التي تخضع لها المنازعة هي التي تضيف عليها صفة "الخاصة" من

(1)- فمنهم من ينكر ملكية الدولة لها ويجعل لها حق الولاية، ومنهم من يجعل الملكية ملكية عادية كملكية الأفراد، ومنهم من يجعلها ملكية إدارية. إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 354 وما بعدها.

(2)- إبراهيم شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 77.

(3)- اعمر بجاوي، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 19.

(4)- حيث نص في المادة 688 مدني: «تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة عمومية أو لهيئة ذات طابع إداري...».

(5)- المادتان 2-3 من الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 28 رمضان 1391هـ الموافق لـ 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتنظيم الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية ع 101 الصادرة في 13 ديسمبر 1971 تصرح بأن أموال المؤسسات الاشتراكية من الأموال العامة وملك للدولة.

(6)- ويظهر ذلك في القانون رقم 88-01 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408هـ الموافق لـ 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية ع 02 الصادرة في 13 يناير 1988. وكذا الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 1 جمادى الثانية 1422هـ الموافق لـ 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية ع 47 الصادرة في 22 غشت 2001.

جهة، إلى جانب طبيعة تصرف الدولة في هذه الأموال من جهة أخرى.

أما القانون المالي فيعرف الأموال العامة بأنها: الموارد المالية التي تحصل عليها الإدارات العامة (الحكومية الرسمية) على جميع المستويات، وما يقابلها من نفقات عامة تقوم بها تلك الإدارات. وهي النشاطات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات العامة وجميع ما يتبعها من منشآت أو شركات أو مرافق ومصالح وغيرها، المملوكة من قبل المجتمع كليا أو جزئيا من أجل الحصول على الموارد المالية (الإيرادات العامة) بغرض إعادة صرفها (النفقات العامة) لصالح المجتمع نفسه⁽¹⁾. وعليه ينصرف مدلول الأموال العامة في القانون المالي إلى ما يعرف بالإيرادات العامة التي تشمل الضرائب والرسوم والقروض، وإيرادات الدومين الخاص والعام من جهة، والنفقات العامة العادية منها وغير العادية، ونفقات التسيير والاستثمار والقروض من جهة ثانية.

ومن ذلك يلاحظ أن علماء المالية يهتمون أكبر اهتمام بأحد شقي أملاك الدولة لدى القانون الإداري، وهو الدومين الخاص باعتباره المصدر الهام في الإيرادات العامة⁽²⁾، وتبقى إيرادات الدومين العام معتبرة ولكن ليس بالحجم ذاته.

وبذلك يبقى مدلول الأموال العامة لدى علماء المالية أوسع نطاقا وحركية، وهو المقصود بالبحث، أي كل ما تملكه الأشخاص العامة (غير الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية الخاصة)، سواء كانت من أشخاص القانون العام أو الخاص، من موارد ووسائل مادية توظف لسد حاجات المجتمع، وتنمية هذه الموارد ذاتها، وتعود ملكيتها للدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية، وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية والتجارية والمالية.

ثالثا: تعريف المصطلح المركب "الرقابة على الأموال العامة":

طبقا لتعدد الاتجاهات في تحديد مفهوم الرقابة - وإن صبت في مصب واحد- تعدد مفهوم الرقابة على الأموال العامة.

فإذا نظر إلى هدف الرقابة تكون الرقابة على الأموال العامة مقصودا بها مراجعة العمليات

(1)-ميثم صاحب عجام، علي محمد سعود، تخطيط المال العام، دار الكندي، الأردن، ط1، 2004، ص61.

(2)-عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 130. زكريا محمد بيومي، المالية العامة الإسلامية، دار

النهضة العربية، مصر، 1979، ص52.

التي تمت للتأكد من أن التدفقات النقدية التي تمت كانت وفقا للخطة الموضوعة مسبقا⁽¹⁾، واكتشاف أي انحرافات تمهيدا لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنب هذه الأخطاء مستقبلا⁽²⁾، أي مراجعة المصروفات والإيرادات باستمرار للتحقق من أن التصرف في الأموال العامة يتم وفقا للخطة المعدة مسبقا.

وإذا نظر إلى الإجراءات، تكون الرقابة على الأموال العامة مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية التي من شأنها المحافظة على الأداء وتطويره⁽³⁾. وبالتالي ضرورة وجود معايير ومؤشرات سليمة بهدف إجراء التحليل والمقارنة للوصول إلى الانحراف⁽⁴⁾. وتنصرف الرقابة بهذا المعنى إلى عمليات التفتيش والفحص والتدقيق للتأكد من الاستعمال الحسن للموارد البشرية والمادية والمالية، وكذا فحص الوثائق والحسابات للتأكد من احترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقياس للعمل⁽⁵⁾.

أما بالنظر إلى الأجهزة، فيقصد بالرقابة على الأموال العامة مختلف الأجهزة (الداخلية كالمحاسبين العموميين، والخارجية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة في الجزائر) التي تعمل على تتبع حركة الأموال العامة (إيرادات ونفقات) للتأكد من مطابقة التعامل فيها مع القوانين والتعليمات الموضوعة مسبقا.

من كل ما سبق تكون الرقابة على الأموال العامة منهجا علميا شاملا يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، يهدف إلى التأكد من حسن تسيير الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية⁽⁶⁾، يتعاون مع كل الأجهزة

(1)-محمد سويلم، الرقابة المالية في إدارة الأعمال، مطبعة النيل، الجزيرة، مصر، ص165.

(2)-محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط 1، 1421هـ-2000م، ص164.

(3)- المرجع نفسه، ص164-165.

(4)-كنجو عبود كنجو، إبراهيم وهي فهد، الإدارة المالية، دار المسيرة، عمان، ط 1، 1997، ص330-331.

(5)-عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية حالة الجزائر، ماجستير، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2000، ص73.

(6)-حسن راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص18.

الأخرى التي تشترك معه في نفس المهمة.

مما سبق يمكن استخلاص النتائج التالية :

- أن الأموال العامة في الفقه الإسلامي يقصد بها كل مالا يقع عليه الملك الخاص المنفرد بل تملكه جميع الأمة، سواء كان أرضا أو بناء أو نقدا أو ركازا أو عروض تجارة... ولولي الأمر التصرف فيها والإشراف عليها، بما يوافق الشرع ويحقق المصلحة. مع الإشارة إلى أن الملكية في الفقه الإسلامي ملكية استخلاف لا تملك لأن الملك الأول لكل شيء هو الله تعالى.

- إن هذا التعريف السابق هو أقرب ما يكون من التعريف القانوني للأموال العامة الذي تم اعتماده بأنها كل ما تملكه الأشخاص العامة من موارد ووسائل المادية توظف لسد حاجيات المجتمع وتنمية هذه الموارد نفسها، مع الاختلاف البسيط من حيث الصياغة، إلا أن المضمون يبدو واحدا.

- إن الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي، تعني وظيفة متابعة وحراسة المال العام جمعا وإنفاقا، تقوم بها أجهزة مختصة بتوظيف أسس وقواعد محاسبية مستنبطة من الفقه الإسلامي للتأكد من أن التعامل في المال العام مطابق لمقتضيات الشريعة الإسلامية، وذلك باكتشاف الانحرافات ومعاقبة الجناة.

- وإذا كان التعريف القانوني للرقابة المالية يدور على الأصل ذاته، وهو التأكد من حسن تسيير الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها بواسطة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية، فإن ذلك يختلف مع الفقه الإسلامي الذي اشترط الاعتماد على قواعد وأسس محاسبية مستنبطة من الشريعة، ويجعل مقياس صحة التصرف مطابقته للشرع، أما من الناحية القانونية فإن الرقابة المالية تعتمد على مفاهيم قانونية واقتصادية، محاسبية وإدارية، قد لا تطابق الشريعة وروحها (مقدار الضرائب، المعاملات الربوية للبنوك...).

المطلب الثاني: أدلة مشروعية الرقابة على الأموال العامة وسنداها الدستورية والتشريعية

إن مسألة الحكم على مدى أهمية الرقابة على الأموال العامة تظهر جلية عند نظر النصوص والسندات أو الأدلة التي تؤيد هذه الفكرة أو الوظيفة . لذلك سيتم بحث أدلة مشروعية الرقابة على الأموال العامة من مصادر الفقه الإسلامي (الفرع الأول) ، ثم النظر في السندات الدستورية والتشريعية للرقابة على الأموال العامة في التشريع الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أدلة مشروعية الرقابة على الأموال العامة من مصادر الفقه الإسلامي

سيتم الاختصار في هذا الفرع على أكبر المصادر وهي الكتاب والسنة والإجماع.

أولاً: من القرآن الكريم

ثبتت مشروعية الرقابة على الأموال العامة من الكتاب من خلال آيات منها:

1- قوله تعالى: ﴿ وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَغْلُ وَأَنْ يَغْلُ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ ﴾⁽¹⁾.

وعبارة "يغل" تقرأ بفتح الياء وضم الغين، ومعناها يخون، وفيها نفي الخيانة والغلول عن النبي ﷺ. والغلول أن يأخذ من المغنم شيئاً يستره عن أصحابه⁽²⁾. أما معنى يغل عند جمهور أهل العلم أي ليس لأحد أن يغله، أي يخونه في الغنيمة. فالآية في معنى نهي الناس عن الغلول في الغنائم والتوعد عليه، وكما لا يجوز أن يخان النبي ﷺ لا يجوز أن يخان غيره، ولكن خصه بالذكر لأن الخيانة معه أشد وقعاً، والولاة إنما هم على أمر النبي ﷺ. وقد بينت الآية أن من يغل شيئاً يأتي به حاملاً على ظهره ومعدباً بحمله وثقله موجهاً بإظهار خيانتته على رؤوس الأشهاد⁽³⁾.

(1)-سورة آل عمران، آية 161.

(2)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج5، ص388-389.

(3)-المصدر نفسه، ج5، ص390.

ووجه الاستشهاد بالآية، أن مال الغنيمة مال عام لأن «في تحريم الغلول دليل على اشتراك الغانمين في الغنيمة، فلا يحل أن يستأثر بشيء منها دون الآخر، فمن غضب شيئاً أذب اتفاقاً»⁽¹⁾، ولا يتأتى كشف الغلول إلا بالمتابعة أو الحراسة أي بالرقابة.

وإذا كان الغلول من الكبائر ومن حقوق الأدميين لا بد فيه من القصاص بالحسنات والسيئات، وإذا غل الرجل ووجد أخذ منه وأذب وعوقب بالتعزير⁽²⁾، فإن ذلك يدل على وجود متابعة وحراسة للمال العام من أجل اكتشاف الخطأ ومعاقبة الجاني، والآية وإن نزلت في موضوع الخيانة في المغنم فإن معناها يتعدى إلى كل من يأخذ ما ليس له حق من الأموال العامة رشوة أو اختلاساً أو هدية أو محاباة أو نهباً³.

2- قوله تعالى: ﴿وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَمًا﴾⁽⁴⁾.

في الآية دليل على النهي عن تضييع المال ووجوب حفظه وتدييره والقيام به لقوله تعالى: ﴿الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَمًا﴾⁽⁵⁾، وينهى تعالى عن تمكين السفهاء من التصرف في الأموال التي جعلها الله للناس قيماً، أي تقوم بها معاشهم من التجارات وغيرها⁽⁶⁾.

إلى جانب ذلك أمر الله تعالى بالتوسط في الإنفاق، فقال تعالى: ﴿وَلَا تُبْذِرْ بَذِيرًا﴾⁽⁷⁾، فنهى تعالى عن الإسراف وحث على أن يكون الإنفاق وسطاً فقال جل شأنه: ﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾⁽⁸⁾، ثم نهر سبحانه وتعالى من التبذير والسرف بقوله: ﴿إِنَّ الْمُبْذِرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ﴾⁽⁹⁾، أي أشباههم⁽¹⁰⁾.

(1)- المصدر نفسه، ج5، ص397.

(2)- القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج5، ص393-395.

(3)- حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص19-20.

(4)- سورة النساء، آية 5.

(5)- الجصاص، أحكام القرآن، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ج2، ص60.

(6)- ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، مصدر سابق، ص442.

(7)- سورة الإسراء، آية 26.

(8)- سورة الفرقان، آية: 67.

(9)- سورة الإسراء، آية 27.

(10)- ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، مصدر سابق، ص1115.

ووجه الاستشهاد بهذه الآيات أنه وإن كان موضوعها الحث على حفظ الأموال الخاصة، والملكيات الفردية، إلا أن معناها يتعدى إلى وجوب المحافظة على الأموال العامة وأموال الدولة الإسلامية والأمة عموماً، بأن تكون هذه الأموال بأيدٍ آمنة، وأن تتم المحافظة عليها وتنميتها⁽¹⁾، بكل ما من شأنه ذلك وأهمها المتابعة والحراسة أو الرقابة.

3-وردت آيات كثيرة تحث على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وإذا كان حفظ المال وتنميته معروف وواجب لا يتم إلا بإحكام الرقابة عليه، وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب، فإن الأمر بالرقابة على المال العام لازم لتحقيق معروف حفظ المال، وإن سوء التصرف في المال من جهة التقدير والإسراف منكر منهى عنه، لا يتم الوقوف في وجه هذا المنكر إلا بالرقابة على التصرف في المال العام، وكل ذلك يدخل في عموم قوله تعالى: ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾⁽²⁾، وكذا قوله تعالى: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ﴾⁽³⁾.

ثانياً: من السنة:

وردت أحاديث عديدة تفيد أن الرسول ﷺ كان يمارس الرقابة المالية بنفسه، ويأمر أصحابه بذلك منها:

1- ما روي في الصحيحين -واللفظ للبخاري- أن رسول الله ﷺ «استعمل رجلاً من بني أسد يقال له ابن الأتبية على صدقة، فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي فقام النبي ﷺ على المنبر - قال سفيان أيضاً: وصعد المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال: ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول: هذا لك وهذا لي، فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟ والذي نفسي بيده لا يأتي شيء إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة إن كان بعيراً له رغاء، أو بقرة لها

(1)-حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص20.

(2)-سورة آل عمران، آية 104.

(3)-سورة آل عمران، آية 110.

خوار، أو شاة تيعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرة إبطيه ألا هل بلغت ثلاثاً»⁽¹⁾.

ووجه الدلالة من الحديث أنه ﷺ مارس الرقابة بقوله وفعله حيث:

-حاسب المؤمن أو الوالي المكلف بجمع الزكاة ليعلم ما قبضه وما صرفه من أموال الزكاة،
وقيل حاسبه أمر من يحاسبه ويقبض منه⁽²⁾.

-منع العامل من قبول الهدية ممن له عليه حكم، وبين أنها حرام وغلول.

-أمر بأن يرد العامل ما أخذه باسم الهبة إلى مهديه، وإن تعذر فإلى بيت مال المسلمين،
وفيه إبطال كل طريق يتوصل بها من يأخذ المال إلى محاباة المأخوذ منه والانفراد بالمأخوذ⁽³⁾، وفي
ذلك القرينة على أن النبي ﷺ كان يستوفي الحساب على عماله يحاسبهم على المستخرج
والمصرف⁽⁴⁾، وهي رقابة مالية محضة مناسبة لظروف وأحوال الوقائع.

2-روى الإمام مسلم في عن عميرة بن عدي الكندي، قال سمعت رسول الله ﷺ يقول:
«من استعملناه منكم على عمل فكنتمنا مخيطة فما فوقه كان غلولا يأتي به يوم القيامة» ، قال:
فقام إليه رجل أسود من الأنصار كأني انظر إليه فقال: يا رسول الله اقبل عني عملك، قال
ومالك؟ قال سمعتك تقول كذا وكذا، قال: وأنا أقوله الآن: من استعملناه منكم على عمل
فليجئ بقليله وكثيره، فما أوتي منه أخذ وما نهي عنه انتهى»⁽⁵⁾.

ووجه الدلالة من الحديث هو التصريح بعظم الغلول وإجماع المسلمين على أنه كبيرة من
الكبائر، وعلى الغال رد ما غله وتسليمه للإمام أو الحاكم، وإيداعه بيت مال المسلمين، وللحاكم

⁽¹⁾-أخرجه البخاري في صحيحه ، كتاب الأحكام، باب: هدايا العمال، رقم الحديث 7174، دار ابن كثير، دمشق،
بيروت، لبنان ط1، 1423هـ-2002م، ص1773. وأخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، باب: تحريم هدايا العمال،
رقم الحديث 26-(1832)، دار المغني، السعودية، ط1، 1419هـ-1998م، ص1020.

⁽²⁾-العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ج 13، ص165. النووي، صحيح مسلم
بشرح النووي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ط2، 1392هـ-1972م، ج12، ص220.

⁽³⁾-ابن حجر العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، مصدر سابق، ج13، ص167.

⁽⁴⁾-ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، تحقيق: نايف بن أحمد الحمد، دار عالم الفوائد، المملكة العربية
السعودية، ط1، 1428هـ، ص646. ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، تحقيق: لجنة إحياء التراث
العربي، دار الآفاق الجديدة، بيروت، لبنان، ط1، 1403هـ-1983م، ص37.

⁽⁵⁾-أخرجه مسلم في صحيحه ، كتاب الإمارة، باب: تحريم هدايا العمال، رقم الحديث 30-(1833)، ص1021.

تعزير الغال ومعاقبته⁽¹⁾، وفي ذلك بيان حرمة المال العام والحرص على حفظه لماله من وجوه مخصوصة ينفق فيها.

ولكل ما سبق يظهر جليا كيف مارس النبي ﷺ رقابته على الأموال العامة بقوله وفعله، فتارة بالتحذير من الاعتداء على المال العام وتغليظ عقوبة الغال بكون الغلول خيانة ولا تجوز النهبة وقد نهي النبي ﷺ عنها⁽²⁾، وتارة بفعله ﷺ بمحاسبة عمال الجباية⁽³⁾.

3-وردت أحاديث كثيرة في وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والتي تدخل الرقابة على الأموال العامة ضمنها، وهذه الأحاديث توجب على كل مسلم أن يراقب أخاه المسلم، سواء كان فردا عاديا في المجتمع، أو قائما على الأموال العامة، فيأمر بأداء حقوق الدولة في المال، وينهى من أساء التصرف فيه، ومن جملة هذه الأحاديث على سبيل المثال لا الحصر قوله ﷺ «من رأى منكم منكرا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان»⁽⁴⁾، وكذلك حديث «لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر، ولتأخذن على يدي الظالم ولتأطرنه على الحق أطرا، ولتقصرنه على الحق قصرا، أو ليضربن الله بقلوب بعضكم على بعض وليلعنكم كما لعنهم [بنو إسرائيل]»⁽⁵⁾.

ثالثا: من الإجماع:

أجمع الخلفاء الراشدون على حفظ المال العام ومراقبة إنفاقه حسب ما تقتضيه المصلحة العامة للمسلمين من خلال نماذج من أفعالهم تدل على ذلك منها :

1- كان أبو بكر ﷺ يحاسب عماله على ما جبوه وما صرفوه، فقد قال لعامله سعد بن معاذ «ارفع حسابك»، وحاسبه على الإيرادات والمصروفات⁽⁶⁾، كما أصر ﷺ على أن يحصل بيت المال على حقوقه الكاملة التي كان يحصل عليها أيام الرسول ﷺ من حصيلة الزكاة مهما قل،

(1)-النووي، صحيح مسلم بشرح النووي، مصدر سابق، ج12، ص217.

(2)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص32.

(3)-محمد عبد الحي الكتاني، كتاب الحكومة النبوية المسمى الترتيب الإدارية، تحقيق: عبد الله الخالدي، دار الأرقم، بيروت، لبنان، ط2، ج1، ص207.

(4)-أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإيمان، باب: بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان، رقم الحديث78- (49).

(5)-أخرجه أبو داود في سننه، كتاب الملاحم، باب: الأمر والنهي، رقم الحديث4336، 4337 وقد ضعّفه الألباني، ص473.

(6)-الكتاني، الترتيب الإدارية، مرجع سابق، ص207.

فإن منع الزكاة يهدم أحد أركان الإسلام من جهة، ويغضب الله ويضيع حقا قرره الله تعالى للفقراء من أموال الأغنياء من جهة⁽¹⁾. وقد قرر أبو بكر رضي الله عنه بذلك قتال مانعي الزكاة، فعن أبي هريرة رضي الله عنه قال: «لما توفي رسول الله صلى الله عليه وسلم واستخلف أبو بكر بعده، وكفر من كفر من العرب، قال عمر بن الخطاب لأبي بكر: كيف تقاتل الناس وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله، فمن قال لا إله إلا الله فقد عصم مني ماله ونفسه إلا بحقه وحسابه على الله، فقال أبو بكر: والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة، فإن الزكاة حق المال، والله لو منعوني عقالا⁽²⁾ كانوا يؤدونه إلى رسول الله لقاتلتهم على منعه، فقال عمر بن الخطاب: فوالله ما هو إلا أن رأيت الله عز وجل قد شرح صدر أبي بكر للقتال فعرفت أنه الحق»⁽³⁾. وفي هذا الدليل الواضح على قيام ولي الأمر ووقوفه على الحقوق المالية للدولة جمعا وإنفاقا.

2- كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يحرص ثروة وعماله قبل توليتهم، ثم يحاسبهم على الزيادة وفق ما تسمح بها روايتهم، ومن تعلل بالتجارة لم تقبل دعواه، ثم يأخذ أموالهم لبيت المال أو يشاطرهم⁽⁴⁾.

3- وقد سار علي بن أبي طالب رضي الله عنه نهج من سبقوه بأن يطلق يد العامل ويكشف حاله. فقد بعث بكتابه إلى عامله على فارس وقد أخبر بأنه قد كسر من خراجها كثيرا يهدده بأنه إن لم يبعث ما عليه ليشدّ عليه شدة تدعه قليل الوفر ثقيل الظهر⁽⁵⁾.

4- كان عثمان بن عفان رضي الله عنه يتابع ما يؤول لبيت المال من خراج الأمصار ويستقصي أسباب هبوطه، مما قد يشكل سببا لعزل الولاية⁽⁶⁾. فقد عزل عمرو بن العاص عن خراج مصر لما

(1)- قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لأبي بكر الصديق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1990، ص 104-107.

(2)- عقالا: صدقة عام، وقال بعضهم الحبل الذي تعقل به الفريضة التي كانت تؤخذ في الصدقة إذا قبضها المصدق.

- ابن منظور، لسان العرب، حرف اللام، فصل العين المهملة، مصدر سابق، ج 6، ص 545.

(3)- أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإيمان، باب: الأمر بقتال الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله ويقيموا الصلاة ويؤتوا الزكاة، رقم الحديث 32-20، ص 31-32.

(4)- الطبري، تاريخ الرسل والملوك، تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم، دار المعارف، مصر، 1962، ج 4، ص 220.

(5)- كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، مصر، ط 3، 1968، ج 2، ص 141-143.

(6)- قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعثمان بن عفان، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986، ص 144.

علم أنه قد أنقص من خراجها⁽¹⁾. كما تم في عهده إجبار البلاد التي نقضت العهد على الالتزام بعهودهم مع الدولة الإسلامية والانصياع لها باعتبار أن ما صالحت عليه صار يشكل مورداً لبيت المال يحصلون نظيره على حقوق من الدولة الإسلامية أهمها حق الحماية⁽²⁾.

ونماذج كثيرة أخرى تؤكد حرص التشريع الإسلامي على الأموال العامة جمعاً وإنفاقاً، وسيتم الإشارة إلى المزيد منها في المباحث المقبلة.

الفرع الثاني: السندات الدستورية والتشريعية للرقابة على الأموال العامة في التشريع

الجزائري:

أولاً: الدساتير

تطرق كل دساتير الجمهورية الجزائرية لمسألة الرقابة على الأموال العامة، ولكن ليس بنفس مقدار الاهتمام، مع مراعاة الاختلافات في التوجه السياسي العام للبلاد، وهيكله مؤسسات الدولة الجزائرية في كل مرحلة من مراحلها.

1- دستور 1963⁽³⁾:

لم يتضمن دستور 1963 غير مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة، وإن لم تتم الإشارة صراحة إلى مراقبة النشاط المالي، إلا أن ذلك يفهم من خلال السياق. حيث نصت المادة 28 على أنه: «يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي».

فيدخل النشاط المالي للحكومة ضمناً، ويتولى المجلس الوطني بذلك الرقابة عموماً والرقابة المالية على وجه الخصوص عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ - الطبري، تاريخ الرسل والملوك، مصدر سابق، ج4، ص256-257.

⁽²⁾ - قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعثمان بن عفان، مرجع سابق، ص 99-106، حيث ذكر أن الوليد بن عقبة -عامل عثمان على الكوفة- غزا أذربيجان لما حبسوا ما صالحوا عليه المسلمين زمن عمر بن الخطاب حتى طلبوا الصلح وقبض منهم

المال. الطبري، تاريخ الرسل والملوك، مصدر سابق، ج4، ص247.

⁽³⁾ - الصادر في 10 سبتمبر 1963.

⁽⁴⁾ - المادة 38 من دستور 1963.

2- دستور 1976⁽¹⁾:

جاء هذا الدستور متماشيا مع ما تضمنه الميثاق الوطني لسنة 1976⁽²⁾. فقد نص هذا الأخير بأنه على المراقبة أن تضمن بالدرجة الأولى التطبيق الصارم لمبادئ الاشتراكية - باعتبار التوجه العام للبلاد- وعليها أن تكشف ما يرتكب من مخالفات، وكذا التلاعب بأموال الدولة واختلاسها، وأن لا تتردد في إنزال أشد العقوبات بمقتضى هذه الأعمال. كما نص على أن المطلوب من المراقبة هو الاهتمام بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وعلى المراقبة التأكد من حسن استعمال الموارد المادية والوسائل المالية، وهي في ذلك لا تقتصر على كشف النقائص والانحرافات بل تهدف إلى القضاء عليها وتوفير معلومات ومقترحات تفضي إلى التحسن. وإلى ذلك نبه الميثاق على ضرورة أن تستند المراقبة على أجهزة دائمة تكون تابعة لمختلف إدارات الدولة⁽³⁾.

وبناء على ذلك فقد صرح دستور 1976 هذه المرة بالرقابة المالية وعني بها أكثر من سابقه، بعد أن اعتبر هذا الدستور الرقابة [المراقبة] من وظائف الدولة -سبق الإشارة إلى ذلك- وتناول الأجهزة التي تحول الرقابة المالية صراحة، والمجسدة على أعلى مستوى في المجلس الشعبي الوطني. حيث نصت المادة 187 من الدستور على أن تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية، إلى المجلس الشعبي الوطني، عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية، وهو ما يفضي إلى التصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة⁽⁴⁾، وهي الإشارة الدستورية الأولى لقانون ضبط الميزانية، ويكون بذلك المجلس قد أقر الاعتماد ابتداء ثم راقب تنفيذها للتحقق من مدى المطابقة.

وقد حول المجلس الشعبي الوطني في سبيل تفعيل مراقبته المالية وغيرها، حق إنشاء لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة⁽⁵⁾، كما حول حق مراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع

(1)- الأمر رقم 76-97 والسالف ذكره.

(2)- الأمر رقم 76-75 المؤرخ في 7 رجب 1396هـ الموافق لـ 5 يوليو 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني الجريدة الرسمية ع 61 الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1976.

(3)- الميثاق الوطني لسنة 1976، الباب الثاني، الحزب والدولة، الدولة الاشتراكية، المراقبة، ص 82-83.

(4)- المادة 187/2 من دستور 1976.

(5)- المادة 188 من دستور 1976.

أنواعها⁽¹⁾.

بالإضافة إلى الرقابة المالية التي يمارسها المجلس الشعبي، نص الدستور في مادته 190 على أن «يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها». وكل ذلك دون إغفال الدور الطبيعي للقضاء في محاربة اختلاس الأموال العامة أو الاعتداء عليها.

3- دستور 1989⁽²⁾:

تمايزت السلطات في ظل هذا الدستور، وبالرغم من الاختلاف في التبويبات والتسميات إلا أن الرقابة بقيت ركيزة أساسية في بناء الهيكل المؤسساتي. حيث نص هذا الدستور في مادته الثامنة على أن الشعب يختار لنفسه مؤسسات غايتها حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب أو الاختلاس، أو الاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة.

وقد نص هذا الدستور في المادة 150 على أن «تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية. وتختتم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية».

ويلاحظ أن نص هذه المادة هو تقريبا نفس نص المادة 187 من الدستور السابق غير أن قانون ضبط الميزانية في دستور 1976، أطلق عليه قانون تسوية الميزانية مع أن العبارة الأولى كانت أدق وأكثر إلماما. كما أبقى هذا الدستور على حق المجلس الشعبي في إنشاء لجنة تحقيق في مادته 151 مؤكدا على أن المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها⁽³⁾.

وبحسب التوجه والسياسي الاقتصادي الجديد، أصبح مجلس المحاسبة مكلفا بالرقابة البعدية

(1)-المادة 189 من دستور 1976.

(2)-المرسوم الرئاسي رقم 89-18 السالف ذكره.

(3)-المادة 152 من دستور 1989.

لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية⁽¹⁾، وذلك بإسقاط المؤسسات الاشتراكية والحزب.

4-التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾:

لم يغير التعديل الدستوري لسنة 1996، ولا ما جاء بعده من تعديلات⁽³⁾، في النصوص المتعلقة بالرقابة المالية كثيرا، إلا من جانب الرقابة التي يمارسها البرلمان الذي أصبح بغرفتين بموجب هذا التعديل⁽⁴⁾. وأصبح بذلك على الحكومة تقديم عرض الاعتمادات المالية على كل غرفة من غرفتي البرلمان لإقرارها عند بداية السنة المالية، ثم تقديم عرض ثان أمام الغرفتين عن استعمال هذه الاعتمادات ليختتم العرض بالتصويت على قانون بتسوية الميزانية من قبل كل غرفة⁽⁵⁾. وقد تغير رقم المادتين فقط في دستور 1989 من 151 و152 ليصبح 161 و162 في هذا التعديل الدستوري. وهو الأمر نفسه بالنسبة للمادة المتعلقة بمجلس المحاسبة التي حافظت على نفس الصياغة تحت رقم 170.

ثانيا: المواثيق الدولية:

باعتبار الجزائر عضوا في المجتمع الدولي، الذي تنظمه مواثيق دولية، تكتسي وزنا هاما في المنظومة القانونية لأي دولة، فقد اهتمت هذه المواثيق بمسألة المحافظة على الأموال العامة والرقابة عليها، خاصة مع ازدياد حالات الاعتداء وتشعبها. ومن جملة ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة عام 2003⁽⁶⁾ التي نصت في مادتها الخامسة على قيام كل دولة بحسب مبادئها الأساسية وقوانينها، بوضع أو تنفيذ سياسات تعزز من مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية

(1)-المادة 160 من دستور 1989.

(2)-الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 السالف ذكره.

(3)-القانون رقم 02-03 والقانون رقم 08-19 السالف ذكرهما .

(4)-المادة 98 التي تنص على أن يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

(5)-المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(6)-وقد صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04_128 المؤرخ في 29 صفر 1425هـ الموافق لـ 19

أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، الجريدة الرسمية ع 26 الصادرة في 25 أفريل 2004.

والتزاهة والشفافية لمحاربة ومكافحة الفساد.

كما نصت نفس الاتفاقية على ضرورة أن تمنح هيئات الرقابة الاستقلالية اللازمة وتوفير ما يلزمها من موارد مادية وبشرية من خلال المادة السادسة من الاتفاقية.

أما بشأن التدابير الكفيلة بحسن رقابة الأموال العامة، فقد نصت المادة التاسعة على جملة تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، وفق النظام القانوني للدولة والمبادئ الأساسية تشمل إجراءات اعتمادات الميزانية الوطنية، وكذا الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها. إلى جانب وضع نظام يتضمن معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة. كما يشمل وضع نظم فعالة وكفؤة لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية واتخاذ تدابير تصحيحية في حال عدم الامتثال. بالإضافة إلى اتخاذ تدابير مدنية وإدارية وفقا للمبادئ الأساسية والقانون الداخلي للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ومنع تزويرها.

ثالثا: النصوص التشريعية (القوانين والأوامر):

بحسب كل مرحلة، وخصائصها، صدرت قوانين وأوامر تتعلق بالرقابة المالية، تناو لها المشرع بالدراسة ضمن قوانين البلدية والولاية منذ صدور أولى هذه القوانين والتعديلات التي جاءت بعدها، كذلك القانون المتعلق بممارسة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، القانون المتعلق بقوانين المالية، وقانون المحاسبة العمومية، والقوانين والأوامر المتعلقة بمجلس المحاسبة... وهي نصوص سيتم التطرق إليها في حينها.

وتجدر الإشارة أخيرا إلى قانون مكافحة الفساد⁽¹⁾ الذي تم إصداره بغية تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في القطاعين العام والخاص. وقد تمّ هذا القانون مؤخرا بالنص على إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد من أجل التحري والبحث عن جرائم الفساد⁽²⁾.

إن قانون مكافحة الفساد خطوة هامة لتعزيز الشفافية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية

(1) - القانون رقم 06_01 المؤرخ في 21 محرم 1427 هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ع 14، الصادرة في 08 مارس 2006

(2) - الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان 1431 هـ الموافق لـ 26 غشت 2010 يتمم القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 01 سبتمبر 2010.

بما تضمنه من قواعد تحكم الموظفين العموميين كالتصريح بالامتلاكات، والعقوبات المشددة في حال الاختلاس والرشوة، إلى جانب النص على عدم تقادم الدعوى العمومية والعقوبة في جرائم الفساد. ولا يغفل في النهاية الكم المعبر من النصوص التنظيمية من مراسيم ونحوها، أبرزها ما تعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية، كالمفتشية العامة للمالية، المراقب المالي... سيتم بحثها في المباحث المقبلة من الرسالة.

من خلال استعراض أدلة وسندات الرقابة على الأموال العامة أمكن الوصول إلى النتائج التالية :

— تظهر العناية بالأموال العامة جلية من خلال إحكام الرقابة عليها بالتدليل عليها في المصادر الأصلية للتشريع الإسلامي وعلى رأسها الكتاب والسنة. إن هذين المصدرين مع طابعهما الإلهي، قد عنيا بمسألة المحافظة على المال العام من خلال تحريم القرآن الكريم للغلول، باعتبار أموال الغنائم من الأموال المشتركة (مال عام)، ثم تغليظ السنة لعقوبة الغال من جهة، والأمر بوضع الأموال (الخاصة والعامة) بأيد أمنية محافظة عليها، وكذا النهي عن تبذيرها وإسرافها من جهة أخرى، وهي كلها قواعد عامة أصلية يدخل تحتها كل ما من شأنه المحافظة على الأموال العامة من جانب الوجود والعدم بتوظيف قاعدة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، التي تعتبر خاصية هذه الأمة، إذ أن المحافظة على المال العام قوام الدولة معروف وجب الأمر به، وتضييعه وإسرافه منكر وجب النهي عنه، وهو عين الرقابة على الأموال العامة.

— إن هذا المعنى السابق وجد تطبيقه الواقعي في عمل الحلفاء الراشدين من خلال حرصهم على المحافظة على موارد الدولة وإيرادات بيت المال، واهتمامهم بمسألة محاسبة القائمين على المال العام تأسيساً بالنبي ﷺ في محاسبته للعامل على الصدقة.

— دلت المشرع الجزائري على الرقابة على الأموال العامة في مختلف نصوصه الدستورية والتشريعية، إلى جانب المواثيق الدولية، حيث أن مختلف هذه النصوص تؤكد ضرورة وجود الرقابة على الأموال العامة كمبدأ عام يظهر في صورة مختلف المؤسسات والأساليب الرقابية سواء

نص عليها الدستور كرقابة البرلمان أو رقابة مجلس المحاسبة، أو تناولتها القوانين والأوامر وحتى المراسيم كالمراقب المالي والمفتشية العامة للمالية.

-تتمتع أدلة الرقابة في التشريع الإسلامي بالقداسة والشمولية، بحيث تتسع إلى كل قاعدة من شأنها المحافظة على المال العام وجدت في صدر الرسالة، أو تطلبها التطور، في حين تبقى النصوص الدستورية والقانونية محدودة ومضبوطة وغير قابلة للتوسع، حتى وإن وجدت فيها نقائص فلا تعدل إلا بقوانين جديدة قد لا تصدر إلا بعد زمن.

المبحث الثاني: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة أساليبها وصورها:

إن المكانة التي تحتلها الرقابة على الأموال العامة سواء في الفقه الإسلامي أو التشريع الجزائري ، ليست إلا نتاج تطور تاريخي يستدعي الرصد للوقوف على كل جوانبه وما عرفه من آليات رقابة عبر العصور المختلفة .

وبناء على ذلك تطلب الأمر تتبع نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في كل من النظام المالي الإسلامي والنظم القانونية المقارنة وكذا التشريع الجزائري (المطلب الأول).
وقد أفضى هذا التتبع بالضرورة إلى رصد مختلف الأساليب والصور وكذا المؤسسات التي عرفت الرقابة على الأموال العامة في النظامين الإسلامي والجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة

عرفت الرقابة على الأموال العامة منذ نشأتها تطورات مختلفة حتى وصلت إلى أزهى وأشهر صورها في النظام المالي الإسلامي من جهة ، وإلى ما هي عليه الآن في التشريع الجزائري من جهة أخرى ، وهو ما يستدعي بحث نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي (الفرع الأول) وكذا نشأتها وتطورها في النظم القانونية المقارنة والتشريع الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي

يمكن تقسيم مراحل نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي إلى

ثلاثة مراحل هي:

أولاً: مرحلة محدودية الأموال العامة، ووضع الضوابط الأساسية للتصرف فيها: وتضم هذه المرحلة عهد النبي ﷺ وعهد أبي بكر ﷺ.

اهتم الإسلام ببناء العقيدة الصحيحة أولاً لما فيها من استشعار رقابة الله عز وجل، فكان ذلك أهم طرق حماية المال العام. وعليه فقد كان الإسلام ينذر الذين يخالفون مبادئ واستقامة المالية العامة من حيث حسن إدارة الأموال العامة، وترشيد الإنفاق العام، والتزام الأمانة وأداء حقوق الله المالية كاملة، والبعد عن الغلول... وكان الرسول ﷺ يبلغ هذه النذر ويدعمها بأحاديث يكون فيها قدوة طيبة لتتقوى النفوس بذلك⁽¹⁾.

وإلى ذلك كانت موارد الدولة ونفقاتها في هذا العهد الأول محدودة، فيما أصّل له الكتاب والسنة، والتي ترد إلى الغنيمة والصدقة والفيء، ولم يكن للأموال المقبوضة والمقسومة ديوان جامع على عهد الرسول ﷺ وأبي بكر ﷺ بل كان المال يقسم شيئاً فشيئاً⁽²⁾.

ومع ذلك فقد كانت هذه المرحلة القاعدة في إرساء الأسس والضوابط العامة في التصرف في المال العام من خلال:

-النص على إيرادات الدولة ونفقاتها في الكتاب والسنة، فقد نص الكتاب على الغنائم

وحدد مصارفها في قوله تعالى: ﴿وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِّن شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي

الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ﴾⁽³⁾، فالواجب في المغنم، أو ما أخذ من الكفار بالقتال، تخميسه وصرف خمسة إلى من ذكره الله تعالى والباقي يقسم على الغانمين⁽⁴⁾. وأما

الصدقات (الزكاة) فإن القرآن قد حدد مصارفها وفق قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ

وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَافَةَ فُلُوهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرْمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ

(1)-قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية للرسول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1988، ص228.

(2)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص30، 37.

(3)-سورة الأنفال، الآية 41.

(4)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص31.

السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ﴿١﴾⁽¹⁾، وحددت السنة نصاب الزكاة وشروطها كما هو معلوم. وأما الفيء أو ما يؤخذ من الكفار بغير قتال، ويدخل فيه الجزية التي على اليهود والنصارى، والأموال التي لا مالك لها⁽²⁾، فأصله قوله تعالى في الآيات من 7 إلى 10 من السورة الحشر ﴿مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَى رَسُولِهِ مِّنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ﴾⁽³⁾، وقوله تعالى: ﴿لِلْفُقَرَاءِ الْمُهَاجِرِينَ الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأَمْوَالِهِمْ﴾⁽⁴⁾، وقوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ﴾⁽⁵⁾، وأخيرا قوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ جَاءُوا مِنْ بَعْدِهِمْ يَقُولُونَ رَبَّنَا اغْفِرْ لَنَا﴾⁽⁶⁾.

وإذا كان القرآن قد حدد الموارد والنفقات، فإن السنة قد بينت آداب الجباية⁷ وعلى رأسها أن لا يأخذ عامل الصدقات كرائم الأموال تطبيقا لقوله ﷺ لمعاذ حين أرسله إلى اليمن: فأخبرهم أن الله فرض عليهم زكاة من أموالهم وترد على فقرائهم، فإذا أطاعوا بها فخذ منهم وتوق كرائم أموال الناس⁽⁸⁾، مع وجوب الانتقال إلى الممولين وعدم تحميلهم تكاليف التنقل بقوله ﷺ: «لا جلب ولا جنب ولا تؤخذ صدقاتهم إلا في دورهم»⁽⁹⁾.

-تقرير الرسول ﷺ أن لا رئيس الدولة ولا الحكومة هما صاحبا الأموال العامة، إنما صاحبها هو الشعب⁽¹⁰⁾. فقد أخبر ﷺ بأنه ليس له المنع والعطاء بإرادته واختياره كأنه مالك المال

(1)-سورة التوبة، الآية 60.

(2)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص36.

(3)-سورة الحشر، الآية 7

(4)-سورة الحشر، الآية 8 .

(5)-سورة الحشر، الآية 9.

(6)-سورة الحشر، الآية 10.

7- أبو عبيد، الأموال، تحقيق: محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، دار الفكر، مصر، ط 3، 1401هـ-1981م، ص45، 49، 363.

(8)-أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الزكاة، باب: لا تؤخذ كرائم أموال الناس في الصدقة، رقم الحديث 1458، ص 355.

(9)-أخرجه أبو داود في سننه، كتاب الزكاة، باب: أين تصدق الأموال، رقم الحديث 1591 وقال عنه الألباني حسن صحيح، ص 189.

(10)-قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية للرسول ﷺ، مرجع سابق، ص251.

وإنما هو عبد الله يقسم المال بأمره فيضعه حيث أمره تعالى⁽¹⁾، حيث قال: «ما أعطاكم ولا أمنعكم إنما أنا قاسم أضع حيث أمرت»⁽²⁾. وهو المبدأ الأول الذي قرره أبو بكر رضي الله عنه بأن أموال أموال الدولة أمانة في يد الحاكم، فالولاية أمناء ونواب ووكلاء وليسوا ملاكاً، والذي على ولي الأمر أن يأخذ المال من حله ويضعه في حقه ولا يمنعه من مسحه⁽³⁾.

-تم في هذه الفترة إقرار مبدأ محاسبة العمال وولاية المال من خلال محاسبته رضي الله عنه لعامله على الصدقات في حديث ابن الأتبية السالف ذكره. وقد وضع رضي الله عنه بذلك القواعد التطبيقية للرقابة على أموال الدولة من خلال المحاسبة على الزكاة⁽⁴⁾، وهو ما نهجه أبو بكر رضي الله عنه حين قال لمعاذ بن جبل: جبل: «ارفع حسابك»⁽⁵⁾.

-ترسيخ مبدأ المشاورة فيما يتعلق بالمال العام، من ذلك مشاورته رضي الله عنه أصحابه في غزوة الأحزاب بمصالحة فئة من الأحزاب على ثلث ثمار المدينة لينتهي الأمر برفض المسلمين ذلك ووقوفه رضي الله عنه على رأيهم⁽⁶⁾، وكذلك استشار أبو بكر رضي الله عنه أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم في أمر راتبه وترك لهم أمر تقديره⁽⁷⁾.

-بروز مبدأ العدالة والمساواة في إدارة المال من حيث فرض الأعباء، وتوزيع النفقات وكذا التنفيذ⁽⁸⁾ من جهة، ومن جهة ثانية حسن اختيار العمال والقائمين على المال وتأکید سمو الأخلاق الأخلاق في هذه الوظيفة بقوله صلى الله عليه وسلم: «العامل على الصدقة بالحق كالغازي في سبيل الله حتى

(1)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص29.

(2)-أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب فرض الخمس، باب: قوله تعالى: ﴿فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ﴾، رقم الحديث 3117، ص 768.

(3)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص29.

(4)-الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص153.

(5)-الكتابي، التراتيب الإدارية، مرجع سابق، ج1، ص207.

(6)-ذلك أنه لما اشتد البلاء على الناس في غزوة الأحزاب بعث رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى قائدي غطفان فأعطاهما ثلث ثمار المدينة على أن يرجعا فلما أرادا أن يفعل استئثار سعد بن معاذ وسعد بن عباد فقرر أن لا يعطوهما إلا السيف فقال صلى الله عليه وسلم: «أنت وذاك» ومحا سعد الصحيفة. ابن هشام، السيرة النبوية، تقدم صدقي جميل عطار، دار الفكر، بيروت، لبنان، ط 1، 1429هـ-2008م، ص515-516.

(7)-ابن قتيبة الدينوري، الإمامة والسياسة، تحقيق: طه محمد الزيني، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ج1، ص22.

(8)-قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية للرسول صلى الله عليه وسلم، مرجع سابق، ص249.

يرجع»⁽¹⁾.

—وأخيرا تم تقرير حق الأمة في الرقابة عموما —والرقابة المالية بالتبعية— واعتبارها متى صحت وثبتت⁽²⁾، وهو ما أكده أبو بكر رضي الله عنه بإعلانه حق الأمة في الرقابة على تصرفاته شخصيا حين قال: «فإن أحسنت فأعينوني وإن زغت فقوموني»⁽³⁾.

كما تؤكد ضرورة الحرص على توزيع الموارد أولا بأول، وبدا ذلك ظاهرا في سرعة تقسيم الوارد على أصحابه، وبالمقابل الحرص على ضرورة استمرارية هذه الموارد كما فعل أبو بكر رضي الله عنه بقراره قتال مانعي الزكاة مما سبق الإشارة إليه.

ثانيا: مرحلة توسع نطاق الأموال العامة وبداية نشوء مؤسسات الرقابة عليها:

وتشمل هذه المرحلة عهد الخلفاء الثلاثة عمر بن الخطاب وعثمان بن عفان وعلي بن أبي طالب رضي الله عنهم. وقد تميزت هذه المرحلة باتساع رقعة الدولة الإسلامية وكثرة وارداتها، وبالضرورة نفقاتها سيما الفياء الذي أصبح يشمل الجزية على الرؤوس وخراج الأرضين التي افتتحت عنوة ثم أقرها الإمام في أيدي أهلها على مال يؤدونه، وكذا وظيفة أرض الصلح التي منعها أهلها حتى صولحوا على خراج مسمى إلى جانب ضرائب التجارة التي تشمل ما يأخذه العاشر من أموال أهل الذمة التي يمرون بها عليه للتجارة وأيضا ما يؤخذ من أهل الحرب إذا دخلوا بلاد الإسلام للتجارات⁽⁴⁾. إن كل هذا التوسع في الفياء يعم المسلمين فقيرهم وغنيهم ويصرف في إعطية المقاتلة المقاتلة وأزراق الذرية، وفيما يرى فيه الإمام مصلحة للمسلمين من ترتيب الرواتب للولاة والقضاء والعلماء وعمارة ما يحتاج إليه من جسور وطرقات..⁽⁵⁾.

⁽¹⁾—رواه ابن ماجه في سننه، كتاب الزكاة، باب ما جاء في عمال الصدقة، ج 1، الحديث رقم 1809 وقال عنه الألباني حسن صحيح، اعتنى به مشهور بن حسن آل سلمان، مكتبة المعارف، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط 1406هـ، ص 315.

⁽²⁾—فقد روي أن وفد عبد القيس اشتكى إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم العلاء بن الحضرمي، واليه عليهم، فاستمع إليهم ولما تحقق من شكواهم عزله وولى أبان بن سعد وزوده بوصية قال فيها: «استوص بعبد القيس خيرا وأكرم سراهم». ابن سعد، الطبقات الكبرى، تحقيق: عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط 1، 1410هـ—1990م، ج 4، ص 267.

⁽³⁾—السيوطي، تاريخ الخلفاء، تحقيق: ياسر رمضان ومحمد سيف، دار عالم الثقافة، عمان، الأردن، ط 1، 1427هـ—2006م، ص 44.

⁽⁴⁾—أبو عبيد، الأموال، مصدر سابق، ص 21.

⁽⁵⁾—المصدر نفسه، ص 22. ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص 44-45.

لكل ما سبق، تؤكد ضرورة تفعيل آليات الرقابة على الأموال العامة من حيث المؤسسات التي تتكفل برعايتها والضوابط والأسس المطبقة على المتصرفين في المال العام.

1- الهياكل المؤسسية المرتبطة بالرقابة المالية:

أ- تأسيس الديوان: (1)

الديوان مجتمع الصحف وقيل فارسي معرب، كما قيل هو الدفتر يكتب فيه أسماء الجيش والعطاء⁽²⁾، ويشمل المكان الذي فيه الدفتر وكتابه⁽³⁾. وقد عرفه الماوردي بأنه «موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال»، والثابت أن الديوان أسسه عمر بن الخطاب رضي الله عنه⁽⁴⁾.

فأما هدف إنشاء الديوان فهو إحصاء النفوس وإعداد الدفاتر بهدف توزيع واردات الفيء المتعاضمة على مستحقيها من المسلمين في شكل أعطيات وأرزاق، وقد قرر عمر رضي الله عنه بذلك توزيع الفيء مرة واحدة في السنة وفق مقادير ثابتة على من سجل من مستحقي الفيء في دفاتر الديوان⁽⁵⁾. وقد كان هناك ديوان مركزي في المدينة يخصى الجند وغيرهم ودواوين محلية في العراق والعراق والشام ومصر على نمط ديوان المدينة يسجل فيها الجند المقيمون بها وعائلاتهم⁽⁶⁾.

ب- بيت مال المسلمين:

وهو أشبه ما يكون بخزينة الدولة أو وزارة المالية، فلما كانت موارد الدولة توزع في حينها في المرحلة الأولى لم يكن هناك حاجة للعناية ببيت المال أو حراسته⁽⁷⁾، حتى إذا تدفقت الأموال أيام عمر رضي الله عنه وكثر مستحقوها وزاد عدد المجاهدين وتنوعت الموارد العينية، وجبت العناية ببيت

(1)- يطلق عليه في بعض الكتب ديوان الجند، وفي بعضها ديوان العطاء.

(2)- ابن منظور، لسان العرب، حرف النون، فصل الدال، مصدر سابق، ج7، ص757.

(3)- الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، باب النون، فصل الدال مع النون، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1428هـ-2007م، مج18، ج35، ص18.

(4)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص259. وقد ذكر روايات مختلفة عن أسباب التأسيس.

(5)- مصطفى فايدة، تأسيس عمر رضي الله عنه للديوان، نقله من التركية، مسعد بن سويلم الشامان، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط1، 1418هـ-1997م، ص70، 123.

(6)- مرجع نفسه، ص83.

(7)- كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مرجع سابق، ص108.

المال، فجعل له عمر رضي الله عنه أميناً ومساعدين كما جعل لكل ولاية أميناً لبيت المال له اختصاص مستقل عن عمل الوالي والقاضي ورتب لكل بيت حرساً لحراسته⁽¹⁾، وسجلات لإثبات ما يرد إليه من إيرادات⁽²⁾، حتى اعتبر عمر رضي الله عنه مؤسسه.

2- الضوابط والقيود المطبقة على المتصرفين في المال العام:

يعتبر عمر رضي الله عنه أبرز من وضع هذه الضوابط والقيود التي استمر عليها عثمان رضي الله عنه حيث قال في كتابه لأحد أمراء الأجناد: «قد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا بل كان على ملاً منا لا يبلغني أحد منكم تغيير ولا تبديل»⁽³⁾. وقد سار على ذلك علي رضي الله عنه⁽⁴⁾.
ومن هذه القيود والضوابط بالإضافة إلى قواعد المرحلة الأولى:

— التأكيد على أن المال مال المسلمين، وأنه لا يؤخذ إلا من حق ولا يعطى إلا في حق وأن يمنع من باطل⁽⁵⁾، وهو تقرير لمبدأ مشروعية الإيرادات والنفقات.

— حسن اختيار العمال، فلا يعين العامل إلا بعد اختبارات واسعة علنية وسرية، وبعد السؤال عنه والتأكد من صلاحيته ثم بذل العطاء له حتى يترفع عن الخيانة والاختلاس⁽⁶⁾.

— استمر كل من عمر وعثمان وعلي رضي الله عنهم في نظام محاسبة العمال، بل وإن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ابتكر نظام إحصاء ثروة الولاة قبل التولية ثم المحاسبة وفق الزيادة العادلة فما زاد أخذه أو

(1) -أنور الرفاعي، الإسلام في حضارته ونظمه، دار الفكر، دمشق، سوريا، ط3، 1417هـ-1997م، ص219.

(2) -عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص157.

(3) -الطبري، تاريخ الرسل والملوك، مصدر سابق، ج4، ص245.

(4) -سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر، القاهرة، مصر، ط2، 1987، ص329.

(5) -أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص117.

(6) -يذكر أبو يوسف أن أبا عبيدة قال لعمر رضي الله عنه: «دنست أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم فقال عمر: يا أبا عبيدة إن لم أستعن بأهل الدين على سلامة ديني فبمن استعين؟ قال: إن فعلت فأغنهم بالعمالة عن الخيانة» أي فأجزل لهم العطاء فلا يحتاجوا. أبو يوسف، الخراج، مصدر نفسه، ص113.

قاسمهم⁽¹⁾.

— وتم الاهتمام في هذه الفترة ببث الرقباء والعيون لإخبار الخلفاء بأخبار العمال فيما يشبه عمل المخابرات، بل وإن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ابتكر وظيفة المفتش على الأقاليم فكان محمد بن مسلمة⁽²⁾ وكيلا عنه يجمع الشكايات ويحقق فيها وفي تقارير الرقباء والعيون⁽³⁾.

— الاجتماع السنوي في موسم الحج، بحيث يكلف العمال بحضور موسم الحج لحجزهم عن الرعية وظلمها فيكون لها وقت معلوم تنهي إليه شكاويها⁽⁴⁾، وبذلك كتب عثمان رضي الله عنه إلى الأمصار ليوافيه العمال ومن يشكوهم⁽⁵⁾. كما وقد فرض عمر بن الخطاب رضي الله عنه على عماله دخول دخول البلد نهارا فلا يخفوا شيئا⁽⁶⁾، وحتى أنه استعمل الحيلة في كشف ما يشك فيه، بل وقد عزم رضي الله عنه على القيام بجولة تفتيشية شاملة⁽⁷⁾.

— وما اختص به عمر بن الخطاب رضي الله عنه اعتماده المركزية في الشؤون المالية، بحيث يكون المسؤول المالي في الولايات مستقلا عن الوالي ومسؤولا أمامه، ما أدى إلى ربط جميع المشتغلين بالشؤون المالية بعضهم ببعض في خط رئاسي واحد، فيخضعون بذلك لجهة واحدة هي الخليفة، ويكونون جميعا مسؤولين أمامه يشرف عليهم ويراقبهم⁽⁸⁾.

(1) — فقد ثبت أنه صادر عمر بن العاص عامله على مصر، وأبا هريرة عامله على البحرين، وشاطر النعمان بن عدي عامله على ميسان، ونافع بن عمر الخزامي عامله على مكة ويعلى بن منبه عامله على اليمن، وسعد بن أبي وقاص عامله على الكوفة، وخالد بن الوليد عامله على الشام. كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مرجع سابق، ص 122-123.

(2) — محمد بن مسلمة بن سلمة بن خالد بن عدي بن مجدعة الأوسي الأنصاري الحارثي، [22ق ب، 46هـ]، صحابي من الأمراء من أهل المدينة، شهد بدرًا وما بعدها إلا تبوك، واستخلفه النبي صلى الله عليه وسلم على المدينة في بعض غزواته، ولاه عمر على صدقات جهينة وكشف أمور الولاة، توفي بالمدينة.

العسقلاني، الإصابة في تمييز الصحابة، دار صادر، ط 1، 1328هـ، ج 3، ص 383-384.

(3) — كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مرجع سابق، ج 2، ص 113.

(4) — الكتاني، التراتيب الإدارية، مرجع سابق، ج 1، ص 207.

(5) — كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، ج 2، مرجع سابق، ج 2، ص 139.

(6) — المرجع نفسه، ج 2، ص 115.

(7) — ابن الأثير، الكامل في التاريخ، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط 4، 1427هـ-2006م، ج 2، ص 451.

(8) — أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 472.

ثالثا: مرحلة اتساع دائرة مؤسسات الرقابة على الأموال العامة:

بانتهاؤ الخلافة الراشدة وقيام الدولة الأموية، تعيّر نظام الحكم من شوري إلى ملكي، ويرى بعضهم أن ذلك قد أثر على المال العام من جانب الإيرادات، حيث زاد الأمويون في الضرائب نوعا وكما، ووقع التداخل بين مالية الخليفة ومال بيت المسلمين، إذ وهب معاوية بن أبي سفيان خراج مصر لعمر بن العاص طيلة حياته، كما فصل الصوافي عن بيت المال وجعلها للخليفة⁽¹⁾. إن هذا الحكم ليس عاما، إذ أن عمرو بن العاص استعمل خراج مصر في الإنفاق على مرافقها ولم يثبت أن هذا العطاء عاد عليه بثروة تذكر⁽²⁾. كما أن الخلفاء لم يكونوا سواء، فهذا الخليفة عمر بن عبد العزيز يحرص على اتباع ما جاءت به نصوص الكتاب والسنة ومشاورة أهل الرأي والخبرة والورع، وكذا رد المظالم ومحاسبة العمال حتى في وسائل الكتابة، كما لا ينكر أنه عمد إلى إلغاء وإسقاط الضرائب غير المشروعة⁽³⁾.

وقد شهد العهد الأموي اتساعا في نطاق المؤسسات (الدواوين) المرتبطة بالرقابة المالية، مع احتفاظ الخلفاء بحقهم في الرقابة وحسن اختيار العمال، وإن كانوا من المواليين، إلا أنه لا ينكر تمسك هؤلاء العمال أنفسهم بحدود الشرع، بل ورد ما خالف الشرع منها⁽⁴⁾. ومن أبرز الدواوين المالية في العهد الأموي، ديوان الجند الذي أسسه عمر بن الخطاب رضي الله عنه، ويعد أكبر الدواوين، ومهمته تحديد مقدار أعطيات جميع العرب والمقاتلة. ديوان الخراج لجمع الخراج والإنفاق من موارده على شؤون الدولة، وكان في كل ولاية أشبه بالإدارة المالية المحلية يجمع الخراج ويحتفظ بما يحتاج إليه الولاية ويرسل الباقي إلى الديوان المركزي⁽⁵⁾، وهو

(1) -أنور الرفاعي، الإسلام في حضارته ونظمه، مرجع سابق، ص 220.

(2) -كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مرجع سابق، ج 2، ص 154.

(3) -ابن عبد الحكم، سيرة عمر بن عبد العزيز، تحقيق: أحمد عبيد، دار الفضيلة للنشر، القاهرة، مصر، ص 46، 48، 66، 73، ص 161.

(4) -يذكر أبو عبيد أن معاوية كتب إلى وردان عامله على مصر أن زد على القبط قيراطا على كل إنسان، فرد عليه "كيف أزيد عليهم وفي عهدهم أن لا يزد عليهم"، وقد علق أبو عبيد بأن مصر افتتحت عنوة فاستحاز الزيادة وكانت عند وردان صلحا فكره الزيادة. أبو عبيد، الأموال، مصدر سابق، ص 144.

(5) -أنور الرفاعي، الإسلام في حضارته ونظمه، مرجع سابق، ص 133.

الديوان الذي تم تعريبه على يد عبد الملك بن مروان سنة 81 هـ⁽¹⁾. ديوان الخاتم⁽²⁾ لختم الأوامر والبلاغات، وديوان الصدقات لتوزيع موارد الزكاة⁽³⁾، وأيضا ديوان المستغلات أو الإيرادات المتنوعة ينظر صاحبه في الأموال غير المنقولة من أبنية وحوانيت وحمائم تعود ملكيتها للدولة ويدخل إيرادها بيت المال، مما يسهل من عملية المراقبة والاهتمام بالاستثمار، وهو ما يعود بأكثر نفع وأقل تكلفة⁽⁴⁾. كما شهد هذا العصر بداية ظهور نظام رفع التظلمات وتفعيلا لنطاق الاحتساب⁽⁵⁾.

وبعد أن تولى العباسيون الخلافة أحرزوا تقدما ملحوظا في تنظيم الإدارة الإسلامية، سيما ما يتعلق فيها بالأموال العامة، مما شكل نظاما محكما متكاملا للرقابة على مصروفات الدولة وإيراداتها⁽⁶⁾. فعرف عدد كبير من الدواوين المالية كديوان الخراج والجندي، ديوان الموالي والغلمان، والغلمان، ديوان زمام النفقات، ديوان العطاء، ديوان المنح والمقاضاة، ديوان الإكرهة للإشراف على القنوات والترع والجسور وشؤون الري⁽⁷⁾.

ومن أهم دواوين هذه المرحلة، ديوان المصادرات الذي أنشئ في عهد الخليفة المنصور، وديوان الاستخراج المكلف بتتبع أخبار الوزراء والكتاب والحجاب المتهمين بالرشوة، ثم رفع الأمر إلى الخليفة ليصدر حكم المصادرة ويتولى ديوان المصادرات مصادرة هذه الأموال⁽⁸⁾.

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 264. مصطفى فايدة، تأسيس عمر للديوان، مرجع سابق، ص 122.
(2)-يذكر الطبري أن السبب في إنشائه أن معاوية أمر لعمر بن الزبير بمائة ألف وكتبها إلى زياد وهو بالعراق ففتح عمرو الكتاب وصير المائة مائتين، وعندما رفع زياد حسابه إلى معاوية أنكر هذا الأخير الزيادة فأخذ عمرا بردها وحبسها فأداها عنه أخوه عبد الله بن الزبير، وختم عند ذلك معاوية الكتب ولم تكن تختتم من قبل. الطبري، تاريخ الرسل والملوك، مصدر سابق، ج 5، ص 330.

(3)-حسين الحاج حسين، النظم الإسلامية، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، ط 1، 1406 هـ-1987م، ص 214.

(4)-صبيح الصالح، النظم الإسلامية نشأتها وتطورها، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط 8، 1990، ص 314.

(5)-عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 172. وهو ما سيأتي بيانه في الفصلين المواليين.

(6)-المرجع نفسه، ص 173.

(7)-حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، ط 4، 1970، ص 192.

(8)-حسين الحاج حسين، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص 216. صبيح الصالح، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص 317-318.

وإلى ذلك استحدث العباسيون ديوان الأزيمة، وديوان السلطنة، كما برزت كل من ولاية المظالم وولاية الحسبة كولايتين مستقلتين لهما جملة اختصاصات في الرقابة المالية سيتم الإشارة إليها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

والجدير بالذكر، أن هذا العهد قد عرف فصلا نوعيا للولاية المالية عن الولاية السياسية عن طريق فصل مهام الوزير عن الخليفة، كما سيأتي بيانه. كما ظهرت التأليف في هذا العصر وأشهرها كتاب الخراج لأبي يوسف الذي يعد مشروعا إصلاحيا لما يتضمنه من ناحية العمل الفعلي الحركي وأخلاقيات العمال المكلفين بالخراج من جهة، ومن جهة ثانية التأكيد على التعاون بين الخليفة والرعية والعمال.

أما العصور التي تلت العباسيين فلم تشهد زيادة على القواعد والأساليب التي عرفتها الدولة العباسية غير بعض التفصيلات التي لا تعدل في الجوهر ولا تضيف الكثير إلى أصل الموضوع⁽¹⁾.

الفرع الثاني: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظم القانونية المقارنة

والتشريع الجزائري:

سيتم الإشارة إلى نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظم القانونية المقارنة ثم نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في تاريخ التشريع الجزائري.

أولا: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظم القانونية العالمية

إن نشأة الرقابة على الأموال ترجع إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارتها له نيابة عن الشعب⁽²⁾، لذلك فإنّ ظهور مصطلح الأموال العامة سيكون معيارا لتقسيم مراحل نشأة وتطور الرقابة عليها.

1- الرقابة المالية قبل ظهور مصطلح الأموال العامة (الإرهاصات الأولية):

إذا كان المال العام مرتبطا بالدولة بالمفهوم الحديث، فإن ذلك لا يعني أبدا عدم وجود رقابة مالية في العصور القديمة، فقد كانت الرقابة تتعلق بما هو عائد للقصر أو المعابد أو الآلهة، مما هو خارج عن ملكية الأفراد. ولأنّ الرقابة المالية كغيرها من أنواع الرقابة لها دور أساسي في

(1) - عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 177.

(2) - الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، المرجع نفسه، ص 17.

تنظيم المجتمعات، فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان⁽¹⁾.

دلت الشواهد الأثرية الباقية في مصر على قيام الحضارة المصرية على حسن التخطيط والتنظيم، حيث كان لدى الفراعنة في مصر رقابة تتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التي يمكن اقتضاء الضرائب منها⁽²⁾، كما وقد أشارت بعض المؤلفات⁽³⁾، أن من الآثار المصرية التي يرجع تاريخها إلى سنة 288 قبل الميلاد، ما جاء فيه أنه من الضروري أن يكون على قمة هذه الإدارة مسؤول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدي. فليس غريبا إذن أن يعرف المصريون أنماط متقدمة من الرقابة، غير أن ما يعاب عليها من خلال ما كتب عنها هو المركزية.

أمّا لدى الإغريق، فقد حوت بعض مؤلفات "أرسطو" وأفلاطون "فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها"⁽⁴⁾. ويذكر بعضهم أنه كان لدى أثينا منذ أكثر من 300 سنة قبل الميلاد، مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة⁽⁵⁾. ولم تكن الرقابة على موظفي الإدارة تقتصر على حال الخدمة فقط، بل تمتد إلى ما بعدها، فكانت هناك لجنة خاصة تتولى فحص سجلات الموظف وحساباته بدقة ثم ترفع توصياتها إلى محكمة شعبية، يكون لها حق توجيه الاتهام لأي موظف أمامها⁽⁶⁾.

وحتى في العصور الوسطى حيث ساد الإقطاع في أوروبا. فبالرغم من أن جميع أراضي الدولة إقطاع للملك بصفته كبير ملاك الأراضي، ويعتمد على إيراداتها في دخله، ويحيط به هيئة من كبار الإقطاعيين يمنحهم الملك الأراضي مقابل التزامات محددة، وغير محاسبين عن الأموال التي يجمعونها تحت اسم الغرامات أو المستحقات⁽⁷⁾، فإن ذلك لم يمنع الملك (سان لويس)⁽¹⁾ من إنشاء

(1) -محمد حسين الوادي، زكريا عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 163.

(2) -الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، المرجع نفسه، ص 17.

(3) -وهو ما قدمه بموك في مؤلفه "نماذج من الآثار المصرية". حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 79.

(4) -حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط3، 1983، ص 6.

(5) -عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 17.

(6) -حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 81.

(7) -هـ.و.ديفر (H.W.C.Davis)، أوروبا في العصور الوسطى، ترجمة: عبد الحميد حمدي محمود، دار المعارف،

الإسكندرية، مصر، ط1، 1958، ص 88-93.

إنشاء غرفة محاسبة باريس سنة 1256م لتتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها أحيانا صبغة جزائية⁽²⁾. وتسهر غرفة المحاسبة على جباية الواردات في المجال الملكي أولا ورقابة المصاريف التي يجريها المسؤولون المليون ثانيا⁽³⁾، فكانت لبنة أساسية في تاريخ الرقابة المالية كما سيأتي.

2- أولى مظاهر تمايز الأموال العامة والممارسة الرقابية عليها:

استطاع الإنجليز فصل الأموال الشخصية للملك عن الأموال العامة الموضوعة في الخزينة العامة، مما أدى إلى وجود أجهزة رقابية عليها⁽⁴⁾، وأبرز هذه الأموال الضرائب باعتبارها أهم الأموال التي أخرجها البرلمان من دائرة أملاك الملك. ولأن النفقات كانت تتزايد مع تقدم العصر فإن الملك كان يضطر لزيادة الضرائب، وبمقابل مساعدته كانت مجالس الدولة في بريطانيا تطالب الملك بتقديم حسابات عن كيفية استعمال تلك الأموال، بل ومراقبة تحصيل الضرائب⁽⁵⁾، حتى انتهى الصراع بإصدار إعلان حقوق الإنسان في 07 جوان 1628م. وقد تقرر بناء على هذا الإعلان ضرورة موافقة النواب على فرض الضرائب، وبرزت بذلك الرقابة على الأموال العامة بشكل رسمي من خلال المادة 14 من الإعلان، والتي منحت المواطنين أنفسهم أو عن طريق ممثليهم حق الرقابة على الأموال العامة، التي تدعمت بالتوقيع على دستور حقوق الإنسان في 13 فيفري 1689 يشمل الرقابة على كل الإيرادات، ومنها القروض⁽⁶⁾.

(1) -سان لويس أو القديس لويس التاسع، حكم فرنسا بين 1226م و1270م، من حملة ملوك الحروب الصليبية، قاد حملتين صليبيتين الأولى على مصر سنة 1248هـ، والثانية على تونس انتهت بوفاته وفناء جيشه سنة 1270م. المرجع نفسه، ص205.

(2) -محمد حسين الوادي، زكريا عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص164. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص189.

(3) -يوسف شباط، تقويم الدور الرقابي لمحكمة الحسابات ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى إحداث هيئة قضائية مستقلة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع3، 1996، ص294-295.

(4) -عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العامة، مرجع سابق، ص96.

(5) -السعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، ج2، ص59.

(6) -حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص29 وما بعدها. عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العامة، مرجع سابق، ص97.

وفي فرنسا كان المبدأ القاضي بعدم جواز فرض أي ضريبة إلا برضى الشعب معترفاً به منذ القرن الرابع عشر، إلا أن ذلك لم يطبق، وظل الملك يستقل بفرض الضرائب وينفق على هواه، حتى جاءت الثورة الفرنسية وكانت فاتحة عهد جديد للتشريع المالي⁽¹⁾. وقيام الثورة الفرنسية أواخر القرن الثامن عشر وانتصار الشعب حل مبدأ سيادة الأمة محل مبدأ سيادة الملك، وصارت كل الأموال التي كان الملك يتصرف فيها ملكاً للأمة⁽²⁾. وقد تم التأكيد على رقابة غرفة المحاسبة القديمة⁽³⁾ في ظل دساتير الثورة الفرنسية مع تطويرها. حيث صدر المرسوم رقم 17 في 29 سبتمبر 1791م القاضي بإنشاء مكتب حسابات خاضع لإشراف البرلمان⁽⁴⁾، لتصبح بذلك الرقابة المالية حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة، حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة وجلساتها الختامية وكذا أسلوب تنظيمها من قبل السلطة التشريعية⁽⁵⁾. كما أقر دستور 1798 بأن لا تفرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة ولجميع المواطنين الحق في أن يراقبوا استعمال الضرائب ويطلبوا بيانات عنها⁽⁶⁾، لتشمل الرقابة الإيرادات والنفقات.

3- توسع نطاق الأموال العامة ونضج قواعد الرقابة عليها:

تزامنت الثورة الفرنسية وما نشرته من مبادئ مع الثورة الصناعية، حيث بدأت الصناعة في الاتساع واتسعت تبعاً لذلك الرقابة المالية، حيث كانت أكثر أنواع الرقابة تقدماً⁽⁷⁾. وقد تطورت تطورت الآليات القديمة للرقابة، فأصبح مكتب الحسابات في فرنسا محكمة ديوان المحاسبات تبعاً لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁸⁾، وأصبح للبرلمان في إنجلترا السلطة المطلقة على جميع النفقات⁽⁹⁾. وقد تشكلت بذلك صورة الرقابة المالية للقضاء (محكمة الحسابات)، إلى جانب الرقابة البرلمانية.

(1)-حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص7.

(2)-نوفل علي عبد الله صفو الديلمي، الحماية الجزائرية للمال العام، مرجع سابق، ص31-34.

(3)-سبق القول أنه قد أسسها الملك سان لويس عام 1256م.

(4)-حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص189.

(5)-محمد حسين الوادي، زكريا عزام، المالية العامة، مرجع سابق، ص164.

(6)-حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص31.

(7)-حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص82.

(8)-يوسف شباط، تقويم الدور الرقابي لمحكمة الحسابات، مرجع سابق، ص295.

(9)-Pierre La lumière, Les Finances publiques, Armand colin, Paris, 1986, p32.

-حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص30.

ومع التأكد من ضرورة تدخل الدولة في الكثير من المجالات وعدم الاقتصار على ميادين الدفاع والأمن والقضاء، ازداد حجم المال العام بازدياد نشاط الإدارة، وتأكدت ضرورة الاهتمام بالرقابة على الأموال العامة سيما مع ظهور الأزمات الاقتصادية وخاصة الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929م، وما رافقها من انهيار في الشركات والمؤسسات الاقتصادية والانتكاسات التي كان لها الأثر الكبير في الدعوة للاهتمام بالأسس العلمية للإدارة، خاصة الرقابة المالية⁽¹⁾.

وحاليا تم دسترة مسألة الرقابة على الأموال العامة في كل الدول وظهرت على الساحة الدولية منظمات إقليمية وعالمية تهتم بأساليب محددة للرقابة على الأموال العامة مثل: ILASIF, SPSAI, ASOSAI, AFROSAI, ARABOSAI, INTOSAI⁽²⁾. هذا وقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية السبّاقة في إنشاء أول معهد للمراقبين الماليين عام 1930م، كانت له مساهمات كثيرة في ترسيخ المفاهيم الأساسية للرقابة المالية تتمثل في إصدار قائمة بواجبات المراقب المالي عام 1932م، وتحديد وظائف الرقابة المالية سنة 1949م⁽³⁾.

ثانيا: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في تاريخ التشريع الجزائري:

لقد عرف التاريخ الجزائري مراحل متباينة تاريخيا، نتج عن ذلك تمايز في النظم الرقابية التي عرفت كل مرحلة تاريخية. فقد عرف التاريخ الجزائري النظام الإسلامي في عهد الدويلات والعهد العثماني كما عرف الحكم الفرنسي، ثم مرحلة الاستقلال.

1- الرقابة على الأموال العامة في عهد الدويلات الإسلامية والعهد العثماني:

لم تختلف الأنظمة الإدارية في المغرب عن المشرق إلا يسيرا، فمنذ الفتح الأول عرفت الدواوين كديوان الجند وديوان الخراج وديوان الرسائل، ودار الضرب لسك النقود، كما عرف

(1) - كنجو عبود كنجو، إبراهيم وهي، الإدارة المالية، مرجع سابق، ص 331-332.

(2) - INTOSAI: المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية.

ARABOSAI: المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

AFROSAI = المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة.

ASOSAI: المنظمة الآسيوية لأجهزة الرقابة المالية العليا.

SPSAI: رابطة جنوب المحيط الهادي للهيئات العليا للرقابة المالية.

ILASIF: معهد أمريكا اللاتينية لعلوم الرقابة المالية.

(3) - كنجو عبود كنجو، إبراهيم وهي، الإدارة المالية، مرجع سابق، ص 332.

بيت المال⁽¹⁾. وقد ورثت دويلات المغرب عن المشرق قاعدة مراقبة الولاية على الأقاليم، فكان الأمراء يتفقدون الولايات للإطلاع على تصرفات العمال، وحتى كانوا يستدعونهم للمحاسبة كما فعل الخليفة الموحد يوسف بن عبد المؤمن⁽²⁾، حيث استدعى ولاية الأندلس سنة 564هـ-1168م للإطلاع على أعمالهم⁽³⁾.

أمّا في العهد العثماني، فقد كان الجهاز الإداري المكلف بضبط وحصر الأموال العامة وكذا الرقابة عليها مميزا. فإذا كانت واردات الدولة معظمها من الضرائب والرسوم في المدن والزكاة والعشور في الأرياف⁽⁴⁾، فقد عرف إلى جانب بيت المال ما يسمى بالخزينة التي استحوذت على جزء هام من صلاحيات بيت المال وقُرمت دوره لينحصر في رعاية مصالح الفقراء وتسيير أملاك الغائبين وتوزيع الصدقات على المحتاجين⁽⁵⁾.

وقد عني الأتراك بما اتصل بأموال الدولة بحيث لا يتولى إدارتها إلا الأتراك، سيما الخزينة التي لا يدخلها إلا الخزانجي المكلف بإيداع مصادر الدولة في شكل نقود ومقتنيات ثمينة، والإشراف على وجوه الإنفاق⁽⁶⁾. ويتبع الخزانجي جملة من الكتاب منهم المكلف بفرض الضرائب والمحافظة على سجلات محاسبة الدولة، والمكلف بتسجيل مصادر الدخل من الضرائب، وكذا المكلف بسجلات غنائم البحر⁽⁷⁾.

-
- (1)-الحسن السائح، الحضارة الإسلامية في المغرب، دار الثقافة، المغرب، ط2، 1406هـ-1989م، ص417-420.
- (2)-يوسف بن عبد المؤمن علي القيسي الكومي [533-580هـ]، ثالث ملوك دولة الموحدين بمراكش ولد في تينمل، بويغ بالخلافة العامة سنة 568هـ، كان حازما شجاعا عارفا بالسياسة والفقهاء، وقد استقدم إليه بعض العلماء كابن رشد، له فتوحات انتهت إلى غربي جزيرة الأندلس.
- خير الدين الزركلي، الأعلام، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط5، 1980، ج8، ص241.
- (3)-حسن علي حسن، الحضارة الإسلامية في المغرب والأندلس، عصر المرابطين والموحدين، مكتبة الخانجي، مصر، ط1، 1980، ص137-138.
- (4)-ناصر الدين سعيدوني، النظام المالي للجزائر في أواخر العهد العثماني (1792-1830م)، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط2، 1985، ص87.
- (5)-الأمير بوغدادة، المؤسسات في الجزائر أواخر العهد العثماني (القضاء نموذجاً)، ماجستير، قسم التاريخ، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الأمير عبد القادر 1428-1429هـ/2007-2008م، ص38-47.
- (6)-ناصر الدين سعيدوني، النظام المالي للجزائر في أواخر العهد العثماني، مرجع سابق، ص170.
- (7)-رقية قندوز، مراسيم الدنوش ورمزيته في أيالة الجزائر خلال العهد العثماني، ماجستير، قسم التاريخ، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الأمير عبد القادر، 2005-2006، ص33.

أما مسألة محاسبة الولاية فقد أصبحت لها طقوس معينة في العهد العثماني فيما يعرف بالدنوش⁽¹⁾، فكان بايات المقاطعات الثلاث الشرق، الغرب، التيطري، ملزمين بالرجوع كل ثلاثة سنوات- أو يرسلون نيابة عنهم خلفاءهم كل ستة أشهر- إلى مدينة الجزائر ليقدموا للباشا الضرائب المفروضة على بايلكهم، وكذا الحسابات المالية والتقارير العامة معلنين الخضوع والولاء وفق طقوس احتفالية مميزة⁽²⁾.

2- الرقابة على الأموال العامة في عهد الاستعمار الفرنسي:

لطالما ألحقت ميزانية الجزائر أثناء الاحتلال الفرنسي بالميزانية الفرنسية، سواء كان ذلك باعتبارها ميزانية عامة للمصالح الاستعمارية في الجزائر في سنة 1839م، أو باعتبارها ملحقة بوزارة الحرب الفرنسية سنة 1872م، أو إدراج نفقات الجزائر ضمن نفقات وزارة الداخلية الفرنسية سنة 1872م، على أنها إحدى الولايات الفرنسية، أو حتى بتوزيع نفقاتها على مختلف الوزارات.

وبالرغم من محاولة فصل ميزانية الجزائر عن فرنسا في صيغة مشروع الإصلاح الذي وضعه الحاكم العام للجزائر سنة 1887م- والذي لم يعترف للجزائر بالشخصية المالية المتميزة أصلا ومع ذلك تم رفضه من قبل الحكومة- فإن الرقابة المالية في كل الأحوال كانت مخولة لفرنسا وحدها.

وقد أنشئت المندوبيات المالية في 23 أوت 1898م، مكونة من ممثلين من المعمرين وممثلين للجزائريين. وهي مندوبيات لا تعتمد على قاعدة المساواة في التنفيذ، ينحصر دورها في تقديم اقتراحات وتوصيات للحاكم أثناء الاجتماع السنوي ولا سلطة لها في تقدير الإيرادات، فكان بذلك وجودها وجودا شكليا، لأنها لا تستطيع تقدير الضرائب ولا مراقبة استعمال النفقات. مع محاولة منح الجزائر الاستقلال المالي وإمكانية تمتعها بميزانية مستقلة بموجب القانون الصادر في 19 ديسمبر 1900م، والذي لم يكن استقلالا ماليا حقيقيا، لأن النفقات العامة بقيت خاضعة لأجهزة الرقابة الفرنسية، تم بموجب المرسوم الصادر في 16 جانفي 1902م

⁽¹⁾-الدنوش من الناحية اللغوية كلمة تركية تعني العودة.ديران كلكيان، قاموس تركي فرنسي، مطبعة مهران، الباب العالي، اسطنبول، تركيا، 1329هـ-1911م، مادة: دنوش، ص592.

⁽²⁾-رقية قندوز، مراسيم الدنوش ورمزيته في أيلة الجزائر خلال العهد العثماني، مرجع سابق، ص44 وما بعدها.

المتعلق بالنظام المالي للجزائر إنشاء مصلحة للمراقب المالي لدى الحاكم العام للجزائر، والذي حددت مهامه بمرسوم 28 جانفي 1908م المعدل بالمرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950م المتعلق بالنظام المالي للجزائر⁽¹⁾. كما تم إحداث الخزينة العامة للجزائر والتميز عن الخزينة الفرنسية بموجب القانون الصادر في 20 ديسمبر 1947م. وأنشئت المفتشية العامة للمالية بالمرسوم المؤرخ في 13 نوفمبر 1950م. وقد حاولت فرنسا إغراء الجزائريين بواسطة مشروع قسنطينة 1958م، الذي يمنح بموجبه للجزائر التسيير الذاتي في المجال المالي وخاصة الرقابة⁽²⁾.

3- الرقابة على الأموال العامة بعد الاستقلال:

باستعادة الجزائر لاستقلالها وحققها في الرقابة على إيراداتها ونفقاتها صدرت أول ميزانية لسنة 1963 عرضت على المجلس التشريعي للمصادقة في أول صورة للرقابة المالية. وقد تميز التشريع المالي في الجزائر بعد الاستقلال بالازدواجية من جهة التشريع المالي الموروث عن الاستعمار ذي الطبيعة الرأسمالية الذي يقابل المفهوم الثوري المرتكز على النهج الاشتراكي والمدعم بالحرص على الاستقلال الوطني إلى أن أوقف العمل بكل التشريعات الفرنسية سنة 1975م.

ومع التطور الحاصل في تاريخ الجزائر المستقلة، عرفت أساليب كثيرة للرقابة على الأموال العامة، ارتبطت ارتباطا وثيقا بالتوجه السياسي العام للبلاد بين اشتراكي ورأسمالي، غير أن هذا الاختلاف في التوجه اشترك في النص على الرقابة المالية في عديد النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية المختلفة. وقد تراوحت الرقابة على الأموال العامة بين رقابة برلمانية وقضائية وإدارية، وكل منها تتفرع إلى طرق أساليب تطبيقية لممارسة الرقابة المالية تناسب كل مرحلة، سيتم التطرق إليها في مطلب صور الرقابة وأساليبها في التشريع الجزائري، بما يغني عن ذكره في هذا الموضوع منعا للتكرار.

(1) - عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 100-101.

(2) - المرجع نفسه، ص 101-102.

من خلال بحث نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظام الإسلامي والنظم القانونية المقارنة وكذا التشريع الجزائري يمكن استخلاص بعض النقاط التالية:

- أقر الإسلام منذ الصدر الأول للرسالة بوجود الأموال العامة، واستقلالها عن ملكية ولي الأمر، وأن ولي الأمر ما هو إلا قِيم أو مشرف عليها بغرض صرفها في وجوهها، لأنها في الأصل إما ملكية جماعية للمسلمين أو لفئة منهم أو عائدة لبيت مال المسلمين تنفق في مصالح المسلمين أنفسهم.

- لم تعرف النظم القانونية المقارنة الأموال العامة إلا في العصور المتأخرة، فقد كانت الأموال الخارجة عن الملكية الفردية إما عائدة للملك أو للآلهة. وبعد زوال الملكية أو على الأقل ضعفها تحت وطأة الثورات المنادية بالحرية والمساواة خاصة الثورة الفرنسية ظهرت الأموال العامة واستقلت عن ملكية الملك وتوسعت مع التطور، كما توسعت وسائل الرقابة عليها، وكل هذا يجعل النظام الإسلامي سباقا في مسألة الإقرار بوجود الأموال العامة وتميزها عن ملكية ولي الأمر. -تعتبر مصادر قواعد الرقابة على الأموال العامة ثابتة منذ العصور الأولى ومستمدة من الكتاب والسنة من خلال تحديد الإيرادات وضبط النفقات بنصوص وقواعد لا ينبغي الخروج عليها، وأن كل زيادة في إيرادات غير شرعية هو خروج عن الشرعية ويوقع تحت طائلة البطلان لعدم المشروعية.

- إن قواعد الرقابة المالية في النظم القانونية المقارنة متغيرة ومتطورة بحسب الظروف التاريخية، وهو ما يلمس جليا من خلال التشريع الجزائري بعد الاستقلال، حيث أن انتقال البلاد من نظام اشتراكي إلى رأسمالي أدى إلى اختلاف قواعد الرقابة المالية، مما يعطي نوعا من عدم الاستقرار، بخلاف النظام الإسلامي الذي يعتمد على أسس ثابتة بالكتاب والسنة، ولا ينكر التطور من خلال الاجتهاد المبني على النص .

-بانتهاؤ الخلافة الراشدة انتقل النظام السياسي الإسلامي من الشورى إلى الملكية، وإن كانت هناك بعض التجاوزات على المال العام، إلا أن قواعد العهد الأول لم تلغ من حيث الإقرار بشرعية الإيرادات والنفقات ورقابة ذلك، وبقي الأمر متعلقا بالخليفة نفسه ومتابعته للمال العام، ويختلف بحسب درجة التقوى والحزم لدى الخليفة ثم عماله. أما في النظم الوضعية، فإن الانتقال

من الملكية إلى الديمقراطية هو الذي أسس للرقابة المالية وصورها المختلفة.
-عرفت مؤسسات الرقابة على الأموال العامة تطورا كبيرا في النظام المالي الإسلامي،
وكانت في ذلك منفتحة على الحضارات الأخرى، كما في حال الدواوين كما عرفت اتساعا
وتنوعا تطلبه التطور التاريخي، وهو ما يلاحظ على النظم الوضعية من خلال اهتمامها بوسائل
الرقابة المالية وأساليبها المختلفة للحفاظ على المال العام وصيانتته.

المطلب الثاني: أساليب وصور الرقابة على الأموال العامة :

من خلال بحث نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة ، ثبت وجود الممارسة الرقابية على
الأموال العامة منذ الصدر الأول للدولة الإسلامية وإن اختلفت مع التطور وهو الأمر ذاته في
التشريع الجزائري بعد الاستقلال. ولاستخلاص مختلف الأساليب والصور في الرقابة المالية سيتم
بحث صور وأساليب الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي (الفرع الأول)، ثم في
التشريع الجزائري حاليا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أساليب وصور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي

عرف النظام الإسلامي خلال مراحل التاريخة أنماطا وأساليب مختلفة للرقابة المالية منها:

أولا: الرقابة المحاسبية ورقابة الأداء، رقابة المشروعية:

تتعلق الرقابة المحاسبية بمراجعة الحسابات التي تمت، ونظرا للبساطة التي تميز بها النظام
الإسلامي أول عهده، فقد كان العامل يقدم حسابه بنفسه للرقابة عليه، كما حاسب الرسول ﷺ
عامله على الصدقات، وكما حاسب أبو بكر ﷺ سعد بن معاذ، وكذا محاسبة عمر ﷺ لعماله.
ومع التطور صار للدواوين نظم محاسبية دقيقة، فإن بيت المال مثلا صار يقيد الإيرادات
والمصروفات يوميا بموجب مستندات بعد مطابقتها مع ما هو وارد بالسجلات والأوراق الخاصة
ببيت المال، كما يتم عمل حسبة يومية بالمتصرف والإيراد اليومي ترفع إلى المسؤولين⁽¹⁾. ومن
صور هذه الرقابة أيضا تقديم العمال والجباة للتقارير الدورية إلى كتاب الدواوين⁽²⁾، كما قال أبو

⁽¹⁾-سيتم بحث مختلف هذه السجلات في الفصل الثالث من الرسالة .

⁽²⁾-غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دار الجيل ، بيروت ، لبنان، ط 1، 1410 هـ-1990م، ص177.

حنيفة: وجوب تقديم العمال لحساباتهم إلى كاتب الديوان لفحصها⁽¹⁾. بالإضافة إلى ذلك يتولى فحص الحسابات الخليفة نفسه أو قاضي المظالم.

أما رقابة الأداء، فإنها وفوق ما سبق، تهدف إلى التأكد من تحقيق الأهداف وفقا للمستوى المقرر من الكفاءة، ولقد ركز عليها الإسلام من أجل تحقيق تعاليمه، وذلك عند تنفيذ العمليات المالية التي لا يقصد منها فقط الوصول إلى الهدف المالي بل أن تتم وفقا لتعاليم الإسلام وأهدافه من أجل تحقيق العدالة والرفاهية للمسلمين⁽²⁾.

ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة ما روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه مرت به غنم الصدقة فيها شاة ذات ضرع عظيم فقال: ما هذه؟ قالوا: من غنم الصدقة، فقال عمر: ما أعطى هذه أهلها وهم طائعون، فلا تغضبوا الناس ولا تأخذوا حرزات الناس...⁽³⁾. ومع مراعاة صرف الزكاة في موضع جبايتها كان رضي الله عنه يحرص على توفر العدالة فيما يفرض من خراج على البلاد المفتوحة، فلا يكون فوق الطاقة والاحتمال⁽⁴⁾.

إن هذا النوع من الرقابة يهدف إلى التأكد من صلاحية نظم العمل وانسجامها مع روح الشريعة، وله الفعالية الكبيرة في الحفاظ على مصلحة الأمة، فإن نظام محلية الزكاة مثلا، بأن تصرف في موضع جبايتها هو أحسن سبيل للوصول إلى عدالة التوزيع من جهة والتقليل في كلفة الجباية، والصرف بالنسبة للإدارات المكلفة بجباية وصرف الزكاة من جهة ثانية⁽⁵⁾.

فأما رقابة المشروعات فهي التي تهدف إلى التأكد من عدم خروج التصرف في المال العام عن حدود الشرع عموما، سواء كان في أصله كفرض ضرائب غير شرعية، أو في مقداره كزيادة مقدار الخراج فتعمل هذه الرقابة على إلغاء غير المشروع ورد الزيادة إلى الأصل المعمول به.

ثانيا: الرقابة السابقة، الرقابة التفتيشية، الرقابة اللاحقة على التصرف:

(1)-المواردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص282.

(2)-شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص163.

(3)-أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص83.

(4)-يحيى ابن آدم، الخراج، دار الشروق، القاهرة، ط1، 1987م، ص64.

(5)-يذكر أبو عبيد أن معاذ بن جبل بعث إلى عمر بن الخطاب بصدقة اليمن، فأنكر عمر ذلك وردّه على ما كان له، فبعث إليه معاذ بثلاث صدقة الناس فأنكر ذلك عمر وقال: «لم أبعثك جابيا ولا آخذ جزية، ولكن بعثك لتأخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم». أبو عبيد، الأموال، مصدر سابق، ص528.

تأخذ الرقابة السابقة على التصرف في المال العام صوراً مختلفة هي:

1- الإذن المسبق بالنفقة فقد روي أنه ﷺ قال: «من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكناً... من اتخذ غير ذلك فهو غال، أو سارق»⁽¹⁾.

ووجه الاستدلال بالحديث أن الرسول ﷺ قد حدد أوجه الإنفاق أو الحالات التي يسمح فيها بالإنفاق من المال العام، وللعامل في ذلك رخصة مسبقة، وما سوى ذلك فغلول أو سرقة وخيانة.

2- الموافقة المسبقة لأهل الشورى كما استشار أبو بكر وعمر -رضي الله عنهما- الصحابة في فرض العطاء لهما بعد ترك التجارة والانشغال بأمور الخلافة⁽²⁾، وكذا مشاورة عمر رضي الله عنه الصحابة في قسمة سواد العراق⁽³⁾.

3- النصيحة والتوجيه، بأن يشرف الرئيس على أعمال مرؤوسيه وينصحهم ويوجههم، ويصدر إليهم التعليمات المتعلقة بكيفية أداء العمل وإنجازه⁽⁴⁾، كما فعل ﷺ في كتابه لمعاذ بن جبل حين قال له في شأن الزكاة «وتوقّ كرائم أموال الناس»⁽⁵⁾، وهي نصيحة وتوجيه عن كيفية كيفية الجباية. وزيادة على ذلك فإن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان إذا استعمل عاملاً كتب له عهداً أشهد عليه رهطاً من الأمصار أن لا يركب برذونا⁽⁶⁾، ولا يأكل نقياً ولا يلبس رقيقاً ولا يغلق بابه دون حاجات الناس ثم يقول اللهم فاشهد⁽⁷⁾. إن مثل هذا التصرف في ظل طغيان القيم الإيمانية ورسوخها يعد قيدياً عظيماً على التصرف يجعل العامل محكوماً بالرقابة الإلهية، حيث قال

(1)- أخرجه أبو داود في سننه، كتاب الخراج، باباً في أرزاق العمال، رقم الحديث 2945 وقد صححه الألباني، ص 333.

(2)- ابن الأثير، الكامل في التاريخ، مصدر سابق، ج 2، ص 272.

(3)- أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص 36.

(4)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 325.

(5)- سبق تخريج الحديث، ص 37.

(6)- برذونا: دابة خاصة لا تكون إلا من الخيل. الزبيدي، تاج العروس، ، باب النون، فصل الباء مع النون، مصدر سابق مج 17،

ج 34، ص 139.

(7)- ابن الجوزي، تاريخ عمر بن الخطاب، دار الرائد العربي، بيروت، لبنان، ط 2، 1405هـ-1985م، ص 108.

تعالى: ﴿وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا﴾ (1).

4- موافقة الجهة الوصية العليا كما فعل الحجاج عندما ما كتب إلى عبد الملك بن مروان يستأذنه في أخذ الفضل من أموال أهل السواد فلم يرخص له بذلك وكتب إليه قائلاً: «لا تكن على درهمك المأخوذ أحرص منك على درهمك المتروك وأبق لهم لحوماً يعقدون بها شحوماً» (2)، وهو ما يدل على أن الحصول على الإيرادات أو التصرف في النفقات بقي مرهوناً بإجازة السلطة العليا، وهي الخليفة.

5- حسن اختيار العمال - سيما القائمين على المال العام - ويعد أهم صور الرقابة السابقة وأكثرها فاعلية، وقد أسس لذلك القرآن الكريم في قوله تعالى: ﴿أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ﴾ (3)، وقوله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾ (4)، ثم جاءت السنة السنة وآثار الصحابة بوجوب اختيار الأصلاح دون محاباة (5). ولذلك يجب على ولي الأمر أن يتحقق من توافر القوة والأمانة فيمن يوليهم من الولاة والقضاة، وأمراء الأجناد وولاة الأموال من الوزراء والكتّاب والشادين والسعاة على الخراج والصدقات، بحيث تقدم الأمانة في حفظ الأموال ونحوها (6). وقد نصح أبو يوسف هارون الرشيد باختيار الأصلاح حين قال: «مر يا أمير المؤمنين المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيته فوّلّه جمع الصدقات في البلدان...» (7).

إن كل ما سبق من صور الرقابة السابقة هدفه الوقاية قدر الإمكان من الاعتداء على المال العام، وذلك بالاحتياط السابق عن التصرف في المال العام، لذلك فهي أساليب وقائية لا علاجية.

(1)- سورة الإسراء، الآية 34.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 190.

(3)- سورة يوسف، الآية 55.

(4)- سورة القصص، الآية 26.

(5)- فقد رفض رسول الله ﷺ إسناده الولاية لأبي ذر حين طلب استعماله لأنه رآه ضعيفاً.

(6)- أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، رقم الحديث 16- (1825)، ص 1015.

(7)- ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص 10-19.

(7)- أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص 80.

تظهر الرقابة التفثيشية⁽¹⁾ أو الرقابة أثناء التنفيذ في صورة إرسال المفتشين والمراقبين على الولاة في الجباية والإنفاق. وقد أرست السنة النبوية ذلك ونفذها الخلفاء على اعتبار أن من واجبات الخليفة مشاركة الأمور بنفسه⁽²⁾، كما كان عمر رضي الله عنه ييث الرقباء والعيون، وكما يفعل كتاب الدواوين وعلى رأسهم كاتب ديوان بيت المال بتسجيل الإيرادات والمصروفات اليومية... وكل ذلك من أجل الوقوف على مدى مشروعية تنفيذ التصرف في المال العام في كل مرحلة من مراحل التنفيذ لعلاج الخطأ في حينه.

أمّا الرقابة اللاحقة على التنفيذ، فهي التي تأتي بعد استنفاد الأساليب السابقة من حسن اختيار العمال القائمين على أساس الكفاءة والأمانة والعفة، والتوجيه والتأكيد على وجوب التزام الشرع في الجباية والإنفاق، أو وجوب الترخيص المسبق من الهيئة المختصة... ثم المتابعة أثناء التنفيذ، فإذا وقع خطأ أو تجاوز بعد ذلك تتم المحاسبة. فقد حاسب رضي الله عنه عامله على الصدقات، وكان عمر رضي الله عنه يقول «أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا»⁽³⁾. فيقوم الخلفاء ونوابهم بهذا النوع من الرقابة، عن طريق رفع الحساب إليهم، كما يقوم بذلك قضاء المظالم -فيما سيأتي- من باب الرقابة العلاجية لكل خطأ أو تجاوز.

ثالثاً: الرقابة الذاتية (الداخلية):

وهي تلك الرقابة النابعة من نفس الإنسان وضميره، بحيث يكون المسلم فيها رقيباً ومراقباً على نفسه في آن واحد، مما يحفظها ويجرسها من الخطأ أو الزلل خوفاً من الله وخشية من عقابه وعذابه⁽⁴⁾، ويطلق عليها أيضاً "الرقابة السلوكية"⁽⁵⁾.

(1) -غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، مرجع سابق، ص 779.

(2) -الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 23.

(3) -عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، دار نضمة مصر للطباعة، القاهرة، مصر، 1994، ص 91.

ويذكر أبو يوسف أن علي بن أبي طالب رضي الله عنه كتب إلى كعب بن مالك عامله: أما بعد فاستخلف على عملك واخرج في طائفة من أصحابك حتى تمر بأهل السواد كورة فتسألهم عن عمالهم وتنظر في سيرتهم». أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص 118.

(4) -وليد خالد الشايجي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية، دار النفائس، الأردن، ط 1، 1425هـ -2005م، ص 359.

(5) -محمود حسين الوادي، زكريا عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 170.

فهذه الرقابة التي أساسها مخافة الله وسندها حمل الأمانة، ومبررها رضى الخالق، وهدفها حسن التصرف في العبادة أفضل رقابة وأنجع وسيلة للمحافظة على الأموال العامة. فيكون الوازع الديني للمسلم منطلق سلوكه وإنفاقه، يراقب نفسه ليلا ونهارا في كل صغيرة وكبيرة لا يخشى في الله لومة لائم⁽¹⁾.

وقد أكدت النصوص القرآنية على مراقبة النفس كقوله تعالى: ﴿بَلِ الْإِنْسَانِ عَلَىٰ نَفْسِهِ ۖ بَصِيرَةٌ﴾⁽²⁾، وقوله أيضا: ﴿يَعْلَمُ خَائِنَةَ الْأَعْيُنِ وَمَا تُخْفِي الصُّدُورُ﴾⁽³⁾. كما حفلت كتب التاريخ بممارسات لم يعرف لها مثل عن خشية الله ورقابته من قبل ولاة الأموال العامة في تعاملهم معها، أرساها النبي ﷺ ومن تبعه من الخلفاء الراشدين⁽⁴⁾.

رابعا: رقابة الجهاز الإداري (التنفيذي):

تتنوع رقابة الجهاز الإداري أو التنفيذي وتتعدد أساليبها وفقا لمدى تطور الجهاز الإداري نفسه من حيث تكوينه. وباستقرار موجز لتطور اختصاص الجهاز الإداري بالرقابة المالية، فإننا نجده يشمل:

1- رقابة الخليفة:

باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، يمثل الخليفة رقابة مركزية، حيث أن من واجباته جباية الفيء والصدقات وفق ما أوجبه الشرع نصا واجتهادا من غير خوف ولا عسف، وكذا تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير، وتقديمه في وقته من غير تقديم ولا تأخير. وفوق ذلك استكفاء الأمانة الكفيلين بحفظ الأموال الموكولة إليهم ثم مشاركة أمورهم بنفسه⁽⁵⁾.

(1)-غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، مرجع سابق، ص787-791.

(2)-سورة القيامة، الآية 14.

(3)-سورة غافر، الآية 19.

(4)-فقد روي أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه خطب يوما فقال «والذي بعث محمدا بالحق لو أن جملا هلك ضياعا بشط الفرات لخشيت أن يسألني الله عنه». كما روي أن عمر بن عبد العزيز كانت له شمعة ما كان في حوائج الناس فإذا فرغ من حوائجهم أطفأها ثم أسرج سراجها، وقد ثبت أنه كان يمسك أنفه عن طيب مال بيت المسلمين.
= انظر على التوالي: -ابن الأثير، الكامل في التاريخ، مصدر سابق، ج 2، ص452. ابن عبد الحكم، سيرة عمر بن عبد العزيز، مرجع سابق، ص157-56.

وبذلك لا تقتصر مهمة الخليفة في الرقابة على الأموال العامة في الحرص على المحافظة على الحقوق المالية لبيت المال والحقوق المترتبة على بيت المال (العطاء)، بل تتجاوز ذلك إلى ضرورة اختيار الأصلح ثم مباشرة الرقابة على أعمال الموظفين بهدف التأكد من مشروعية التصرف في المال العام جباية وإنفاقاً، أو ما عرف بالحاسبة التي أسس لها النبي ﷺ ومن بعده من الخلفاء، فهي بذلك «رقابة هادفة إلى إصلاح المجتمع وتقويم المعوج من أفراده»⁽¹⁾.

2- رقابة الوزراء والولاة⁽²⁾:

مع اتساع رقعة الدولة الإسلامية، وتضاعف مهام الخليفة جاز للإمام أن يستوزر من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه واجتهاده، لأن ما وكل إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرته جميعه إلا بالاستنابة، وذلك أبعد عن الزلل وأمنع من الخلل شرط أن يكون الوزير من أهل الكفاية فيما وكل إليه من أمر الحرب والخراج⁽³⁾. ولذلك كان الوزراء في الدولة الإسلامية يراقبون تحصيل الأموال وكيفية إنفاقها ويرفعون النتائج إلى الخليفة، والأمر نفسه ينطبق على ولاة الأقاليم باعتبارهم ينوبون عن الخليفة في جباية الفيء والصدقات وتقليد العمال وقسمة العطاء والغنائم بين المقاتلة⁽⁴⁾ على مستوى أقاليمهم.

3- رقابة الدواوين:

تعددت صنوف الدواوين وأشبهت الوزارات حالياً، وكان يعهد بإدارة كل ديوان إلى مدير يسمى الرئيس أو الصدر، ويقوم بالتفتيش مفتشون يسمون مشرفين أو نظاراً، وكان مشرف الممتلكات يضطلع من حين لآخر بالتفتيش على دواوين الدولة ويرفع التقارير الوافية إلى الخليفة⁽⁵⁾. كما أن الدواوين الفرعية (المالية) كانت ترفع الحسابات إلى بيت المال لتتم المطابقة بين الدفاتر (الإيرادات والنفقات) سنوياً⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ -المواردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 23.

⁽¹⁾ -عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 247.

⁽²⁾ -سيتم بحث هذا العنصر بشيء من التفصيل في الفصل الثالث من الرسالة.

⁽³⁾ -المواردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 30.

⁽⁴⁾ -المصدر نفسه، ص 40-41.

⁽⁵⁾ -أنور الرفاعي، الإسلام في حضارته ونظمه، مرجع سابق، ص 140.

⁽⁶⁾ -عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 286.

ومن أهم الدواوين الرقابية ديوان السلطنة أو ديوان المكاتبات والمراجعات الذي أنشأه العباسيون⁽¹⁾، بحيث يعمل على ضبط ما اختص بالجيش من إثبات وعطاء، وما اختص بالأعمال (الجهات والأقاليم) من رسوم وحقوق، وما اختص بالعمال من تقليد وعزل، ثم ما اختص ببيت المال من دخل وخراج⁽²⁾، فهو بذلك يعمل بواسطة كاتبه على مراجعة المصروفات والإيرادات، من حيث صحة المستندات، وتصفح السجلات للتأكد من سلامتها، ومطابقتها للقوانين العادلة. ولا يقل ديوان الأزمة أهمية عن ديوان السلطنة بصفته مختصا بضبط حسابات الدولة ومراجعتها والإشراف عليها⁽³⁾، بحيث يكون لهذا الديوان مندوب في كل ديوان من دواوين الدولة مهمته ضبط ومراجعة حسابات الدواوين ورفعها إلى صاحب الديوان الذي يرفعها إلى الخليفة.

4-رقابة المحتسب:

الحسبة أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله⁽⁴⁾، وأصلها قوله تعالى: ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ﴾⁽⁵⁾. ولا يزال المؤلفون المؤلفون مختلفين في تحديد الوقت الذي نشأت فيه الحسبة مع وجود ممارسات لها في عهد النبي ﷺ والخلفاء الراشدين⁽⁶⁾، ويتفق أكثرهم على أن الحسبة كمنصب نشأت في العهد العباسي⁽⁷⁾. إن عمل المحتسب واسط بين عمل القاضي وناظر المظالم، يتعلق بما كان من حقوق الله تعالى كالأمر بإقامة الجمعة إذا توافرت شروطها والنهي عن التغيير في سنن الفرائض وهيئتها، أو إنكار البيوع الفاسدة وما تشمله من غش أو تطفيف أو تدليس... كما يتعلق عمله بما اتصل بحقوق الآدميين كالبلد إذا تعطل شربه، فللمحتسب الأمر بالقيام عليه، أو أن يلزم جارا إزالة

(1)-حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص193.

(2)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص266.

(3)-صبحي الصالح، النظم الإسلامية نشأتها وتطورها، مرجع سابق، ص316.

(4)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص315.

(5)-سورة آل عمران، الآية 104.

(6)-فضل الإلهي، الحسبة في العصر النبوي وعصر الخلفاء الراشدين، إدارة ترجمان الإسلام، سي/ 336، باكستان، ط 2،

1419هـ-1998م، حيث يذكر نماذج الاحتساب في عصر النبوة وعصر الخلفاء الراشدين.

(7)-منير العجلاني، عبقرية الإسلام في أصول الحكم، دار النفائس، بيروت، لبنان، ط 1، 1405هـ-1985م، ص290.

تعيده على جاره بوضعه أجداعا على جداره...، وقد يتصل عمل المحتسب (أمرا ونهيا) بما تعلق بما كان مشتركا بين حقوق الله تعالى وحقوق الأدميين كالإزام النساء العدد إذا فورقن، والمنع من الإشراف على منازل الناس⁽¹⁾.

أما ما يتعلق بالأموال العامة في عمل المحتسب فهو:

- أن للمحتسب أن يراقب المرافق العامة للدولة فيعمل على صيانتها وتوفير الموارد اللازمة لذلك من بيت المال، فإن تعذر فإنه يلزم ذوي المكنة بالقيام بذلك، كالبلد إذ استهدم سورته، أو تعطل شرابه أو تطلب ترميم مسجده.

- أن للمحتسب مراقبة تحصيل الإيرادات، وذلك بإجباره الممتنعين عن الزكاة بتقديمها متى وصل ذلك إلى علمه.

- وبالمقابل يحرص المحتسب على أن تكون سبل الإنفاق في محلها كأن يمنع سائل الصدقة متى علم غناه بمال وله في ذلك أن يؤدبه⁽²⁾.

خامسا: الرقابة الشعبية:

الرقابة الشعبية هي تلك الرقابة التي يمارسها الشعب المسلم على أعمال الحكام وتصرفاتهم على اعتبار أن الإمام يستمد سلطته من الشعب وأن الخلافة عقد بين الإمام والمسلمين يترتب على طرفيه حقوق والتزامات⁽³⁾.

فمتى ضعف الحكام، وظهر انحراف في التصرف في المال العام، علم به أفراد الشعب أو جماعة منهم، وجب على مجموعهم أو جماعة منهم أن ينكروا هذا المنكر وينصحوا للإمام ليتوب ويصحح الخطأ وإلا يرد إلى أساليب أخرى يقررها الفقه⁽⁴⁾.

فالرقابة الشعبية إذن هي وظيفة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وإن كانت متعينة في حق المحتسب بصفته ولاية أو منصبا، فإنها تعم كل مسلم قادر⁵، سماه الماوردي متطوعا⁽¹⁾، لأن

(1)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 316-336.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 321، 325، 324.

(3)- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، مصر، ط 6، 1416هـ-1996م، ص 400.

(4)- وليد الشاذلي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية، مرجع سابق، ص 365.

(5)- ابن تيمية، الحسبة في الإسلام، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ص 11.

لأنّ الجميع يدخلون في عموم الآية السابقة وملزمون بقوله ﷺ: «الدين النصيحة، قلنا لمن يا رسول الله، قال: لله ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم»⁽²⁾.

وتتنوع وتدرج أساليب ممارسة هذه الرقابة بين النهي والنصح والتهديد والتخويف إلى حد العزل وإشهار السلاح وفق حدود يحددها الشرع⁽³⁾.

سادسا: رقابة أهل الشورى

الشورى أصل من أصول الحكم مصداقا لقوله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾⁽⁴⁾، وقوله تعالى أيضا: ﴿وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾⁽⁵⁾. ولأنّ تصرفات الحكام في أمور المال العام أمر من أمور المسلمين، فقد كان الخلفاء يستطلعون رأي أهل الشورى في الأمور المالية باعتبار «أهل الشورى والمستشارين أحد عناصر أهل الحل والعقد»⁽⁶⁾. فقد استشار عمر رضي الله عنه أصحابه في قسمة سواد العراق، وكذا شاورهم في طلب تجار من أهل الحرب أن يسمح لهم بدخول دار الإسلام بتجارهم على أن يعشروا فوافقت هيئة الشورى على ذلك⁽⁷⁾.

كما وقد تمارس هذه الهيئة رقابتها دون استشارة الخليفة، فيذكر المؤرخون أن عبد الرحمن بن عوف رضي الله عنه أعاد توزيع إبل الصدقة بعد أن وهبها عثمان رضي الله عنه لأهل الحكم، حيث استشار أصحاب النبي ﷺ وأعاد توزيعها ولم ينكر عليه عثمان ذلك⁽⁸⁾.

سابعا: الرقابة القضائية

إلى جانب القضاء العادي وماله من سلطة في الرقابة المالية، فإنّ النظام الإسلامي عرف نموذجا آخر للقضاء يختص برقابة الأموال العامة، وهو ما يعرف بقضاء المظالم موضوع بحث

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص315.

(2)-أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإيمان، باب: بيان أن الدين النصيحة، رقم الحديث 95-55، ص47.

(3)-سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص210-232.

(4)-سورة آل عمران، الآية 159.

(5)-سورة الشورى، الآية 38.

(6)-فوزي خليل، دور أهل الحل والعقد في النموذج الإسلامي لنظام الحكم، بالمعهد العالي للفكر الإسلامي، القاهرة، مصر،

ط1، 1414هـ-1995م، ص130.

(7)-أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص135.

(8)-قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعثمان بن عفان، مرجع سابق، ص84.

الرسالة وما يتعلق باختصاصه في الرقابة المالية.

الفرع الثاني: أساليب وصور الرقابة على الأموال العامة في التشريع الجزائري

لقد تعددت معايير التقسيم والنظر إلى الرقابة المالية، وبناء على تنوع هذه المعايير تنوعت الصور والأساليب والمسميات.

أولاً: من حيث طبيعة الرقابة على الأموال العامة ذاتها:

1- الرقابة الحسائية:

ويطلق عليها لفظ الرقابة المستندية، وتعتبر رقابة تقليدية نشأت منذ ظهور حق الشعب في اعتماد الميزانية، وبالتالي مراجعة حسابات تنفيذها واعتماد الحساب الختامي لهذا التنفيذ⁽¹⁾. وتقتصر هذه الرقابة بطبيعتها على مراجعة الدفاتر الحسائية ومستندات الصرف والتحصيل، وذلك للتأكد من أن الصرف تم وفق الاعتمادات الممنوحة، فإن تجاوزها فيكون بترخيص مسبق. إلى جانب ذلك تعمل هذه الرقابة على التأكد من تحصيل الإيرادات وإيداعها في الخزينة العمومية وفق الأبواب الصحيحة، وكل ذلك باستعمال نماذج صحيحة ومعتمدة وفق القوانين، مع الحرص على إثبات ذلك في الدفاتر إثباتاً صحيحاً.

وتهدف هذه الرقابة إلى بذل أقصى الجهد في اكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير، والمخالفات المالية، كما قد تمتد إلى فحص النظام المحاسبي المتبع وتقديم اقتراحات قد تراها هيئة الرقابة مناسبة⁽²⁾.

2- الرقابة التقييمية:

تعتبر هذه الرقابة من أحدث أساليب الرقابة المالية، بدأ التفكير فيها بعد الحرب العالمية الثانية مع ازدياد نشاط الدولة وحجم النفقات العامة وكذا ثقل العبء الضريبي على المواطنين. فلم تعد الرقابة الحسائية كافية في الوفاء بمتطلبات الجماهير التي تطالب بمعرفة إن كان ما فرض عليهم لا يزيد عن الحاجة الفعلية، وأنه قد استغل من قبل السلطة التنفيذية أحسن استغلال بكفاءة

⁽¹⁾ -عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 29.

⁽²⁾ -حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، القسم الأول، ص 178.

مرتفعة ودون إسراف⁽¹⁾.

كل ذلك أدى إلى ظهور شكل جديد للرقابة المالية يعتمد على تقييد نشاط الهيئة العمومية بناء على معايير اقتصادية بحتة، وهو الشكل الذي أخذت به الدول الأنجلوسكسونية أول الأمر ثم انتشر في باقي دول العالم. ويعتمد هذا الشكل الرقابي على تطبيق قاعدة أساسية متشكلة من ثلاثة عناصر هي:

-الفعالية (Efficacité) ويقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

-النجاحة في الأداء (Efficience) ويقصد بها الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في الاستعمال.

-الاقتصاد في التسيير (Economie) ويقصد به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة⁽²⁾.

وعليه فإن هذا النوع من الرقابة يفترض وجود أهداف مسبقة ثم عملية قياس للأداء الفعلي لمقارنته بالمستهدف بغية اتخاذ ما يلزم من الإجراءات لتفادي النقص⁽³⁾.

ويهدف هذا النوع من الرقابة، وإن كان مبنيا على النوع الأول إلى الترشيد العلمي لإدارة الوحدات الحكومية، ورفع درجة كفاءتها ويسعى إلى قياس مدى الكفاءة الإدارية من أجل تحسين مستوى الأداء. كما يهدف إلى متابعة وتقييم ما تحققه الخطط الاقتصادية والمساعدة في دراسة وحل مشكلات التنفيذ لتفاديها في الخطط المقبلة.

إن قياس مدى كفاءة الإدارة والعاملين في الوصول إلى الأهداف يمكن من قياس الجهد المبذول، وبالتالي تحديد الأجور والمرتبات والمكافآت حتى تكون على أساس عادل⁽⁴⁾. وعلى ضوء ذلك يتبين مدى تحقيق وإشباع حاجات الأفراد في محاولة للوصول إلى الرفاهية أو على الأقل تحسين مستوى أوضاع الأفراد اجتماعيا.

3-رقابة المشروعية:

⁽¹⁾-المرجع نفسه، ص179.

⁽²⁾-Henry Michel Crucis, Droit des contrôle financiers, édition le Moniteur, Paris, France, 1998, P407.

⁽³⁾-عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص30-31.

⁽⁴⁾-محمد سويلم، الرقابة المالية في قطاع الأعمال، مرجع سابق، ص106.

وهي التي يقصد بها مجموع العمليات التي من شأنها التحقق من مدى مطابقتة تنفيذ الميزانية للقانون بمعناه الواسع، وبالتالي التأكد من عدم مخالفة القوانين واللوائح والتنظيمات المعمول بها.

ثانياً: من حيث توقيت الرقابة على الأموال العامة

1- الرقابة السابقة:

وهي الرقابة التي تتم قبل الصرف، وتتعلق بالنفقات فقط، بحيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة، أو إقرار التصرف وإجازته. كما قد تمتد هذه الرقابة إلى فحص المستندات وتقييم المعلومات للتأكد من سلامة التصرف⁽¹⁾، وغالبا ما ترتبط بالوصاية الإدارية، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الوقائية أو المانعة، وتهدف إلى تجنب الأخطاء قبل وقوعها.

2- الرقابة أثناء التنفيذ:

يعرفها المالىون الحديثون بأنها الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء، فتتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات⁽²⁾. وهي رقابة ذاتية تقوم بها الأجهزة المختصة داخل الوحدة للتأكد من أن العمل يجري وفق ما هو مخطط قبل إتمام العمل⁽³⁾.

وتهدف هذه الرقابة إلى اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال، واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها قبل استفحالها.

3- الرقابة اللاحقة:

هذا النوع من الرقابة يختص بالتعامل مع الانحراف في التصرف بالمال العام بعد وقوع الخطأ وظهور نتائجه، فيبدأ بعد انتهاء السنة المالية، ويشمل النفقات والإيرادات للتأكد من تحصيل كافة الموارد العامة⁽⁴⁾. وتأخذ الرقابة اللاحقة شكل الرقابة الحسابية والتقييمية، ولا يبرز دورها إلا أن

(1)- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 173-174. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 384. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، ص 309.

(2)- عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 81.

(3)- عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 32.

(4)- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 310. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 176-177.

تقوم بها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية.

وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من السير الحسن والاستعمال السليم والعقلاني للاعتمادات المقترحة، وذلك عن طريق مقارنة عمليات الصرف وتحصيل الإيرادات مع القوانين التشريعية والقواعد التنظيمية مما يمكن من كشف الأخطاء العددية التي تكون قد ارتكبت خلال تنفيذ العمليات المالية، أو يبرهن على نزاهة كل العمليات المالية من التزوير والتدليس.

ثالثا: من حيث الواقع التنظيمي:

1- الرقابة الداخلية (الذاتية)

وهي التي تتم داخل الجهاز الحكومي (التنفيذي) نفسه، وتنقسم بدورها إلى رقابة داخلية لا مركزية تمتد داخل المؤسسات العامة نفسها كما وتجسدها الرقابة الرئاسية والوصائية، و رقابة داخلية مركزية تتبع عادة المستويات الأعلى، وإن كانت تعتبر خارجية من وجهة نظر المنظمة الواحدة⁽¹⁾.

وعليه يقوم بهذا النوع من الرقابة في الجزائر:

أ- المراقب المالي:

المراقب المالي عون تابع لوزارة المالية، يعين من طرف وزير المالية ويكلف بالرقابة السابقة على النفقات العمومية قبل الشروع في تنفيذها. تنظم وظيفة المراقب المالي وفق المرسوم التنفيذي رقم 92-414⁽²⁾ المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-347⁽³⁾. وعليه يعين وزير المالية مراقبين ماليين ومراقبين ماليين مساعدين من أجل الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والتي تطبق

(1)- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 411، 416-418.

(2)- المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413هـ الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية ع 82 الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

(3)- المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430هـ الموافق لـ 16 نوفمبر 2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الجريدة الرسمية ع 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحققة، وعلى الحسابات الخاصة للخرينة وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات، وكذا ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، إلى جانب ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة⁽¹⁾.

وبالتعديل الجديد في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 يصبح لدى كل بلدية مراقب مالي إلى جانب الوزارات والهيئات الوطنية والولايات، على أن يتم تنفيذ إجراءات الرقابة السابقة على البلديات تدريجياً.

تتطلب رقابة المراقب المالي هذه وجود تأشيرة هذا الأخير في مجال قرارات التعيين والتشيت بالنسبة للموظفين، ومشاريع الجداول الاسمية المعدة عند قفل كل سنة، ومشاريع الجداول الأصلية الأولية، مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، وعلى كل التزام مدعم بسندات لا تتعدى المستوى المحدد في الصفقات العمومية. كذلك يتطلب الأمر وجود هذه التأشيرة السابقة على كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات وتفويض أو تعديل اعتمادات، وكل التزام يتعلق بتسديد مصاريف وتكاليف ملحقة مدعمة بسندات⁽²⁾.

فإذا استوفت الالتزامات الشروط القانونية توجب على المراقب المالي وضع التأشيرة وإلا كان له أن يجعلها موضوع رفض مؤقت أو نهائي، على ألا يأخذ في تقييمه تقدير الملاءمة لأن راقبته رقابة مشروعية فقط. ويمكن للأمر بالصرف عند رفض التأشير أن يتغاضى عن الرفض على مسؤوليته بمقرر معدل يقدم لوزير المالية.

ويرسل المراقب المالي نهاية كل سنة إلى الوزير المكلف بالمالية تقريراً مفصلاً على سبيل العرض يشمل ظروف تنفيذ الالتزامات وصعوبتها، النقائص، والاقتراحات الملائمة بالإضافة إلى تقرير كل ثلاثة أو ستة أشهر يرسل إلى الأمر بالصرف المعني والوزير المكلف بالمالية يتعلق بظروف تنفيذ الميزانية. وبذلك يمكن للمراقب المالي تقديم نصائح للأمر بالصرف إلى جانب مسكه سجلات التأشيرات ومحاسبة الالتزام بالنفقات.

ب-رقابة المحاسب العمومي:

⁽¹⁾ -المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-347 السالف ذكره.

⁽²⁾ -المادتان 5 و6 من المرسوم التنفيذي 09-347 السالف ذكره.

يمارس المحاسب العمومي رقابة تعتبر سابقة على التنفيذ لأنها تتم قبل تحصيل أي إيراد أو صرف أي نفقة يصدرها الأمر بالصرف، ويبحث الشروط القانونية المطلوبة في التحصيل أو الصرف⁽¹⁾.

ج- الرقابة الرئاسية والوصائية:

فأما الرقابة الرئاسية فهي التي يمارسها كل رئيس على مرؤوسيه، كرقابة الوزير على مصالحه المباشرة أو الوالي على مصالح الولاية في صورة سلطة التصديق والتعديل والإلغاء كما في أي تصرف إداري.

وتظهر الرقابة الوصائية في رقابة وزير الداخلية على تصرفات المجالس المحلية الولائية المنتخبة ورقابة الوالي على المجالس المحلية البلدية، والتي تظهر في سلطة المصادقة على المداولات والقرارات المتعلقة بالميزانيات والحسابات الإدارية⁽²⁾. وكذا سلطة إلغاء المداولات والقرارات الباطلة أو القابلة للإبطال⁽³⁾، بالإضافة إلى سلطة الحل التي يمارسها الوالي فيما يخص التسيير المالي للبلديات المنصوص عليها في المواد 154، 155، 156 من قانون البلدية.

د- رقابة المفتشية العامة للمالية:

تخضع هذه الهيئة في نشأتها للمرسوم رقم 80-53⁽⁴⁾، أما في وظائفها الرقابية حالياً فإنها تخضع للمرسوم التنفيذي رقم 08-272⁽⁵⁾، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية. وتتمتع هذه الهيئة بصلاحيات واسعة للرقابة اللاحقة يشمل التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، بالإضافة إلى

(1)- سيتم تناول التزامات المحاسب العمومي تفصيلاً في الفصل الثالث من الرسالة.

(2)- المادة 42 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ 7 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية ع 15 الصادرة في 11 أفريل 1990، والمادة 5 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ 7 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية ع 15 الصادرة في 11 أفريل 1990.

(3)- المادتان 44 و 45 من قانون البلدية، والمادتان 51 و 52 من قانون الولاية.

(4)- المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400هـ الموافق لـ 1 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية الجريدة الرسمية ع 10 الصادرة في 04 مارس 1980.

(5)- المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق لـ 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.

المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي. كما تخول صلاحية مراقبة استعمال التبرعات وكل من يستفيد من مساعدة مالية للدولة في شكل إعانة أو قروض. ولا تقتصر رقابة المفتشية العامة للمالية على الرقابة الحسابية، بل حولت حق رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال ومراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون. كما تصل رقابتها إلى الرقابة التقييمية أو الاقتصادية عن طريق تقييم أداء أنظمة الميزانية والتقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي، كذا تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات العمومية وحتى شروط تنفيذ السياسات العمومية ونتائجها. وتقوم المفتشية بالدراسات وتحديد مستوى الانجازات مقارنة بالأهداف، وذلك بالتدقيق في سير الرقابة الداخلية وفعاليتها وشروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والتسيير المالي للأملاك...⁽¹⁾.

وتوكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لمراقبين عامين للمالية⁽²⁾. كما تتولى المفتشيات الجهوية على المستوى الجهوي تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية⁽³⁾.

وأخيرا فإن المفتشية العامة للمالية تعد تقريرا سنويا بحصيلة نشاطها يسلم إلى الوزير المكلف بالمالية.

هذه أهم آليات الرقابة الداخلية في الجزائر ولا ينكر أن هناك آليات أخرى مثل رقابة محافظي الحسابات ورقابة اللجنة الوطنية للصفقات العمومية واللجنة البلدية والولاية للصفقات العمومية.

2- الرقابة الخارجية:

هذا النوع من الرقابة هو الذي تتولاه أجهزة خارجة عن السلطة التنفيذية، وهي غالبا رقابة لاحقة وتهدف إلى التأكد من أن العمليات المالية التي تمت مطابقة للقوانين وصحيحة،

⁽¹⁾ -انظر المواد من 2-6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف ذكره.

⁽²⁾ -المادة 5 من المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق لـ 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.

⁽³⁾ -المادة 3 من المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق لـ 6 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية العامة للمالية وصلاحياتها الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.

والبحت في مدى تحقيقها للأهداف في محاولة إلى تصحيحها. وتظهر في صورة:

أ- الرقابة البرلمانية:

يتمتع البرلمان بغرفتيه (مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني) في الجزائر بصلاحيات دستورية وقانونية⁽¹⁾ لمراقبة ميزانية الدولة، تكون سابقة وآنية ولاحقة على تنفيذ الميزانية.

فأما الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية فهي التي يمارسها البرلمان عن طريق مناقشة قانون المالية والتصويت عليه بعد إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني. هذا الأخير يحيله على اللجنة البرلمانية المختصة للدراسة والمناقشة مع وزير المالية ووضع الاقتراحات، ثم عرضه على البرلمان للمناقشة والتصويت قبل التنفيذ على أن تتم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما وإلا يصدره رئيس الجمهورية بأمر طبقا للمادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

أما الرقابة المالية للبرلمان أثناء التنفيذ فتتم بواسطة الآليات الدستورية المتمثلة في حق أعضاء البرلمان في استجواب الحكومة، وحق طرح أي سؤال شفوي أو كتابي⁽²⁾، وكذلك الحق في إنشاء لجان تحقيق طبقا للمادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

وتظهر الرقابة اللاحقة للبرلمان في التصويت على قانون ضبط الميزانية حسب نص المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي تلزم الحكومة بأن تقدم إلى البرلمان بغرفتيه عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية المستمرة من أجل التصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية. بحيث يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعلى الحكومة تقديم الوثائق اللازمة التي تسمح للبرلمان بالرقابة⁽³⁾.

إلى جانب ذلك هناك بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة للمجلس الشعبي الوطني

⁽¹⁾ -القانون رقم 80-04 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 هـ الموافق لـ 1 مارس 1980 م، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية ع 10، الصادرة في 04 مارس 1980

⁽²⁾ -المادتان 133 و134 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

⁽³⁾ -المادة 05 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق لـ 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم الجريدة الرسمية ع 28 الصادرة في 1 يوليو 1984.

وبلاحظ أن هذا القانون لم تقدمه الحكومة إلا نادرا، وآخر قانون ضبط ميزانية قدم سنة 2011 يتعلق بضبط ميزانية سنة 2008.

وتعقبه مناقشة قد تفضي إلى ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة قد يؤدي بدوره إلى استقالة الحكومة⁽¹⁾.

ب- رقابة المجالس المحلية المنتخبة (المجالس البلدية والولائية):

كما هو معمول به على مستوى البرلمان فإن ميزانية الولاية والبلدية تخضع للتصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة قبل الشروع في تنفيذها⁽²⁾. ويحق لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة مراقبة الميزانيات أثناء التنفيذ من خلال لجان التحقيق⁽³⁾ أو التقارير الدورية. أما الرقابة اللاحقة فتتمثل في مناقشة المجالس المنتخبة للحساب الإداري والتصويت عليه⁽⁴⁾.

ج- رقابة مجلس المحاسبة:

وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة بصفته هيئة عليا للرقابة على الأموال العامة والتي سيتم بحثها تفصيلا في صلب الرسالة.

رابعا: من حيث السلطة المخولة رقابة الأموال العامة:

تنقسم الرقابة وفق هذا المعيار إلى:

1- رقابة السلطة التنفيذية:

ويطلق عليها اسم الرقابة الإدارية، وتقوم بها السلطة التنفيذية داخل نفسها بنفسها لذلك تسمى رقابة داخلية، وتكون حسابية وتقييمية، سابقة، آنية ولاحقة على التنفيذ، كما تكون مركزية أو لامركزية ومن أمثلتها المفتشية العامة للمالية، المراقب المالي، المحاسب العمومي... وهي رقابة تهدف إلى متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يتم وفق السياسات الموضوعة والتعرف على مدى تحقيق الأهداف ومدى سلامة القوانين وملاءمتها واقتراح وسائل العلاج.

2- رقابة السلطة التشريعية:

(1)-المواد 84، 135، 136، 137 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(2)-المادة 138 من قانون الولاية والمادة 152 من قانون البلدية.

(3)-المادة 57 من قانون الولاية والمادة 24 من قانون البلدية.

(4)-المادة 170 من قانون البلدية.

وهي الرقابة التي تهدف إلى التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقا للسياسة التي رسمتها السلطة التشريعية (البرلمان)، وتقرير مدى التلازم بين الخطة التي وضعتها السلطة التنفيذية والسياسة المقررة.

3- رقابة السلطة القضائية:

بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة للسلطة القضائية في التأكد من تطبيق ومراقبة تنفيذ القوانين المالية واتخاذ الإجراءات لتصحيحها بالنظر في القضايا والمنازعات والمخالفات الإدارية والمالية التي تكون الدولة أو إحدى مؤسساتها طرفا فيها⁽¹⁾، يتولى مجلس المحاسبة كهيئة قضائية عليا مهمة الرقابة على الأموال العامة وهي الجهة التي تنكب عليها الدراسة بالبحث.

بعد بحث صور وأساليب الرقابة على الأموال العامة يمكن الوصول إلى النتائج التالية:

- ظهر جليا أن النظام المالي الإسلامي قد عرف كل أساليب الرقابة المالية التي يعرفها التشريع الجزائري حاليا على اختلاف معايير تقسيمها، بل وزاد عليها وإن اختلف في طريق الممارسة إلا أن مبدأ الرقابة واحد.

- لقد عرف النظام الإسلامي الرقابة المالية من حيث طبيعتها من خلال رقابة الأداء والرقابة المحاسبية ورقابة المشروعية كما لدى التشريع الجزائري. والأمر نفسه في صور الرقابة من حيث التوقيت حيث طبق النظام الإسلامي الرقابة السابقة واللاحقة والرقابة التفتيشية وعدد من طرقها، وقد تميز في ذلك بنوع خاص من الرقابة السابقة وهي حسن اختيار العمال القائمين على المال العام ومراعاة الجانب الأخلاقي.

- إذا كان التشريع الجزائري قد عرف الرقابة الداخلية والتي يقصد بها رقابة الجهاز التنفيذي لنفسه كما في حال المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية، فإن النظام الإسلامي قد عرف في مقابل ذلك رقابة الجهاز الإداري بدءا بالخليفة والوزراء والولاة ثم الدواوين المختصة والمحتسب من جهة، وعرف من جهة ثانية معنى ثان للرقابة الداخلية وهي الرقابة الذاتية النابعة من

(1)- محمود حسني الوادي، زكريا عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 169.

الشخص ذاته وإحساسه بمراقبة الله تعالى الدائمة له.

- الرقابة الشعبية التي عرفها النظام الإسلامي يمارسها الشعب تحت قاعدة عمومية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أما في التشريع الجزائري فيمارسها الشعب عن طريق ممثليه في البرلمان والمجالس المنتخبة والتي يعبر عنها أيضا برقابة السلطة التشريعية والسياسية، دون عدم إغفال المراقبة المباشرة للشعب عن طريق الشكاوى والصحافة.

- كثيرا ما توازن رقابة أهل الحل والعقد ومن بينهم أهل الشورى بالرقابة السياسية في القوانين الوضعية وإن كان الخلاف من حيث طريقة وشروط التعيين أو الانتخاب واردة، أما الرقابة القضائية الخاصة بالأموال العامة فيتقابل فيها قضاء المظالم في النظام الإسلامي ومجلس المحاسبة في التشريع الجزائري.

خاتمة الفصل

من خلال بحث ماهية الرقابة على الأموال العامة، يمكن الوصول إلى حوصلة مفادها:

أولاً: من حيث مفهوم الرقابة على الأموال العامة:

الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي تعني وظيفة متابعة وحراسة المال العام، جمعا وإنفاقا لضمان التصرف فيه وفق ما تقتضيه الشريعة، هذه الوظيفة هي وظيفة أصيلة وجدت مع الإقرار الأول بتمايز المال العام عن ملكية الخليفة، حيث دلل عليها كل من الكتاب والسنة ابتداءً، وذلك في نصوص وإن كانت نصوصاً عامة إلا أنها كانت ضابطة لكل ما جاء بعدها. وإذا كان الأمر كذلك في الفقه الإسلامي، فإن الرقابة على الأموال العامة معترف بها أيضاً في القوانين العالمية المقارنة عموماً والتشريع الجزائري على وجه الخصوص، وتدور حول نفس الأصل وهو التأكيد من حسن تسيير الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها. وقد تم النص عليها في التشريع الجزائري ضمن النصوص الدستورية والمواثيق الدولية وكذا النصوص التشريعية والتنظيمية.

ثانياً: من حيث نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة، أساليبها وصورها :

لقد ظهر أثر التطور التاريخي لوسائل ومؤسسات الرقابة المالية، تحت وطأة تضخم الأموال العامة وانفتاح الحضارة الإسلامية على غيرها من الحضارات من جهة، وضعف الوازع الديني من جهة أخرى، وهذا ما جعل مسألة تعدد أساليب وصور الرقابة المالية، أو بالأحرى مؤسساتها أمراً بديهياً، بحيث شكل قضاء المظالم مؤسسة ضمن عدة مؤسسات تعمل بمهدف واحد هو حماية المال العام، كالجهاز الإداري بدأ بالخليفة والوزراء والولاية والاحتساب وكذا الدواوين .

على أن هذه الرقابة في النظم القانونية المقارنة لم تعرف ابتداءً، وإنما مع تطور النظم العالمية التي لم تعترف بالأموال العامة، إلا في عصورها المتأخرة، وهو ما أحرّ ظهور الرقابة المالية مقارنة بالفقه الإسلامي.

وقد تطورت الوسائل والمؤسسات المتعلقة بالرقابة المالية في الجزائر بحسب المراحل المختلفة التي عرفها التاريخ الجزائري، أما بعد الاستقلال، فقد نصّ المشرع الجزائري على هذه الوظيفة في نصوصه الدستورية والتشريعية، كما عدّد من المؤسسات المتعلقة بالرقابة على الأموال العامة، كالبرلمان والمفتشية العامة للمالية... حيث يعتبر مجلس المحاسبة إحداها.

الفصل الثاني:

الدراسة العضوية لمؤسستي الرقابة على الأموال العامة : قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

المبحث الأول: مفهوم قضاء المظالم ومجلس المحاسبة
الجزائري

المبحث الثاني: نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس
المحاسبة الجزائري وتركيبتهما البشرية
والميكلية

يعتبر قضاء المظالم في الفقه الإسلامي، واحدا من الجهات أو المؤسسات التي اختصت برقابة الأموال العامة، ويحتل مكانة هامة في هرم البناء المؤسساتي لوسائل الرقابة المالية، لما له من خصائص تتعلق بطبيعته، وكذا بتركيبته، ثم بصلاحياته كمؤسسة رقابية.

وبالمقابل يعد مجلس المحاسبة الجزائري مؤسسة وطنية تدرج ضمن الهياكل المؤسساتية والوظائف التي أوكلها المشرع الجزائري مهمة الرقابة على الأموال العامة، وقد حضى مجلس المحاسبة بالعناية من خلال الطبيعة القانونية التي يتمتع بها، وكذا الهياكل البشرية والإدارية المسخرة لأداء وظيفته، إلى جانب الصلاحيات المخولة في المتابعة.

وتبعاً لأن الدراسة المؤسساتية تتطلب العمل على محورين أساسيين، هما الجانب العضوي والجانب الوظيفي، فإنّ هذا الفصل سينصب على بحث الجانب العضوي، لكل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة بحثاً مقارناً.

وتتطلب الدراسة العضوية للمؤسساتيتين تحديد مفهوم المؤسساتيتين بالتعريف بهما وتحديد طبيعتهما القانونية، وكذا المصادر القانونية التي تحكم سيرهما أو مصادر عملهما (المبحث الأول). كما تستوجب هذه الدراسة العضوية الإحاطة بالنشأة التاريخية لكل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري، وكذا التركيبة البشرية والهياكل الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري:

قضاء المظالم ومجلس المحاسبة مؤسستان في نظامين مختلفين من حيث الأصول والبعد الزمني، وقد حرص كل نظام على تحديد مفهوم المؤسسة المرتبطة به تحديدا يمنع تداخلها مع مؤسسات أخرى، كما حولها طبيعة تتناسب مع الأهداف المرجوة من إنشائها فيما يرتبط بالرقابة المالية. ولرصد المفهوم الدقيق لكل مؤسسة سيتم التعريف بكل من مؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة، وبيان الطبيعة القانونية التي يتمتعان بها (المطلب الأول)، ثم بحث النصوص القانونية التي تحكم سيرهما أو مصادر عملها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف قضاء المظالم ومجلس المحاسبة وبيان طبيعتهما القانونية:

الغرض من التعريف بمؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة هو تمييزهما عن غيرهما من المؤسسات، وهو ما يعززه تحديد طبيعتهما القانونية.

وحسب ما تقتضيه الدراسة المقارنة سيتم التعريف بقضاء المظالم وبيان طبيعته القانونية (الفرع الأول)، ثم التعريف بمجلس المحاسبة وتحديد طبيعته القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف قضاء المظالم وبيان طبيعته القانونية:

لا يمكن الوصول إلى تعريف قضاء المظالم كمصطلح مركب إلا بتعريف مركبيه لغة واصطلاحا ثم الوصول إلى التعريف الاصطلاحي للمركب من أجل تحديد الطبيعة القانونية.

أولا: تعريف قضاء المظالم :

1-تعريف القضاء :

أ-تعريف القضاء لغة:

القضاء في اللغة الحكم ، والقاضي القاطع للأمور المحكم لها ، والقضايا الأحكام وأحدهما قضية، والقضاء الفصل والحكم وأصله القطع والفصل، فقضى يقضي قضاء فهو قاض إذا حكم وفصل.

وقضاء الشيء إحكامه وإمضاؤه والفراغ منه، فيكون بمعنى الخلق. وقيل القضاء في اللغة على وجوه مرجعها إلى انقطاع الشيء وتمامه، وكل ما أحكم علمه أو أتم أو ختم، أو أدّى أو أوجب،

أو أعلم أو أنفذ، أو أمضي فقد قضى⁽¹⁾.

وعليه يكون القضاء في أشهر معانيه هو عمل القاضي وهو الفصل والحكم في الأمور.

ب- تعريف القضاء اصطلاحاً:

لا يخرج المعنى الاصطلاحي للقضاء عن معناه اللغوي، على أنه ينضبط في معنيين كبيرين لدى الفقهاء:

المعنى الأول: يعرف القضاء على هذا المعنى بأنه:

- فصل الخصومات وقطع المنازعات⁽²⁾.

- الإخبار عن حكم شرعي على سبيل الإلزام⁽³⁾.

- الإلزام بالحكم الشرعي وفصل الخصومات⁽⁴⁾.

ويظهر من خلال هذه التعريفات، وإن اختلفت مذاهب أصحابها، أن المقصد من القضاء وظيفته، فإن غرض أصحاب هذه التعريفات تبيان الوظيفة التي يقوم بها القضاء وهو ما عبر عنه ابن خلدون بقوله: «هو منصب الفصل بين الناس في الخصومات حسماً للتداعي وقطعاً للتنازع، إلا أنه بالأحكام الشرعية المتلقاة من الكتاب والسنة»⁽⁵⁾.

وبناء على ما جاء في هذه التعريفات فإن مفهوم القضاء وظيفياً يقوم على أسس هي:

- مهمة القضاء هي الوصول إلى حكم شرعي.

- غاية القضاء هي فض النزاعات والخصومات.

- ميزة أحكام القضاء هي صفة الإلزام أو وجوب التنفيذ وهو ما يميزه عن الإفتاء.

(1)-ابن منظور، لسان العرب، باب الواو والياء من المعتل، فصل القاف، مصدر سابق، ج 8، ص 622 وما بعدها وقد ذكر

معان أخرى تفعل القضاء، كقضى الشيء بمعنى صنعه وقدره، والقضاء الحتم والأمر، ويأتي بمعنى الفراغ...

(2)-ابن عابدين، حاشية رد المحتار على الدر المختار، دار الفكر العربي، ط2، 1979، ج5، ص352.

(3)-ابن فرحون، تبصرة الحكام، تعليق: جمال مرعشلي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1416هـ-1995م، ج1، ص9.

(4)-البهوتي، كشاف القناع، مراجعة وتعليق: الشيخ هلال مصلحي، دار الفكر، بيروت، لبنان، 1402هـ-1982م، ج6، ص285.

(5)-ابن خلدون، المقدمة، المطبعة الأزهرية، مصر، 1348هـ-1930م، ص184.

ويزيد بعضهم أن من ركائز القضاء أنه لا يكون إلا بعد الدعوى والترافع⁽¹⁾، على أن ذلك قد يخرج من القضاء ما هو منه مما لا يقف على دعوى أو تظلم كما سيأتي.

المعنى الثاني:

يكون القضاء على هذا المعنى عبارة عن ولاية شرعية. والولاية هي تنفيذ القول على الغير شاء الغير أو أبى⁽²⁾. وتشمل الولاية الإمامة العظمى والخطة والقضاء والحسبة والمظالم والشرطة ونحوها، كما تشمل قيام شخص كبير راشد على شخص قاصر بتدبير شؤونه الشخصية والمالية⁽³⁾.

وإذا كانت الولاية عامة وخاصة فإنّ الماوردي قسم الولايات الصادرة عن الخليفة إلى أربعة أقسام:

-ولاية عامة في الأعمال العامة وتكون للوزراء .

-ولاية عامة في أعمال خاصة وتكون لأمرء الأقاليم .

-ولاية خاصة في الأعمال العامة كولاية قاضي القضاة ونقيب الجيوش .

-ولاية خاصة في أعمال خاصة كولاية قاضي بلد أو إقليم⁽⁴⁾.

وعليه فإن القضاء ولاية خاصة جمع المعنيين السابقان لها في حاشية البحريني⁽⁵⁾ حيث جاء فيها: «وشرعا [القضاء] الولاية الآتية والحكم المترتب عنها»⁽⁶⁾. وهو تعريف شامل يجعل القضاء اصطلاحاً بمعنى الحكم والولاية⁽⁷⁾.

(1)-محمد الزحيلي، التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي، دار الفكر دمشق، سوريا، ط2، 1423هـ-2002م، ص61.

(2)-الجرجاني، التعريفات، مكتبة لبنان، بيروت، لبنان، 1975م، ص275.

(3)-وزارة الأوقاف الكويتية، الموسوعة الفقهية، مرجع سابق، ج 45، ص 135 .

(4)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 29.

(5)-سليمان بن محمد بن عمر البحريني، [ت1131هـ-1719م]، فقيه مصري، ولد في بجزير، تعلم في الأزهر، ودرّس فيه، كف بصره، له كتاب التجريد، تحفة الحبيب.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج3، ص122.

(6)-سليمان البحريني، حاشية البحريني على الخطيب، دار الفكر، 1401هـ-1981م، ج4، ص217.

وقد أورد نصر فريد واصل في كتابه السلطة القضائية نقلاً عن نفس المصدر تعريفاً للقضاء كالتالي: «القضاء شرعاً هو الولاية الشرعية ممن هو أهل لها أو الحكم المترتب على هذه الولاية». نصر فريد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، المكتبة التوفيقية، مصر، ص 25.

(7)-وقد جاء في شرح مجلة الأحكام لأتاسي المادة 1784: القضاء يأتي بمعنى الحكم والحاكمية والحاكمية: مصدر، لم أر من=

2-تعريف المظالم:

أ-تعريف المظالم لغة:

المظالم في اللغة أصلها من الظلم، وهو وضع الشيء في غير موضعه، وأصل الظلم الجور ومجاوزة الحد. والظلم الميل عن الصواب، والعرب تقول: إزّام هذا الصواب ولا تظلم عنه أي لا تحد عنه.

وتظلم منه تمكّن من ظلمه، والظلامة ما تظلمه وهي المظلمة، وقيل المظلمة اسم ما أخذ منه، أو ما تطلبه عند الظالم، وهي اسم مظلمتك التي تظلمها عند الظالم⁽¹⁾.

ب-تعريف المظالم اصطلاحاً:

كشأن القضاء، لا تخرج المظالم في الاصطلاح عن المعنى اللغوي، وهي عبارة عن التعدي من الحق إلى الباطل قصداً وهو الجور⁽²⁾. والجور أو الظلم كما يقول ابن خلدون «لا يقدر عليه إلا من يقدر عليه لأنه إنما يقع من أهل القدرة والسلطان»⁽³⁾.

إن هذا القيد الواقعي الذي وضعه ابن خلدون فيمن يكون منهم الظلم، يجعل المظالم إذا ما أطلقت انصرف القصد إلى تصرفات ذوي القدرة والسلطان وهو ما يدعم التعريف الذي أعطاه الفقهاء لقضاء المظالم على ما سيأتي.

3-تعريف مصطلح "قضاء المظالم":

إذا كان تعريف قضاء المظالم لغة -بتركيب مفردتيه- لا يعدو أن يكون بمعنى الفصل والحكم

من=

=فرق بين الحكم والحاكمية، ولعل الفرق، أن الحكم اسم للحدث من حيث هو، والحاكمية اسم له مع ملاحظة ذات تتصف به، ففي قولنا: قضاء القاضي عدل أو جور أي حكمه، يراد الأول (الحكم)، وإذا قال السلطان: إذا جاء الشهر الفلاني فقد وليتك قضاء كذا يراد الثاني (الحاكمية) أي جعلتك حاكماً». محمد خالد ومحمد طاهر الأتاسي، شرح مجلة الأحكام العدلية حمص، سوريا، 1936، ج6، ص463.

ويزيد القانون الحديث بأن يجعل القضاء إحدى سلطات الدولة الثلاث مجسداً في مؤسسة عامة وظيفتها فض الخصومات في إطار اختصاصها.

⁽¹⁾-ابن منظور، لسان العرب، باب الميم، فصل الظاء المعجمة، مصدر سابق، ج7، ص339-341.

⁽²⁾-الجرجاني، التعريفات، مصدر سابق، ص148.

⁽³⁾-ابن خلدون، المقدمة، مصدر سابق، ص241.

فيما يطلب عند الظالم، أو الحكم في مجاوزة الظالم لحدّه لرد ما أخذه إلى أصحابه؛ فإن فقهاء السياسة الشرعية قد اتفقوا على اعتماد تعريف قضاء المظالم بأنه: «قود المتظلمين إلى التنصيف بالهيبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة»⁽¹⁾.

هذا التعريف الذي جاء به الماوردي والفراء⁽²⁾، في القرن الرابع الهجري هو الذي بقي معتمداً عند الحديث عن قضاء المظالم، وبقي المؤلفون يرددونه⁽³⁾. وكذلك عرفه ابن خلدون عندما صنّفه ضمن الخطط الدينية الخلافية، فلم يعد ذلك المعنى، حيث قال أنه: «وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي»⁽⁴⁾.

رغم أن تعريف الماوردي، حسب بعضهم،⁽⁵⁾ فيه من الغموض ما لا يمكن أن ينجلي إلا بعد قراءة فصل المظالم، فلا ينكر أنه يمكن أن يوحي بشيء مما انطوى عليه تأليف ديوان المظالم في العصر العباسي. ومما يمكن استخلاصه من عموم تعريف الماوردي ما يلي:

- إن لفظ الماوردي "قود المتظلمين" يعني إيصال المتظلمين⁽⁶⁾.

- ألقاظ "المتظلمين" "المتنازعين" تدل على أن هناك ظلاماً لأحد عند الآخر، أو أن هناك خصومة أو نزاع، والوظيفة التي غايتها فض الخصومات والتراعات كما سبق الذكر هي وظيفة القضاء، وهذا ما يوحي أن قضاء المظالم هو نوع من القضاء.

(1)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 102، أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، تصحيح وتعليق: محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1403هـ-1983م، ص 73.

(2)- أبو يعلى محمد بن الحسين بن محمد بن خلف الفراء، [380-458م]، عالم عصره في الأصول والفروع وأنواع الفنون، من أهل بغداد، ولأه القائم قضاء دار الخلافة والحريم، كان شيخ الحنابلة له تصانيف كثيرة منها: الكفاية في أصول الفقه، مقدمة في الأدب، الأحكام السلطانية.

أبو الحسين محمد بن أبي يعلى، طبقات الحنابلة، اختصار محمد النابلسي، تحقيق: أحمد عبيد، المكتبة العربية، دمشق، سوريا، ط 1، 1350هـ، ص 377-383.

(3)- النويري، نهاية الإرب في فنون الأدب، المؤسسة المصرية العامة، مصر، السفر السادس، ص 265 وما بعدها. المقريري، الخطوط المقريرية، تحقيق: محمد زينهم ومديحة الشرقاوي، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر، ط 1، 1365هـ-1997م، ج 3، ص 49.

(4)- ابن خلدون، المقدمة، مصدر سابق، ص 185.

(5)- ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، دار النفائس، بيروت، ط 3، 1987، الكتاب الثاني، ص 554.

(6)- المرجع نفسه، ص 554.

-لفظ التناصف يقصد به العدل، ولا يكون إلا بإمضاء حكم الشرع الذي هو غاية العدل، وهذه هي مهمة القضاء.

- "التجاحد" من الجحود وهو إنكاره مع علمه، وقيل المكابرة أو مطلق الإنكار⁽¹⁾.

إن هذه المعاني اللفظية في تعريف المظالم تؤكد أن قضاء المظالم ما هو إلا ممارسة قضائية. أما الميزة التي امتاز بها تعريف المظالم فهي ما يستوحى من ألفاظ "الرهبنة، الزجر، الهيبة"، والتي تدل على أن صفة الإلزام التي تستوجبها أحكام القضاء، لا يتأتى تكريسها أو تنفيذها على أرض الواقع إلا بفعل "علو يد وعظيم رهبة"⁽²⁾، أي أنّ الناظر في المظالم ذو مكانة عالية وسلطان وهيبة⁽³⁾. وذلك يوصل إلى أن في طرفي الخصومة ميزة تجعل أحدهما على الأقل قد يستعلي عن تنفيذ أحكام القضاء العادي، أو أن فيه ما يزجر عن إجلائه للقضاء.

ومحاولة الاستنتاجات هذه تدعم تعريف قضاء المظالم بربط التعريفين الاصطلاحين لمركبيه "قضاء مظالم"، ذلك أن ربط المركبين اصطلاحاً يوصل إلى تعريف قضاء المظالم على أنه: الحكم أو الفصل في الخصومات التي يكون أحد أطرافها من ذوي القدرة والسلطان⁽⁴⁾ على جهة الإلزام، أو الولاية التي تتحول صاحبها الحكم الملزم على ما تعلق بتصرفات ذوي القدرة والسلطان في حال التعدي والجور.

غير أن التعريف بهذه الصفة ينقصه ما جاء به الماوردي، وهو ما تعلق بصفة صاحب الولاية في الحكم التي تتمثل في علو اليد والهيبة، وبإضافة هذا القيد يكون قضاء المظالم هو: الحكم الملزم أو ولاية الفصل في الخصومات التي يكون أحد أطرافها من ذوي القدرة والسلطان، ويكون الناظر

(1)- الزبيدي، تاجر العروس، باب: الدال، فصل الجيم مع الدال، مصدر سابق، مج 4، ج 7، ص 267.

(2)- ابن خلدون، المقدمة، مصدر سابق، ص 185.

(3)- عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة الجزائري وديوان المظالم دراسة مقارنة، ماجستير، قسم الشريعة والقانون، كلية

أصول الدين والشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2004-2005م، ص 6.

(4)- وهذا هو ما ذهب إليه المؤلفون حديثاً في تعريف قضاء المظالم، من ذلك أنّ «المظالم هي الإخبار بالحكم الشرعي على وجه الإلزام فيما يتعلق بموضوع النزاع بين الأمة والدولة». عز الدين الخطيب التميمي ومجموعة المؤلفين نظرات في الثقافة الإسلامية، دار الفرقان، أربد، الأردن، ط 5، 1422هـ-2001م، ص 145.

وكذلك عرف قضاء المظالم بأنه الإخبار بالحكم الشرعي على وجه الإلزام فيما يقع بين الناس والدولة من نزاع أو القضاء الذي ينظر في النزاع الواقع بين الدولة والأفراد، أي كل نزاع تكون الدولة أو أحد ممثليها طرفاً في الخصومة. محمود الخالدي، ديوان المظالم في دولة الخلافة الراشدة، مجلة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، الجزائر، ع 23، ماي 2007، ص 16.

مؤيدا بهيئته وعلو يده.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدة مسميات تطلق على قضاء المظالم منها:

- **ديوان المظالم**⁽¹⁾: وقد سبق الذكر أن الديوان هو «موضع لحفظ ما تعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال»⁽²⁾.

ويبدو أنه قد استقر مفهوم مصطلح الديوان في العصر العباسي على أنه دائرة رسمية⁽³⁾، أو ملحقة تابعة للخليفة، أو مؤسسة تقوم بشأن من شؤون الدولة.

ولقد أصبح إطلاق ديوان المظالم على قضاء المظالم مشهورا، وذلك لا يغير في حقيقة الأمر شيئا، فالتسمية مجازية، حيث أطلق المكان وأريد به الأثر الناشئ عنه، أو الفعل الحادث فيه، وهذه التسمية اصطلاحية، ولا مشاحة في الاصطلاح⁽⁴⁾.

- **ولاية المظالم**: يقصد بذلك أن "ولاية المظالم كولاية القضاء وكولاية الحرب وكولاية الحسبة، جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم، ويقوم فيه نائبا عنه ممن يكون فيه الكفاية والهمة لأدائها"⁽⁵⁾.

- **نظارة المظالم**: تبدو هذه التسمية قريبة من العصور التي استخدمت فيها لفظة النظارة بدلا من الوزارة، حيث يقال نظارة الجيش، ونظارة الأوقاف والعدل وغيره⁽⁶⁾. فيصور لنا ديوان المظالم المظالم كوزارة من الوزارات، وهذا تبعا لما يتمتع به صاحب المظالم من سلطات واسعة تجمع بين التنفيذ والقضاء⁽⁷⁾.

- **مجلس المظالم**: وقد ورد ذلك عند الماوردي⁽⁸⁾، فيبرز التسمية كمحل للتقاضي والذي

(1)- سبق تعريف الديوان، انظر الفصل الأول، ص 39.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 259.

(3)- صبحي الصالح، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص 314-316.

(4)- نصر فريد محمد واصل، السلطة القضائية، ونظام القضاء في الإسلام، مرجع سابق، ص 88.

(5)- محمد أبو زهرة، ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، ع 1، 2، 3، ص 88.

(6)- داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي (أساسه وتميزه)، رؤية شرعية لفكرة مجلس الدولة وولايته، دار الفكر

الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 11.

(7)- عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم، مرجع سابق، ص 6.

(8)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106.

يسمى الآن محكمة⁽¹⁾.

وخلاصة القول أن إطلاق مصطلح "قضاء المظالم" يجمع كل هذه المعاني، لأن لفظ القضاء باعتباره الحكم أو ولايته على تصرفات ذوي القدرة والسلطان، والتي هي المظالم، لا بد يحتاج إلى ديوان أو مجلس للممارسة القضائية، بالإضافة إلى أن هذه الممارسات تتعدى الحكم إلى التنفيذ، فيمكن أن يقال لمتوليها نظراً، على أن لفظ القضاء يوحي بمعنى كبير من الاستقلالية لا يوجد في المرادفات الأخرى.

ثانياً: الطبيعة القانونية لقضاء المظالم

بناء على ما تقدم في تعريف قضاء المظالم، تؤكد اتفاق فقهاء السياسة الشرعية على اعتبار المظالم والنظر فيها قضاء، ويمكن تمكن تأكيد ذلك من ناحيتين:

1- الناحية العضوية:

تتجلى في كون القائم على قضاء المظالم يقوم بها بصفته قاضياً، سواء كان صاحب الولاية العامة (الخليفة) الذي تدخل ولاية القضاء ضمن ولايته العامة، أو صاحب الولاية الخاصة (قاضي المظالم) كما سيأتي، وإن كان القاضي هنا لا يكون مفرداً في حكمه.

2- الناحية الوظيفية:

بعدما عدد الماوردي اختصاصات قاضي المظالم، والفرق بينه وبين القاضي العادي⁽²⁾، قال: «وهما فيما عداهما متساويان»⁽³⁾، وهنا يثبت الماوردي تساوي القضاء العادي مع قضاء المظالم فيما عدا الفروق، فتأكد من حيث الاختصاص أن المظالم قضاء أيضاً. إلى جانب هذا يقول ابن خلدون «هي وظيفة ممتزجة بين سطوة السلطنة ونصفه القضاء»⁽⁴⁾، ومقتضى هذا القول أنه بالإضافة إلى عمل القضاء يحتاج قضاء المظالم إلى قوة السلطة

(1)- داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص 12.

(2)- وعدد الماوردي الفروق بين القضاء والمظالم في عشرة: -فضل الهيبة لدى ناظر المظالم- النظر في المظالم يخرج من ضيق الوجوب إلى سعة الجواز- استعماله فضل الإرهاب- يقابل من ظهر ظلمه بالتأديب- التأني في ترداد الخصوم عند الاشتباه بالرد إلى وساطة الأمناء- يجوز له سماع شهادة المستورين، إحلاف الشهود- الابتداء باستدعاء الشهود. الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 111-112.

(3)- المصدر نفسه، ص 112.

(4)- ابن خلدون، المقدمة، مصدر سابق، ص 185. الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 104. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 73.

السلطة التنفيذية (سطوة السلطنة)، وهو ما جعل قضاء المظالم ليس قضائيا خالصا، بل هو قضائي وتنفيذي⁽¹⁾، أو بمعنى آخر: هو قضاء من نوع خاص⁽²⁾ أو جهة قضائية عليا خاصة. وتبعاً لذلك يجمع قضاء المظالم بين الوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية كما يلي:

الوظيفة القضائية:

وتتجلى في مواجهة كافة صور الظلم أيا كان مصدرها وأيا كان نوعها، بغرض بسط سلطان القانون على الولاة ورجال الدولة⁽³⁾، على اعتبار أن قاضي المظالم هو الحارس الأمين على سيادة القانون في الدولة والمسؤول الأول عن التزام الحكام والمحكومين بنواهي الشرع. فيشرف على التطبيق الحسن للقوانين ومدى الالتزام بها، ويضمن عدم التعدي على حقوق وحرريات الأفراد⁽⁴⁾، وهذا هو عمل القضاء في ظل الأنظمة المعاصرة⁽⁵⁾.

الوظيفة التنفيذية:

وهي ما تخوله صفة قوة صاحب المظالم وعلو يده ما يجعله سلطة عليا، والتي تؤهله ممارسة جميع السلطات، حتى لو أدت به أن يتدخل في صلب عمل الإدارة والتنفيذ ما دام الغرض هو قمع المظالم، كأن يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الذي يرد لصاحب الحق حقه⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: تعريف مجلس المحاسبة الجزائري وبيان طبيعته القانونية

لقد خضع مجلس المحاسبة منذ تأسيسه -رغم قصر تجربته- إلى عدة قوانين تباينت فيما بينها، وسيتم التعريف بهذه الهيئة بناء على ما جاء في آخر التعديلات الدستورية التي مست المجلس وآخر الأوامر والقوانين التي تحكم سيره، وأما بقية القوانين والأوامر فستدرس من خلال التطور التاريخي القانوني لهذه الهيئة. وعليه سينحصر الحديث ابتداء على التعريف بمجلس المحاسبة من خلال

(1) -أبو زهرة، ولاية المظالم في الإسلام، مرجع سابق، ص 88.

(2) -فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، طبعة معهد البحوث والدراسات العربية، 1972، ص 24.

(3) -سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 434.

(4) -عبد الرؤوف بن الموفق، ديوان المظالم ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 7.

(5) -وهو نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 1996، تحمي السلطة القضائية المجتمع والحرريات.

(6) -أبو زهرة، ولاية المظالم، مرجع سابق، ص 88.

التعديل الدستوري سنة 1996، والأمر رقم 95-20⁽¹⁾، ولواحقه وسيقسم الفرع إلى قسمين أولهما لتعريف مجلس المحاسبة والثاني لتحديد طبيعته القانونية.

أولاً: تعريف مجلس المحاسبة الجزائري :

1- من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996:

جاء في المادة 170 من نص التعديل الدستوري لسنة 1996 مايلي:

«يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية».

من خلال هذه المادة الوحيدة حصر التعديل الدستوري المقصود بمجلس المحاسبة في الوظيفة التي أوكلت إليه، وهي وظيفة الرقابة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وهو مايفسر ذكره ضمن الفصل الأول (الرقابة) من الباب الثالث (الرقابة والمؤسسات الاستشارية) في إشارة إلى إخراجها من دائري السلطة التنفيذية والتشريعية .

كما يبرز أيضا من نص المادة التوقيت الذي تتم فيه رقابة المجلس وهي الرقابة البعدية، ويتضح إلى جانب ذلك -وإن لم يصرح- بأن رقابة المجلس هي رقابة عليا نظرا لاختصاصها برقابة أموال الدولة (السلطات المركزية).

هذه العناصر التي ذكرها التعديل الدستوري لا تحدد بدقة طبيعة المجلس الأمر الذي حاولت الأوامر والمراسيم تحديده بناء على نص التعديل الدستوري نفسه⁽²⁾.

2- من خلال الأمر رقم 95-20:

نصت المادة 2 من الأمر رقم 95-20 على أن: «يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية».

إن الملاحظة الأولية لهذا التعريف توحى بأنه لا يعدو التعريف الذي جاء به التعديل

⁽¹⁾ -الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416هـ الموافق لـ 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية ع 39، الصادرة في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431هـ الموافق لـ 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 1 سبتمبر 2010.

⁽²⁾ -حيث جاء في نص المادة 3/170 نفسها "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

الدستوري، غير أنه يمكن إبراز بعض النقاط:

-يصرح الأمر بأن المجلس عبارة عن مؤسسة أو شخصية اعتبارية ذات مصلحة عامة⁽¹⁾، يتمتع بهيكل بشري ووظيفي مؤهل لممارسة وظيفة معينة.

-يظهر أيضا أن المجلس هو المؤسسة العليا، ويقع على هرم الرقابة المالية تصريحا بتحويله رقابة أموال الهيئات المركزية (الدولة) واللامركزية والمرافق العمومية، وهو الأمر الذي يؤكد اتساع نطاق الرقابة التي يمارسها، في حين أن توقيت هذه الرقابة يبقى بعديا.

هذه النقاط التي جاءت عموما في التعديل الدستوري السالف الذكر زاد عليها الأمر بأن حدد الصور التي تتجلى فيها رقابة مجلس المحاسبة كمايلي:

-التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، فهي رقابة حسابية (مستندية)، كما يدل ذلك على وجود جهات أخرى تختص برقابة الأموال العامة.

-تقييم التسيير المتعلق بهذه الموارد⁽²⁾ أو ممارسة المجلس للرقابة التقييمية.

-التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁽³⁾، أو رقابة المشروعية، والتي يتكفل بها على الغالب القضاء الإداري⁽⁴⁾ مما يضيف بعض خصائص الرقابة القضائية على مجلس المحاسبة.

وعليه فإن المجلس يقوم برقابة بعدية تشمل الرقابة الحسابية والتقييمية⁽⁵⁾، ورقابة المشروعية. كما تحدث الأمر في نفس المادة⁽⁶⁾، عن الأهداف المرجوة من رقابة مجلس المحاسبة وهي:
-تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

(1)-ابتناسم القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البلدة، الجزائر، ص135.

(2)-وقد حذف هذا المقطع في التعديل الذي تضمنه الأمر رقم 10-02 السالف ذكره، وذلك لا يلغي دور المجلس في الرقابة التقييمية والتي أبقى عليها في المواد الموالية.

(3)-المادة: 2/2 من الأمر 95-20 السالف الذكر.

(4)-سامية زقوران ، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، ماجستير، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص145.

(5)-انظر: معاني هذه الأنواع في الفصل الأول من الرسالة، ص

(6)-المادة 3/2 من الأمر 95-20 السالف الذكر.

-ترقية إجبارية تقديم الحسابات.

-تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

-المساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش.

أما المادة 03 من نفس الأمر فقد صرّحت باستقلالية المجلس وتمتعه باختصاصات قضائية وإدارية.

وبناء على ماسبق يكون مجلس المحاسبة: مؤسسة رقابية مالية عليا مستقلة، تتمتع باختصاصات قضائية وإدارية لممارسة رقابة بعدية (محاسبية، تقييمية، رقابة مشروعية) لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية بهدف الحفاظ على هذه الأموال العامة وضبط تسييرها بشفافية⁽¹⁾.

ثانيا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة:

في محاولة لتحديد طبيعة مجلس المحاسبة، وباستقراء طريقة تناول القانونيين الجزائريين للمجلس بالدراسة، نجد أن بعضهم⁽²⁾ يدرج المجلس ضمن الهيئات التي تتمتع بالاختصاص في فرع معين من المنازعات الإدارية غير المحاكم الإدارية، وآخرون يجعلونه ضمن هيئات ذات اختصاص محدود وخاص بنوع معين من المنازعات الإدارية تختص به على سبيل الاستثناء. بموجب نصوص صريحة⁽³⁾.

وتبعاً لذلك، فإن مجلس المحاسبة يصنف ضمن الهيئات القضائية المتخصصة (Jurisdiction Spécialisées)، ويطلق عليها أيضا مصطلح الهيئات ذات الاختصاص الخاص (Jurisdiction à compétence spécial)⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ -وقد جاء في تعريف المجلس أنه «جهة قضائية مالية من القانون العام أسندت إليها مهمة الرقابة العامة لأموال الدولة، وتراقب التسيير المالي للإدارات وتكشف عن المتاهات المضرة بالأموال العمومية، يقدم مجلس المحاسبة كل سنة تقريرا لرئيس الجمهورية». ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 72.

⁽²⁾ -أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: فايز أنحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 44.

⁽³⁾ -مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 4، 2007، ج 2، ص 209.

⁽⁴⁾ -نوار أمجوج، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007، ص 45.

وقد استدل بعضهم⁽¹⁾ على وجود الهيئات القضائية الإدارية الخاصة في القانون الجزائري من خلال ما جاء في المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾. وقد حددت هذه الأخيرة هيئات القضاء الإداري بمجلس الدولة والجهات القضائية الإدارية التي تجسدت في المحاكم الإدارية⁽³⁾. لكن استقراء نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 01_98⁽⁴⁾، يفسح المجال لوجود هيئات قضائية أخرى لها طابع قضائي، بحيث يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض (الممكنة فقط في قرارات قضائية) في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة⁽⁵⁾، أي أنه من خلال المطابقة النصية فإننا نجد أن المجلس هو هيئة قضائية إدارية ولكنها خاصة.

وفي حقيقة الأمر، فإنّ وضعية هذه الهيئات (الهيئات القضائية الإدارية الخاصة) ما زالت غامضة في القانون الجزائري، ولم يساهم فيها القضاء الإداري بأحكام مرجعية تحدد موقفه منها، على عكس القانون الفرنسي. إذ أنّ مجلس الدولة الفرنسي حاول مساندة مختلف التطورات التي عرفها التشريع، وأصدر قرارات عديدة لتحديد الطبيعة القانونية لهذا النوع من الهيئات. والحال نفسها بالنسبة للفقهاء الفرنسي الذي ساهم باجتهادات كثيرة حاول من خلالها وضع معايير تمكّن من تصنيف هذه الهيئات وتكييفها⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ -رشيد خلوفي، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 170 وما بعدها.
رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 2005، ص 225.

⁽²⁾ -نصت المادة 152 على أنه «يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات الإدارية».
⁽³⁾ -القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية ع 37، الصادرة في 1 يونيو 1998.

⁽⁴⁾ -القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية ع 37، الصادرة في 1 يونيو 1998.

⁽⁵⁾ -رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، مرجع سابق، ص 170-171. وقد ساءل عن مدى مشروعية هذه الهيئات باعتبار أن تأسيس هيئات قضائية يعود إلى السلطة التشريعية، وخارج ذلك فهي غير مشروعة، وكذا من حيث تنظيمها، إذ لا تتصف هيئة بأنها ذات طابع قضائي إلا إذا كانت مستقلة ولا تخضع لسلطة رئاسية وتتبع بعض القواعد الإجرائية مثل احترام حق الدفاع، والطابع الاتهامي للتحقيق، وأخيرا ما تعلق بمخاصمة قراراتها، بحيث تعتبر جهة ما أنها قضائية متى كانت قراراتها محل طعن. انظر: رشيد خلوفي، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، مرجع سابق، ص 171-172.

⁽⁶⁾ -رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 228. نوار أمجوج، مجلس المحاسبة نظامه ودوره، مرجع سابق، ص 45.

وبغياب المرجعية القضائية والفقهية، حول تكييف هذه الهيئات في القانون الجزائري، فإنّ الاعتماد -كعاداته- يبنى على ما جاء به القانون والفقه الفرنسيان. وقد تعددت المعايير التي تؤيد تصنيف هيئة ما ضمن الجهات القضائية في حالة سكون النص القانوني أو غموضه، أهمها:

1-المعيار المادي⁽¹⁾:

ومضمون هذا المعيار أن الهيئة تكتسب الطبيعة القضائية عندما تتكلف بمهمة زجرية أو ردع في المجال التأديبي.

2-المعيار الشكلي:

ويرى أصحابه⁽²⁾ أنه إن كان المعيار المادي كافياً، فإنّه لا يمكن أن يكون المعيار الوحيد، بحيث يلعب المعيار الشكلي دوراً في تكييف الهيئات، بأما ذات طابع قضائي إذا كانت:

-تشكيلة الهيئة تتضمن بين أعضائها قضاة.

-الإجراءات المتبعة أمامها تقترب من الإجراءات القضائية.

-القرارات الصادرة عن هذه الهيئات تتمتع بالطابع النهائي.

-تنظيم طرق الطعن ضد قراراتها يشابه طرق الطعن في قرارات الجهات القضائية⁽³⁾.

3-المعيار الجامع بين المعيارين المادي والشكلي:

يركز أصحابه على شرطين أساسيين لتصنيف هيئة ما ضمن الجهات القضائية الإدارية، أولهما تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية، وثانيهما خضوع قراراتها للاستئناف أو الطعن أمام مجلس الدولة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾-الذي نادى به الأستاذ "شابي Rene Chapus"، وذلك بناء على القرارات التي أصدرها مجلس الدولة في القضايا العديدة والمختلفة التي فصل فيها، ولاسيما القرار الذي يعتبر الحكم المرجعي، والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1953 في قضية "Debayo".

-Michel Degoffe, la juridiction administrative spécialisée, L.G.D.J, Paris, France, 1996, P98.

⁽²⁾-والذي نادى به الأستاذ "كلاوسن Klaousen"، رشيد خلوفي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص174. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص229.

⁽³⁾-رشيد خلوفي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص174.

⁽⁴⁾-نوار أمحوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص46. هذا وقد قسم الأستاذ رشيد خلوفي معايير تحديد طبيعة الهيئات الخاصة إلى معايير فقهية وقانونية لكنها تصب في معنى واحد وتشابه فيما بينها. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص230.

فإذا أخضعنا مجلس المحاسبة الجزائري لهذه المعايير، فإننا نجد، وبدراسة نصوصه القانونية، أنه هيئة قضائية إدارية خاصة⁽¹⁾، وذلك بناء على مايلي:

1- من الناحية المادية يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واختصاصات قضائية⁽²⁾ في مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين⁽³⁾ وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁽⁴⁾، بحيث يملك توقيع غرامات مالية في حال وجود مخالفات⁽⁵⁾، وهو ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية. ورغم ذلك فهذا لا يجعله قاضيا جنائيا، لأنه متى اكتسبت الأخطاء الصيغة الجنائية لزم عليه إرسال الملف الجهات القضائية المختصة، لأنه قاضي حسابات فقط. كما أنه ليس قاضيا إداريا، لأنه لا يملك صلاحية إلغاء قرارات الهيئات الخاضعة لرقابته⁽⁶⁾.

2- من الناحية الشكلية فإن أهم أعضاء المجلس يعتبرون قضاة⁽⁷⁾ ويتمتعون بقانون أساسي⁽⁸⁾ أساسي⁽⁸⁾ بالإضافة إلى التمتع بالاستقلال اللازم لممارسة الوظيفة⁽⁹⁾، وأخيرا النظام الداخلي⁽¹⁰⁾ الذي هو أشبه إن لم نقل عينه نظام الهيئات القضائية. ودون إغفال القواعد العامة، التي تحكم إجراءات التقاضي أمام المجلس وقواعد الفصل فيما ينظر فيه، وكذا طبيعة القرارات التي يصدرها وطرق الطعن فيها، والتي تحكم له بالصفة القضائية⁽¹¹⁾.

(1)- رشيد خلوفي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 170. وقد سماها نفس المؤلف هيئات إدارية متخصصة في مؤلفه قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 225.

(2)- المادة 3 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3)- المادة 74 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(4)- المادة 87 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(5)- المادة 89 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(6)- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 94.

(7)- المادة 38 من الأمر رقم 95-20 السابق ذكره.

(8)- الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 29 ربيع الأول 1416هـ الموافق لـ 26 غشت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 48، الصادرة في 3 سبتمبر 1995.

- المادة 38 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(9)- المادة 03 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(10)- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416هـ الموافق لـ 20 نوفمبر 1995م، المتعلق بتحديد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 72. الصادرة في 26 نوفمبر 1995.

(11)- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 51 وسيتم التطرق إلى هذه العناصر من الفصل الثالث من الرسالة تفصيلا.

من خلال التطرق لمفهوم كل من قضاء المظالم، ومجلس المحاسبة وتحديد طبيعتهما القانونية،
أمكن استخلاص بعض أوجه المقارنة بين المؤسستين في النقاط التالية:

- كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة هو هيئة قضائية من جهات القضاء الإداري لتعلقها
بالتصرفات الواقعة من عمال الدولة ومؤسساتها.

- كل منهما عبارة عن هيئة قضائية إدارية عليا، تتجلى أكثر عندما يتولى قضاء المظالم
صاحب الولاية العامة، وهو الأكثر شيوعا، في حين صرح النص على أن مجلس المحاسبة هو هيئة
عليا نظرا لاختصاصه برقابة أموال الدولة.

- لكلا المؤسستين طبيعة خاصة مزدوجة، تتجلى الازدواجية في قضاء المظالم في جمعه بين
الوظيفة القضائية والتنفيذية، ويقابل هذه الخاصية، اختصاص مجلس المحاسبة، فيما يتعلق بالأموال
العامة، ممارسا في ذلك صلاحيات قضائية وإدارية (استشارية).

- الاستقلالية التي تتمتع بها المؤسستان، فإنها تعني عدم الخضوع لسلطة رئاسية، ولا يقدر في
استقلال قضاء المظالم جمعه بين الوظيفة القضائية والتنفيذية، وإنما تتفق مع عمل السلطات في
الدولة الإسلامية التي تتعاون جميعا في تنفيذ شرع الله تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي تؤسس له الدولة
القانونية⁽¹⁾.

ويظهر إلى جانب ذلك تخصيص مجلس المحاسبة بنوع محدد من منازعات القانون العام،
وهي المتعلقة بالأموال العامة، لكن هذا التخصيص غير بارز في مفهوم قضاء المظالم، وإنما مندرج
كنوع من أنواع الاختصاصات العديدة، التي يتولاها قاضي المظالم باعتباره حارس الحقوق العامة،
والتي تدخل الأموال العامة ضمنها، ويقوم عليها بعض من رجال الدولة. وعليه فمجلس المحاسبة
إن صح التعبير هو فرع مختص بنوع محدد داخل مؤسسة شاملة كقضاء المظالم.

المطلب الثاني : المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري :

يقصد بالمصادر القانونية لعمل المؤسستين تلك النصوص والمبادئ التي تؤيد إنشاء قضاء
المظالم وتحدد الأطر التنظيمية والوظيفية لعمل مجلس المحاسبة في مجال الرقابة المالية .

وسيتم محاولة حصر المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم (الفرع الأول) ثم المصادر القانونية لعمل

(1) - عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم ، مرجع سابق، ص 15.

مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم

يجد قضاء المظالم حدوده الشرعية التي يعمل بناء عليها إما في مصادر الشريعة (القرآن والسنة والإجماع)، وإما في بعض المبادئ العامة، وهي أصلاً مبنية على المصادر الأولى.

أولاً: النصوص الشرعية:

يستند قضاء المظالم في عمله إلى نصوص الشريعة التي تأمر بالعدل وتقدر الظلم، والخطاب في ذلك موجه للكافة، فلا يجوز لحاكم أو محكوم، كل بحدود مسؤوليته أن يتعدى هذا الحد من حدود الله المتمثل في رفع الظلم وإقامة العدل⁽¹⁾.

1- من القرءان الكريم:

تتجلى هذه النصوص في نوعين:

أ- نصوص تأمر بالعدل:

يعتمد قضاء المظالم على النصوص التي تأمر بالعدل وتحث عليه، وهي كثيرة، ومن جملتها: قوله تعالى: ﴿لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ﴾⁽²⁾.

ووجه الاستشهاد بالآية أن إرسال الرسل وإنزال الكتب هي أشياء وجدت ليتعامل الناس بالحق⁽³⁾، وتعبير آخر يكون التعامل بالحق هو هدف إرسال الرسل وإنزال الكتب.

وقد قال تعالى في آية أخرى: ﴿يٰۤاٰدٰمُ اِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ﴾⁽⁴⁾. فوجه الاستشهاد أن الحكم بين الناس بالحق أي « بالعدل، وهو أمر على الوجوب، وقد ارتبط بما قبله، وذلك أن الذي عوتب عليه داوود عليه السلام طلب المرأة من زوجها وليس

(1) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، الأردن، ط 1، 1411هـ - 1991م، ص 65.

(2) - سورة الحديد، الآية: 24.

(3) - القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 20، ص 269.

(4) - سورة ص، الآية: 26.

ذلك بعدل، فقليل له بعدها فاحكم بين الناس بالعدل»⁽¹⁾.

كما فسّر العدل في قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي

الْقُرْبَىٰ﴾⁽²⁾، بأنه «كل مفروض من عقائد وشرائع في أداء الأمانات وترك الظلم والإنصاف

وإعطاء الحق»⁽³⁾، فكل هذا نسب الله تعالى الأمر به إليه، على ما يدل عليه الأمر من

الوجوب. وهو ما يؤيده قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ

النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾⁽⁴⁾، فإن الآية «عامة في جميع الناس، فهي تتناول الولاية فيما إليهم من

الأمانات في قسمة الأموال ورد الظلمات والعدل في الحكومات»⁽⁵⁾. وهو ما يستشهد به على

وجوب العدل بنصوص لا تحصى.

ب- نصوص تأمر برفع الظلم:

وهو الشطر الثاني من النصوص القرآنية التي يعتمد عليها قضاء المظالم في عمله، حيث أنه

كثيرا ما يعطف في هذه النصوص بين الظلم والكفر أو يفيد. ومن ذلك قوله تعالى: ﴿فَتِلْكَ

يُؤْتِيهِمْ خَاوِيَةً لِّمَا ظَلَمُوا﴾⁽⁶⁾، وكذا في قوله: ﴿وَتِلْكَ الْقُرَىٰ أَهْلَكْنَاهُمْ لَمَّا ظَلَمُوا

وَجَعَلْنَا لِمَهْلِكِهِمْ مَوْعِدًا﴾⁽⁷⁾.

ووجه الاستشهاد بالنصين أن «تلك القرى التي قصصنا عليك نبأهم نحو قرى عاد وثمود

ومدين وقوم لوط أهلكتناهم لما ظلموا وكفروا»⁽⁸⁾، وقد جعل تعالى عاقبة الظلم في الدنيا قبل

الآخرة.

وقد جعلت الشريعة الظلم صورة لتعدي حدود الله فقال تعالى: ﴿وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَأُولَٰئِكَ

(1)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج18، ص185.

(2)-سورة النحل، الآية: 90.

(3)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج12، ص412.

(4)-سورة النساء، الآية: 58.

(5)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج6، ص424.

(6)-سورة النمل، الآية: 52.

(7)-سورة الكهف، الآية: 59.

(8)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج13، ص314.

هُمُ الظَّالِمُونَ ﴿١﴾، حيث «قسّم الله تعالى الحدود إلى قسمين: حدود الأمر بالامتثال وحدود النهي بالاجتناب، فمن تعداها فأولئك هم الظالمون»^(٢).

وقد بين تعالى أن الظلم لا يجب أن يقع، وبالتالي وجب رفعه إذا وقع، فقال سبحانه وتعالى: ﴿وَجَزَاءُ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِّثْلُهَا فَمَنْ عَفَا وَأَصْلَحَ فَأَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ﴾^(٣). ووجه الاستشهاد «أن الله لا يجب من بدأ بالظلم وقيل لا يجب من يتعدى في الاقتصاص وتجاوز الحد»^(٤). فيكون الله تعالى قد أبغض من وقع منه التجاوز والعدوان، وفيه دليل على وجوب تجنب ذلك لنيل محبة الله تعالى.

كما وقد حذرت النصوص القرآنية من الظلم وعاقبته، وأن الله تعالى قد أكد علمه وإحاطته بكل أفعال الظالمين التي سيحاسبون عليها يوم القيامة^(٥)، فقال تعالى: ﴿وَلَا تَحْسَبَنَّ اللَّهُ عَافِيًا عَمَّا يَعْمَلُ الظَّالِمُونَ﴾^(٦)، «مما في ذلك من وعيد للظالم وتعزية للمظلوم»^(٧)، وغير ذلك من النصوص الكثيرة في التحذير من الظلم.

2- من السنة:

لقد وردت أحاديث كثيرة تؤكد ما جاء به القرآن الكريم من نبد الظلم وتحريمه، حيث جاء في الحديث القدسي «يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرماً فلا تظالموا»^(٨). ووجه الاستدلال من الحديث أن الله سبحانه وتعالى تقدر وتعالى عن الظلم ثم جعله محرماً على عباده؛ أي ممنوعاً، وأمر بأن لا يظلم الناس بعضهم وفي ذلك تأكيد وزيادة تغليظ في

(١)-سورة البقرة، الآية: 229.

(٢)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 4، ص 230.

(٣)-سورة الشورى، الآية: 40.

(٤)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 18، ص 492.

(٥)-أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة العربية، غرداية، الجزائر، ط 1، 2005، ص 108.

(٦)-سورة إبراهيم، الآية: 42.

(٧)-القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 12، ص 157.

(٨)-أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب البر والصلة، باب: تحريم الظلم، رقم الحديث 55_ (2577)، ص 1393.

تحريمه⁽¹⁾.

كما صرحت الأحاديث بعقوبة الظلم يوم القيامة، وتعليظها على الظالم أيا كانت مكانته، فقد قال ﷺ: «الظلم ظلمات يوم القيامة»⁽²⁾.

فوجه الاستدلال أن «الظلم يشتمل على معصيتين: أخذ ما للغير بغير حق، ومبارزة الرب بالمخالفة، والمعصية فيه أشد من غيره، لأنه لا يقع غالبا إلا بالضعيف الذي لا يقدر على الانتصار»⁽³⁾.

وتأكيدا على تحريم الظلم الذي لا يقع غالبا إلا على الضعيف، وكثيرا ما يقع من الحكام، قال ﷺ: «ما من أمير عشيرة إلا يؤتى به يوم القيامة مغلولا، لا يفكه إلا العدل أو يوبقه الجور»⁽⁴⁾، وفي ذلك دلالة على عظم الأمانة التي يحملها الحكام، وأنها خزي وندامة، وعاقبتها بحسب عمل صاحبها في الدنيا، وأن الظلم أو الجور هو الذي يوبق صاحبه، وذلك توعد لمن يقع منه الظلم، وحث على العدل.

وقد زاد ﷺ في التعليل على ظلم الحكام، بأن تبرأ حتى ممن يعين أمثال هؤلاء على الظلم، فقد روي عن كعب بن عجرة⁽⁵⁾ أن رسول الله ﷺ قال: «أعيذك يا كعب بن عجرة من أمراء يكونون من بعدي، فمن غشي أبواهم وصدّقهم في كذبهم، وأعانهم على ظلمهم، فليس مني ولست منه، ولا يرد عليّ الحوض، ومن غشي أبواهم أو لم يغش ولم يصدّقهم في كذبهم ولم يعنهم على ظلمهم فهو مني وأنا منه وسيرد عليّ الحوض»⁽⁶⁾.

(1)- النووي، مسلم شرح النووي، مصدر سابق، ج16، ص132.

(2)- أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب المظالم، باب: الظلم ظلمات يوم القيامة، رقم الحديث 2447، ص592.

(3)- العسقلاني، فتح الباري شرح صحيح البخاري، مصدر سابق، ج5، ص100.

(4)- رواه أحمد في مسنده، مسند المكثرين، رقم الحديث 9571، بيت الأفكار الدولية، الرياض، المملكة العربية السعودية،

1419هـ-1998م، ص692.

(5)- كعب بن عجرة بن أمية بن عدي البلوي [ت53هـ]، حليف الأنصار، صحابي شهد المشاهد كلها، سكن الكوفة وتوفي بالمدينة، له 47 حديثا.

ابن عبد البر، الاستيعاب في معرفة الأصحاب، تحقيق: علي محمد الجاوي، دار الخليل، بيروت، ط 1، 1412هـ-1992م، مج3، ص1321.

(6)- أخرجه الترمذي في سننه، كتاب الجمعة، باب: ما ذكر في فضل الصلاة، رقم الحديث 416، وقال عنه الترمذي: حسن غريب من هذا الوجه، وصححه الألباني، تحقيق أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع،

في كل ما ذكر دلالة على تحريم الظلم، وأنه من الآثام، وحث على اجتنابه حيثما كان. وبمقابل ذلك أوجبت السنة على الأمة جميعها رفع الظلم ونصرة المظلوم⁽¹⁾، فقد صح عن النبي ﷺ أنه قد أمر بسبع ونهى عن سبع: «فذكر عيادة المريض، واتباع الجنائز، وتشميت العاطس، ورد السلام، ونصر المظلوم، وإجابة الداعي، وإبرار القسم»⁽²⁾.

فوجه الاستدلال بالحديث أن «نصر المظلوم فرض كفاية، وهو عام في كل المظلومين، وكذلك في الناصرين بناء على أن فرض الكفاية مخاطب به الجميع شرط أن يكون الفعل ظلماً»⁽³⁾. وقد جعلت السنة رفع الظلم الواقع من السلطان أعظم الجهاد، فقال ﷺ: «إن أعظم الجهاد كلمة عدل عند سلطان جائر»⁽⁴⁾.

كما وقد حذرت الأحاديث النبوية من عاقبة عدم رفع الظلم، فقد روي عن أبي بكر ﷺ أنه قال: «أيها الناس إنكم تقرأون هذه الآية ﴿يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا عَلَيْكُمْ أَنفُسَكُمْ لَا يَضُرُّكُمْ مَن ضَلَّ إِذَا أَهْتَدَيْتُمْ﴾⁽⁵⁾، وإني سمعت رسول الله ﷺ يقول: «إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه أوشك أن يعمهم الله بعقاب منه»⁽⁶⁾.

3- من الإجماع:

إن رفع الظلم ونصرة المظلوم داخل في إطار الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر⁽⁷⁾، وذلك واجب على كل مسلم قادر، وهو فرض على الكفاية ويصير فرض عين على القادر الذي لم يقم

الرياض، المملكة العربية السعودية، ط1، ص155.

(1) - أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص109.

(2) - أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب المظالم، باب نصر المظلوم، رقم الحديث 2445، ص591.

(3) - العسقلاني، فتح الباري شرح صحيح البخاري، مصدر سابق، ج5، ص99.

(4) - أخرجه الترمذي في سننه، كتاب الفتن، باب: ما جاء في أفضل الجهاد كلمة عدل عند سلطان جائر، رقم الحديث 2174.

وقال عنه: حديث حسن غريب من هذا الوجه، وصححه الألباني، ص491.

(5) - سورة المائدة، الآية: 105.

(6) - أخرجه الترمذي في سننه، كتاب الفتن، باب: ما جاء في نزول العذاب إن لم يغير المنكر، رقم الحديث 2168، وصححه

الألباني، ص490.

(7) - حمدي عبد المعتم، ديوان المظالم، دار الشروق، بيروت، لبنان، ط1، 1403هـ-1983م، ص43.

به غيره، وإن كان ذوو السلطان أقدر من غيرهم وعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم⁽¹⁾.
وعليه فالانتصاب لرفع الظلم ورد المظالم إلى أهلها هو فرض واجب على الأمة في حق كل
من وقف على مظلوم، وقدر على الانتصار ولم يخش الوقوع فيما هو أشد. وهذا الواجب ليس
مقررًا في مواجهة الأفراد فقط، وإنما تقرر شرعا رفع الظلم أو المنكر، ولو كان من الوالي،
والخليفة الأعظم الذي اختير اختيارًا شرعيًا⁽²⁾.

والخليفة الأعظم في الأصل مأمور بالعدل بين الناس كافة وبالانضباط بحدود الشريعة وعدم
تعديها، باعتباره صاحب الولاية الكبرى⁽³⁾، أو «الإمامة الموضوعية لخلافة النبوة في حراسة الدين
وسياسة الدنيا»⁽⁴⁾. فتكون مهمة الخليفة تبعًا لذلك هي الحكم بما أنزل الله فيما يتعلق بشكاوى
الناس وتظلماتهم، فيفصل فيها ليحقق الحق بقضائه، ويرسم دعائم العدل برفع الظلم عن المتظلم
كائنًا من كان مرتكبه⁽⁵⁾.

والأمر إنما كان كذلك، لتجنب عواقب الظلم من فساد العمران وخرابه، وذلك مؤذن
بانقطاع النوع البشري، وهي الحكمة العامة المراعاة للشرع في جميع مقاصده من حفظ الدين
والنفس والعقل والنسل والمال⁽⁶⁾.

وفي الأخير، فإن هذه النصوص والمصادر، وإن كانت لا تدعو صراحة إلى إحداث مؤسسة
لردع المظالم، إلا أن قضاء المظالم، ما هو إلا ترجمة لروح الشريعة ومقاصدها، وكذا مبادئها التي
تقوم عليها، ومنها نبذ الظلم والحرص على رفعه ودفعه.

ثانياً: المبادئ العامة التي يستند إليها قضاء المظالم:

يستند قضاء المظالم إلى مبدئين هامين ورئيسيين هما:

1- مبدأ المشروعية:

⁽¹⁾ - ابن تيمية، الحسبة في الإسلام، مصدر سابق، ص 11.

⁽²⁾ - حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 44-45.

⁽³⁾ - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 66.

⁽⁴⁾ - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 3.

⁽⁵⁾ - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 66.

⁽⁶⁾ - ابن خلدون، المقدمة، مصدر سابق، ص 241.

إن هذا المبدأ الهام الذي يعد مصدرا لعمل قضاء المظالم يقصد به «التزام كل من الحاكم والمحكوم بالمصدرين الأساسيين في الشريعة الإسلامية وهي القرآن والسنة النبوية، وكذا القوانين التي تصدر بناء على إرادة الأمة فيما لم يرد فيه نص، والمقيدة في ذلك بروح الإسلام ومبادئه العليا»⁽¹⁾. وبتعبير آخر خضوع الجميع لأحكام الشرع حكاما ومحكومين وهو ما يعرفه بعضهم بمبدأ الشريعة الإسلامية⁽²⁾.

يتميز مبدأ المشروعية في الشريعة الإسلامية بكونه يتحاكم إلى قواعد وأحكام محددة سلفا ولا تملك الهيئات الحاكمة إلا العمل بها، بل إن ما يميز الدولة الإسلامية عن غيرها، أنها وليدة القانون الإسلامي، وليست الدولة هي التي أوجدت القانون، كما في الدول الأخرى⁽³⁾. وقد أرشد الله تعالى إلى أن الأحكام الواجبة التطبيق، في كافة الأحوال والظروف على الناس، حكاما ومحكومين هو ما جاءت به الشريعة الغراء⁽⁴⁾، فقال تعالى: ﴿إِنَّا أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ بِمَا أَرَبْنَاكَ اللَّهُ وَلَا تَكُنَ لِلْخَائِبِينَ خَصِيمًا﴾⁽⁵⁾، وقال أيضا: ﴿فَأَحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ﴾⁽⁶⁾.

ثم إن الله تعالى قد أمر بطاعة أولي الأمر في غير معصية بأن أمر برد الاختلاف إلى الله ورسوله ﷺ، فقال جل شأنه: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهٗ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ﴾⁽⁷⁾. ومقتضى الآية أن يتم العرض في حال الاختلاف على الكتاب والسنة وبقية المصادر التبعية التي بنيت عليهما، لأن التشريع ليس للإنسان، وإنما غاية ما

(1) - عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، مصر، ط 1، 1994م، ص 224.

(2) - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 52، وهو ما يدل على إطلاق الشرعية والمشروعية على ذات المعنى في النظام الإسلامي.

(3) - فؤاد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ط 2، 1980، ص 74.

(4) - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 54.

(5) - سورة النساء، الآية: 105.

(6) - سورة المائدة، الآية: 48.

(7) - سورة النساء، الآية: 59.

يفعله المجتهدون لمعالجة القضايا والتغلب على ما يستجد، استخراج الحكم وفق أصول وقواعد محددة لا تخرج في مجموعها عن روح الكتاب والسنة.

وقد أقرت السنة هذا المبدأ وتبعها الخلفاء الراشدون⁽¹⁾، فكان لا بد مما يكفل امتثال الأفراد وبطريق أولى الحكام أو رجال السلطة العامة بمضمونه والتقييد بحدوده. ومع نقص الوازع الديني وكثرة التغالب، كان قضاء المظالم الحارس الأمين لتطبيق المبدأ واقعياً.

2- مبدأ التخصيص:

يرجع هذا المبدأ إلى ما عرف عن الصحابة رضي الله عنهم⁽²⁾، فهذا عمر رضي الله عنه يقول لقاضيه «رد عني الدرهم والدرهمين»، فيما يشبه قضاء الأمور المستعجلة في السعودية اليوم أو قاضي الصلح في بعض الدول العربية، والذي يختص بنظر الأمور المالية الصغيرة⁽³⁾.

ولقد أسس الفقه لمسألة التخصيص هذه، حيث قيل أنه يجوز للإمام أن يقلد القاضي، «خصوص النظر في عموم العمل فيقول: جعلت إليك الحكم في المدائنا خاصة في جميع ولايتي، ويجوز أن يجعل حكمه في قدر من المال نحو أن يقول: «احكم في المائة فما دونها، فلا ينفذ حكمه في أكثر منها»⁽⁴⁾. وعليه كان في البصرة من القضاة من يحكم في الشيء من الديون، ويفرض للمرأة على زوجها، وما صغر قدره من الأحكام لا غير، بل وإن القاضي يحيى بن أكنم⁽⁵⁾ أمر قاض بأن لا يحكم في أكثر من عشرين درهماً⁽⁶⁾.

نتيجة لذلك فلا مانع من تخصيص القاضي بخصومة معينة⁽⁷⁾، خاصة بعد أن تنوعت المجالات التي ينظرها القاضي. حيث كان القاضي ينظر في دعاوى الأوقاف، وتنصيب الأولياء، وأحياناً

(1)-انظر: الفصل الأول من الرسالة، ص26-28.

(2)-سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص521.

(3)-محمد إبراهيم الربابعة، دراسة في تاريخ القضاء الشرعي، دار الكتاب الثقافي، إربد، عمان، الأردن، 2006م، ص30.

(4)-ابن قدامة، المغني، مكتبة الجمهورية العربية، مصر، ج9، ص105.

(5)-يحيى بن أكنم بن قطن التميمي الأسدي المروري [159هـ-242هـ]، قاضي، اتصل بالمأمون فولاه قضاء البصرة، ثم قضاء بغداد، كان مقدماً لدى المأمون لكن المعتصم عزله، ثم ولاه المتوكل ثم عزله، مات في الريزة، له كتب في الأصول.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج8، ص138.

(6)-وكيع، أخبار القضاء، عالم الكتب، بيروت، لبنان، ج2، ص161. وانظر: الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص97، وما ذكره فيما يسمى قاضي المسجد الذي يقضي في ما بين درهم وعشرين ديناراً فما فوقهما.

(7)-داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص14.

المظالم، الشرطة، الحسبة، بيت المال، دار الضرب، موارد الأحباس، صلاة الجمع والأعياد، يجمع بعضها حسب طبيعة الظروف والأمكنة⁽¹⁾.

وترسيخا لمبدأ التخصيص هذا، فإن ارتكب العامل (الموظف) خطأ غير مقصود، أو اجتهد بنية حسنة في أمر خلافا لأحكام الشريعة، وهذا في أحسن الأحوال، فلا بد من إنشاء قضاء خاص يتولى هذه الأمور، كما قد يتولى غيرها⁽²⁾. وهو ما ظهر في صورة قضاء المظالم، فليس هناك مانع، ما دام قد وجد مع القضاء العادي قضاء العسكر، وقضاء الجرائم⁽³⁾.

وفي الحقيقة أن ما جاء به الماوردي والفراء عن قضاء المظالم وإن لم يكن قانونا، فقد أصبح مرجعا أصيلا لاستخلاص القانون الأساسي لقاضي المظالم واختصاصاته، مما يصح بجدارة أن يكون أحد المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم.

الفرع الثاني: المصادر القانونية لعمل مجلس المحاسبة الجزائري

يخضع مجلس المحاسبة الجزائري لمنظومة قانونية تخضع اختصاصاته وإجراءات ممارستها، وكذا تشكيلته لحدودها. وتدرج هذه النصوص من النصوص الدستورية إلى القرارات.

أولاً: النصوص الدستورية:

يخضع مجلس المحاسبة حالياً كقانون أساسي إلى ما نصت عليه المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996م، التي تحدد وظيفته الرقابية، موضوعها وتوقيتها. كما تنص على أن يرسل المجلس تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية⁽⁴⁾. فيما أحالت المادة نفسها تحديد صلاحيات المجلس وتنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته على القانون كما سبق الذكر.

فمجلس المحاسبة إذن مؤسسة دستورية، من حيث النص عليها في القانون الأساسي للدولة القانونية، ولكن بالمقابل، فالنص بمادة وحيدة يجعل المشرع، كأنما عرض لذكر هذه الهيئة فقط، خاصة إذا ما قورن بالمجلس الدستوري الذي حضى بعدد أوفر من المواد الدستورية⁽⁵⁾.

(1) -حسن إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص 297.

(2) -ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 554.

(3) -عبد الرؤوف بن الموفق، ديوان المظالم ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 20.

(4) -المادة 2/170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 السابق ذكره.

(5) -المواد من 163-169 من التعديل الدستوري نفسه.

ثانيا: النصوص التشريعية (القوانين والأوامر):

1- الأمر رقم 95-20⁽¹⁾:

يخضع مجلس المحاسبة حاليا لما جاء في الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة. وقد جاء هذا الأمر متضمنا 117 مادة⁽²⁾، ابتدئ بأحكام عامة⁽³⁾، تتعلق بتحديد مفهوم المجلس ووظيفته الرقابية وأهداف هذه الرقابة، وكذا نوعي الاختصاصات التي يتمتع بها واستقلاليتها، ولغة المداولات ومكان المجلس.

ثم قسمت مواد هذا الأمر على خمسة أبواب:

يتناول الباب الأول⁽⁴⁾ صلاحيات المجلس، مبينا الهيئات التي تخضع لرقابته، وكذا الخارجه عنها، وأن رقابته المستندية يقدم على أساسها تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية. كما يحدد الباب أيضا الصلاحيات الاستشارية المتعلقة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية والنصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية. ضف إلى ذلك الموقف الذي يجب عليه اتخاذه في حال وجود مخالفات.

أما الباب الثاني⁽⁵⁾ فيتعلق بالتنظيم العام لمجلس المحاسبة وسيره، وقد قسم بدوره إلى أربعة فصول. بحيث يتضمن الفصل الأول⁽⁶⁾ التنظيم العام لمجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص اختصاص وطني، وأخرى ذات اختصاص إقليمي، إلى جانب غرفة الانضباط في مجال المالية والميزانية. كما يحدد دور النيابة العامة الذي يقوم به الناظر العام، ويتناول أيضا الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التابعة للمجلس، وأخيرا القضاة المشكلين لهيئة المجلس. أما الفصل الثاني⁽⁷⁾ فينظم

⁽¹⁾ - الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، السالف ذكره.

⁽²⁾ - وقد تم إلغاء مواد 22، 112، 111، 113 بموجب التعديل الذي تضمنه الأمر رقم 10_02 السالف ذكره.

⁽³⁾ - المواد من 01-05 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم نفسه.

⁽⁴⁾ - المواد من 06-27 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁵⁾ - المواد من 28-54 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁶⁾ - المواد من 28-38 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁷⁾ - المادتان 39-40 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

فينظم تكوين المجلس، فيم يتناول الفصل الثالث⁽¹⁾ سلطات قضاة مجلس المحاسبة ودورهم، بدءاً برئيس المجلس والناظر العام، وكذا رؤساء الغرف والفروع. وأخيراً نظم الفصل الرابع⁽²⁾ تشكيلات مجلس المحاسبة التي يجتمع في صورها المتعددة بحسب الاختصاصات الموكولة إليها.

وأما الباب الثالث⁽³⁾ فقد نظم كفاءات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزاء تحرياته، وقد وقد قسم بدوره إلى خمسة فصول: يتعلق الفصل الأول⁽⁴⁾ بحق الإطلاع وسلطة التحري التي يمارسها المجلس ونتائجها، أما الفصل الثاني⁽⁵⁾ فيتعلق برقابة نوعية التسيير التي تنتهي بإعداد تقارير تحتوي على نتائج المعاينات والملاحظات والتقييمات، والتي تسلم إلى السلطات السلمية لكل هيئة. وقد نظم الفصل الثالث⁽⁶⁾ ما يتعلق بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإجراءاتها والنتائج المترتبة عنها. وأما الفصل الرابع⁽⁷⁾ فيتعلق برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وكذا العقوبات المترتبة على مخالفة القواعد المتعلقة بالمالية، وإجراءات تطبيق هذه العقوبات. وأخيراً يتناول الفصل الخامس⁽⁸⁾ من هذا الباب، طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة، سواء بالمراجعة أو الاستئناف أو الطعن بالنقض.

هذا وقد خصّص الباب الرابع⁽⁹⁾ لأحكام خاصة تتعلق بالمراجعة الإدارية السابقة لتشكيل الغرف الإقليمية، والتي يحدد صلاحياتها التنظيم باقتراح من مجلس المحاسبة.

وقد ضم الباب الخامس⁽¹⁰⁾ أحكاماً انتقالية تتعلق بتحويل اختصاصات، وكذا إلغاء الأحكام المخالفة لهذا الأمر.

(1)-المواد من 41-46 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(2)-المواد من 47-54 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(3)-المواد من 55-110 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(4)-المواد من 55-68 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(5)-المواد من 69-73 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(6)-المواد من 74-86 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(7)-المواد من 87-101 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(8)-المواد من 102-110 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(9)-المواد من 111-113 من الأمر رقم 95-20 نفسه. وقد تم إلغاؤها بموجب الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم.

(10)-المواد من 114-116 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

وأخيراً تضمن الباب السادس⁽¹⁾ أحكاماً ختامية تتعلق بالنشر.

3- الأمر رقم 23-95⁽²⁾:

تضمّن هذا الأمر القانون الأساسي لقضاة المجلس في 102 مادة، وقد جاء مقسماً إلى خمسة أبواب تسبقها أحكام عامة⁽³⁾ تحدد الأعضاء الذين يعتبرون قضاة، وطرق وشروط تعيينهم.

أما الباب الأول⁽⁴⁾ فيتعلق بما يخص قضاة المجلس من حقوق وواجبات، وقد جاء مقسماً بدوره إلى فصلين. حدد الفصل الأول⁽⁵⁾ حقوق قضاة المجلس في حمايتهم من أشكال الضغط، وكذا حقهم في الاستقرار، ونص اليمين، والمراتب، والحق في التكوين. ونظم الفصل الثاني⁽⁶⁾ واجبات قضاة المجلس من جهة التحفظ وعدم الانحياز، وكذا حدد حالات التنافي.

وأما الباب الثاني⁽⁷⁾ فقد جاء معنوناً بتنظيم مسار قضاة مجلس المحاسبة، ومقسماً إلى أربعة فصول. تناول الفصل الأول منه⁽⁸⁾ شروط التوظيف، فيما حدد الفصل الثاني⁽⁹⁾ النظام السلمي المتكون من رتبة خارج السلم ورتبتين، وكذا نظام الترقية. أما الفصل الثالث⁽¹⁰⁾ فيحدد وضعية قاضي مجلس المحاسبة وإنهاء مهامه، بدءاً من حالات القيام بالخدمة، والإلحاق، ثم الإحالة والاستيداع إلى إنهاء المهام. وأخيراً جاء الفصل الرابع⁽¹¹⁾ للأولوية والتشريفات.

وعن الباب الثالث⁽¹²⁾، والمعنون بـ "مجلس قضاة مجلس المحاسبة"، فقد قسم إلى ثلاثة

(1)- المادة 117 من الأمر رقم 20-95 نفسه.

(2)- الأمر رقم 23-95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة السابق ذكره.

(3)- المواد من 1-7 من الأمر رقم 23-95 السالف ذكره.

(4)- المواد من 8-27 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(5)- المواد من 8-18 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(6)- المواد من 19-27 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(7)- المواد من 28-57 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(8)- المواد من 28-31 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(9)- المواد من 32-37 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(10)- المواد من 38-55 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(11)- المادتان من 56-57 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

(12)- المواد من 58-97 من الأمر رقم 23-95 نفسه.

فصول. تعلق الفصل الأول منه⁽¹⁾ بتشكيل مجلس قضاة مجلس المحاسبة وسيره، أما الفصل الثاني⁽²⁾ فقد حدد صلاحيات مجلس قضاة مجلس المحاسبة. ونظمت رقابة انضباط قضاة مجلس المحاسبة، والعقوبات التي يمكن أن تواجه قاضي المجلس في حال الإخلال، وكذا الإجراءات المتبعة في الفصل الثالث⁽³⁾ من هذا الباب.

وأخيرا ضم الباب الرابع⁽⁴⁾ أحكاما انتقالية تتعلق بإدماج قضاة مجلس المحاسبة وإلغاء القانون السابق.

ثالثا: المراسيم:

1- المراسيم الرئاسية:

أ- المرسوم الرئاسي رقم 95-377⁽⁵⁾:

جاء هذا المرسوم الرئاسي المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة في (81) مادة قسمت على أربعة فصول، بحيث يتضمن الفصل الأول⁽⁶⁾ أحكاما تمهيدية تتعلق بذكر الهياكل التي يتكون منها مجلس المحاسبة من غرف، ونظارة عامة، وأقسام تقنية، ومصالح إدارية، إلى جانب الأجهزة كديوان رئيس مجلس المحاسبة ومكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير والأمانة العامة وعمل كل منها.

ويتعلق الفصل الثاني⁽⁷⁾ بتنظيم مجلس المحاسبة في شكل غرف وطنية وإقليمية واختصاصات كل منها، وكذا مهام رؤساء الغرف والفروع، إلى جانب النظارة العامة وكتابة الضبط وتنظيم كل منهما، وتحديد مشتملات المجلس من الأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

وينظم الفصل الثالث⁽⁸⁾ عمل مجلس المحاسبة من حيث تكوين التشكيلات، وضبط الإجراءات

(1)-المواد من 58-71 من الأمر رقم 95-23 نفسه.

(2)-المواد من 72-76 من الأمر رقم 95-23 نفسه.

(3)-المواد من 76-97 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(4)-المواد من 98-102 من الأمر رقم 95-23 نفسه.

(5)-المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، وقد سبق ذكره.

(6)-المواد من 2-8 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(7)-المواد من 9-34 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه.

(8)-المواد من 35-43 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه.

الإجراءات المشتركة للعمل، ثم ينتقل إلى تنظيم الإجراءات الخاصة بالعمل في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة نوعية التسيير، وكذا مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وأعمال لجنة البرامج والتقارير.

وأخيراً يتعلق الفصل الرابع⁽¹⁾ بأحكام مختلفة وانتقالية حول الاعتمادات الضرورية لعمل المجلس وعمل الخبراء، البطاقة المهنية، وإلغاء المرسوم المخالف.

ب- المرسوم الرئاسي رقم 415-98⁽²⁾:

هذا المرسوم المتمم ينص على تماثل وظائف الأمين العام ورئيس الديوان ومدير الدراسات والمدير ونائب المدير ورئيس الدراسات المنصوص عليها فيما يخص القانون الأساسي، والرواتب، ووظائف الأمين العام ورئيس الديوان ومدير الدراسات، والمدير ونائب المدير، ورئيس الدراسات في الإدارة المركزية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 227_90 المؤرخ في 3 محرم 1411هـ الموافق لـ 25 يوليو 1990⁽³⁾.

2- المراسيم التنفيذية:

أ- المرسوم التنفيذي رقم 30-96⁽⁴⁾:

هذا المرسوم الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الأمر رقم 23-95 جاء في 37 مادة موزعة على ستة فصول. يتعلق الفصل الأول⁽⁵⁾ بطرق توظيف قضاة المجلس (المحتسبون والمستشارون)، مشيراً إلى أن رئيس المجلس يحدد كيفيات تنظيم المسابقات. أما الفصل الثاني⁽⁶⁾

(1)- المواد من 74-81 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(2)- المؤرخ في 18 شعبان 1419 هـ الموافق لـ 07 ديسمبر 1998 م المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي، الجريدة الرسمية ع 93 الصادرة في 13 ديسمبر 1998.

(3)- الجريدة الرسمية ع 31 الصادرة في 28 يوليو 1990.

(4)- المؤرخ في 22 شعبان 1416 هـ الموافق لـ 13 يناير 1996 م المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الأمر رقم 23-95 المتضمن القانون الأساسي الجريدة الرسمية ع 4 الصادرة في 17 جانفي 1996. وقد عدّل هذا المرسوم مؤخراً بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-95 المؤرخ في 21 ربيع الأول 1432 هـ الموافق لـ 24 فبراير 2011 م، الجريدة الرسمية ع 14 الصادرة في 6 مارس 2011.

(5)- المواد من 1-8 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 السالف ذكره.

(6)- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 نفسه.

فيتعلق بالتعيين في وظائف خارج السلم. وجاء الفصل الثالث⁽¹⁾ ليحدد كيفيات الترفيع والترقية. فيما حدد الفصل الرابع⁽²⁾ المرتبات والتعويضات، وضم الفصل الخامس⁽³⁾ أحكاما انتقالية تتعلق بإدماج الأعضاء. وأخيرا جاء الفصل السادس⁽⁴⁾ ليضم أحكاما مختلفة وختامية حول تنظيم الأمانة ومكتب الانتخاب.

ب- المرسوم التنفيذي رقم 61-99⁽⁵⁾:

جاء هذا المرسوم في ستة مواد تتعلق بالزي الذي يرتديه قضاة مجلس المحاسبة وزي الناظر العام، وكذا قضاة الرتبة الأولى والثانية.

ج- المرسوم التنفيذي رقم 01-420⁽⁶⁾:

هذا المرسوم المتعلق بالمدققين الماليين لدى مجلس المحاسبة تضمن خمسة عشر مادة. حددت المجموعة الأولى من مواده⁽⁷⁾ توزيع المدققين الماليين على رتبتين (رئيسيين و ثانويين) ثم وضعية المدققين الماليين وحقوقهم وواجباتهم، وكذا اليمين المؤداة وشروط العمل والتدريب. أما المجموعة الثانية من المواد⁽⁸⁾ فتحدد مهام المدققين الماليين وشروط التوظيف، في حين تعلقت بتعلق المجموعة الأخيرة من المواد⁽⁹⁾ بفئة المدققين الماليين الرئيسيين مهامهم وشروط توظيفهم.

(1)-المواد من 10-17 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 نفسه.

(2)-المواد من 18-24 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 السالف ذكره.

(3)-المواد من 25-32 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 نفسه.

(4)-المواد من 33-37 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 نفسه.

(5)-المؤرخ في 21 ذي القعدة 1419هـ الموافق لـ 09 مارس 1999 م المحدد لشروط وكيفيات تطبيق المادة 56 من الأمر

رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 16 الصادرة في 13 مارس 1999.

(6)-المؤرخ في 5 شوال 1422 هـ الموافق لـ 20 ديسمبر 2001 م المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمدققين الماليين

لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 80 الصادرة في 26 ديسمبر 2001.

(7)-المواد من 2-10 من المرسوم التنفيذي رقم 01-420 السالف ذكره.

(8)-المواد من 12-13 من المرسوم التنفيذي رقم 01-420 نفسه.

(9)-المادتان من 14-15 من المرسوم التنفيذي رقم 01-420 نفسه.

د-المرسوم التنفيذي رقم 11-96⁽¹⁾

وقد جاء هذا المرسوم في 14 مادة ، يقرر فيها استفادة قضاة المجلس بنظام التقاعد لدى الإطارات السامية للدولة ، كما يحدد مبلغ معاش التقاعد وكذا توزيع الحقوق بعد الوفاة.

رابعاً: القرارات:

1-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 ذي القعدة 1425هـ الموافق لـ 15 ديسمبر 2004م⁽²⁾، المحدد لقائمة المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص المؤهلة لتنظيم المسابقات على أعلى أساس الاختبارات والامتحان المهني ، للاتحاق بالسلك والرتب الخاصة بالمدققين الماليين لمجلس المحاسبة، وهما المدرسة الوطنية للإدارة، وكلية العلوم الاقتصادية والتسيير.

2-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 ذي القعدة 1425هـ الموافق لـ 15 ديسمبر 2004م⁽³⁾، المحدد لبرامج المسابقة على أساس الاختبارات والامتحان المهني، للاتحاق بالسلك والرتب الخاصة بالمدققين الماليين لمجلس المحاسبة في فئتي المدققين الماليين الرئيسيين.

3-القرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 هـ الموافق لـ 16 يناير 1996 م المحدد لمجالات تدخل غرف المحاسبة وتقسيمها إلى فروع⁽⁴⁾، وقد جاء هذا القرار في سبعة مواد. تحدثت المادتان الأولى والثانية عن الغرف الوطنية وتوزيع مجال تدخلها وتقسيمها إلى فرعين، أما بقية المواد فقد تناولت الغرف الإقليمية ومجالاتها، وكذا عملية مراقبة الأسهم العمومية والمساعدات المالية باللجوء إلى التبرعات. وفي انتظار تأسيس الغرف الأخرى ميدانيا تقسم الغرفة الإقليمية للجزائر إلى أربعة فروع.

4-القرار المؤرخ في 10 شوال 1416هـ الموافق لـ 28 فبراير 1996م⁽⁵⁾ الذي ينص

(1)-المؤرخ في 21 ربيع الأول 1432 هـ الموافق لـ 24 فبراير 2011 م يحدد شروط وكيفيات نظام تقاعد قضاة مجلس

المحاسبة ، الجريدة الرسمية ع 14 الصادرة في 06 مارس 2011.

(2)-الجريدة الرسمية ع 16 الصادرة في 2 مارس 2005.

(3)-الجريدة الرسمية ع 16 الصادرة في 2 مارس 2005.

(4)-الجريدة الرسمية ع 6 الصادرة في 24 مارس 1996.

(5)-الجريدة الرسمية ع 77 الصادرة في 11 ديسمبر 1996.

على إنشاء لجنة طعن مختصة بأسلاك المستخدمين الإداريين والتقنيين لدى مجلس المحاسبة والمتكون من سبعة أعضاء يمثلون الإدارة وسبعة أعضاء يمثلون المستخدمين.

5-القرار المؤرخ في 28 ذي القعدة 1416هـ الموافق لـ16 أفريل 1996م⁽¹⁾، المعدل للقرار المؤرخ في 16 يناير بأن تقسم الغرفة الإقليمية للجزائر إلى فرعين عوض أربعة فروع.

إذا أردنا المقارنة بين المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم ومجلس المحاسبة، نجد ابتداءً أن لكلا المؤسستين سندات ومراجع قانونية تعتمد عليها لأداء وظيفتها، ونستطيع استخلاص بعض النقاط منها:

-إن المصادر التي يعتمد عليها قضاء المظالم هي نصوص متكاملة من حيث المنشأ متطورة من حيث الممارسة، وكذا المبادئ العامة التي يستند إليها، وهو الأمر الذي يضفي مقدارا من القدسية على المنهل خاصة عندما تتقرر هذه المبادئ وتستقر في ضمير الأمة.

-أما مجلس المحاسبة فإن مصادر عمله متدرجة ومتنوعة ابتداءً من الدستور إلى القرارات، ولكن ما يلاحظ على مصادره خلوها من فئة القوانين، وذلك راجع ربما للفترة التي صدر فيها هذا النظام القانوني، إذ نشأ في فترة غياب الهيئة التشريعية المنتخبة، لذلك يصح أن يقال أن مجلس المحاسبة هو وليد الهيئة التنفيذية الانتقالية التي جسدها رئيس الدولة.

-إن النصوص التي يعتمد عليها قضاء المظالم هي نصوص عامة، وهو ما يجعلها طيبة لاستيعاب وشمول ما لا يحصر بنص وقابلة لاحتواء كل ما من شأنه رفع ظلم، أو تعلق بحق عام. أما نصوص مجلس المحاسبة فهي نصوص دقيقة ومحددة، تشمل الصلاحيات المخولة والهيكل البشري والنظام الداخلي، فهي وإن كانت حاولت إخضاع المجلس لشبكة قانونية محكمة، فهي بوجه آخر قيدت عمل المجلس بالنصوص الجامدة وقزمت من دور القاضي كقاض. وصورته كجسر بين المخالفات المالية وبين المؤسسات المخولة علاج هذه المخالفات.

-مصادر عمل قضاء المظالم كمؤسسة لا تظهر فيها فكرة الرقابة على الأموال العامة، إلا من

(1)-الجريدة الرسمية ع 46 الصادرة في 31 يوليو 1996.

حيث دخولها في دائرة تصرفات عمال الدولة، باعتبار أن القِيم على الأموال العامة من رجال الدولة. وذلك لا ينفي دخولها فيها، وإنما طبيعة العصر الذي عرف فيه قضاء المظالم وطبيعة المؤسسات الشاملة التي عرفتھا الدولة الإسلامية، والتي تضم اختصاصات عديدة، جعلت فكرة الرقابة المالية لقضاء المظالم لا تظهر إلا من خلال الممارسات التي نظّر لها الماوردي والفراء. وعلى العكس من ذلك، فإن نصوص مجلس المحاسبة تصرّح مباشرة بأن المجلس ولد أصلاً لرقابة الأموال العامة.

المبحث الثاني: نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة وتركيبتهما البشرية والهيكلية

إن كلا من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة هو مؤسسة ذات طبيعة قضائية خاصة، إلا أنه من خلال مصادر عملها، لا يظهر اختصاص قضاء المظالم بالرقابة المالية إلا ضمنا، على عكس مجلس المحاسبة.

واستكمالا للدراسة العضوية وبجنا عن ربط المؤسستين بموضوع الرقابة على الأموال العامة -خاصة قضاء المظالم- يتطلب الأمر بحث النشأة وعوامل التطور التي أدت إلى وصول المؤسستين إلى الصورة التي تعتمدها الرسالة للبحث (المطلب الأول)، وفي جانب آخر يتم رصد التركيبة البشرية وكذا الهياكل الإدارية والتنظيمية المسخرة لضمان حسن سير كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

إذا كان مجلس المحاسبة مؤسسة رقابة مالية ابتداء، رغم تغير قوانينه المنظمة -كامل سيأتي- إلا أن الأمر عام لدى قضاء المظالم، وعليه يتطلب الأمر بحث النشأة والتطور التي مر بها قضاء المظالم مع محاولة الربط بكل ما تعلق بالرقابة المالية دون إسقاط ما سواها (الفرع الأول)، ثم تتبع نشأة وتطور مجلس المحاسبة من أجل المقارنة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة وتطور قضاء المظالم كجهة رقابة على الأموال العامة

يتم التركيز على كل من العامل التاريخي، واختصاص قضاء المظالم بالرقابة المالية كمعيار لتتبع مراحل نشأة وتطور الرقابة المالية لقضاء المظالم.

أولا: مرحلة التمهيد ووضع المبادئ لتأسيس قضاء المظالم واختصاصه بالرقابة على

الأموال العامة:

قبل البدء في الحديث عن هذه المرحلة وجب الإشارة إلى مسألة أصالة مؤسسة قضاء المظالم. فقد ثار خلاف حول أصالة قضاء المظالم على اعتبار أن هناك، ممارسات أشبهته وسبقته زمنيا منها ما كان لدى الفرس الذين يرون رد المظالم من قواعد الملك وقواعد العدل الذي لا يعم

الصالح إلا بمراعاته، ولا يتم التناصف إلا بمباشرة⁽¹⁾، فكان من عادة ملكهم الجلوس لعامة الناس لا يمنعهم من ذلك أحد، فترفع التظلمات ضد رجال الدولة فينصفهم الملك ولو من نفسه⁽²⁾. هذا ولم يكن الفرس الوحيدين، فقد ذكر أنه في العصر البوزنطي [البيزنطي]، وفي سنة 496هـ كان حاكم "الرّها"⁽³⁾ يجلس كل يوم جمعة في الكنيسة للقضاء⁽⁴⁾ في المظالم.

وهذا إنما يدل على أن فكرة التظلم من جور الحكام، وجلوس الحكام لرد المظالم، كانت موجودة قبل مجيء الإسلام، لكن هذا لا يثبت أن قضاء المظالم نشأ تقليدا لها، وإنما الثابت أن الظلم مطلوب رفعه، بإقرار نصوص الشريعة الصريحة⁽⁵⁾. ولا يمنع أن الأمم السابقة أقرته بالتجربة، بل إن السبب الوارد في إنشاء قضاء المظالم هو تجاهر الناس بالظلم والتغالب⁽⁶⁾ فهو إذن قضاء إسلامي أصيل.

ومن جانب آخر ذهب كثيرون⁽⁷⁾ إلى جعل حلف الفضول الذي عرفته العرب في الجاهلية⁽⁸⁾

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 104. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 75. النويري، نهاية الإرب في فنون الأدب، مصدر سابق، السفر السادس، ص 266.

(2)-حسين الطوسي، نظام الملك أو سياسة نامة أو سير الملوك، تحقيق: يوسف حسين بكار، دار الثقافة، مصر، 1407هـ، ص 78.

ويذكر أن سبب تمسك الفرس بذلك، أن أصل قيام دولتهم رد المظالم ذلك أن أول ملوكهم "كيومرث"، وقيل أنه أول ملك من بني آدم، كان سبب ملكه أنه لما كثر البغي في الناس وأكل القوي الضعيف، وفشا الظلم بينهم اجتمع أكابرهم ورأوا أنه لا يقيم أمرهم إلا ملك يرجعون إليه. النويري، نهاية الإرب في فنون الأدب، مصدر سابق، السفر السادس، ص 266.

(3)-الرّها: مدينة بالجزيرة بين الموصل والشام وبينهما ستة فراسخ سميت باسم الذي استحدثها، وهو الرهاء بن مالك بن دعر وقيل باسم الرها بن الروم بن لنطي بن سام.

الحموي، معجم البلدان، مصدر سابق، حرف الراء، مج 3، ص 106.

(4)-آدم متيز، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، ترجمة: محمد عبد الهادي أبو ريذة، مكتبة الخانجي، القاهرة، ودار الكتاب العربي، بيروت، ط 4، 1967، مج 1، ص 430.

(5)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 235.

(6)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 103.

(7)-المصدر نفسه، ص 106. النويري، نهاية الإرب في فنون الأدب، مصدر سابق، السفر 6، ص 266 وما بعدها. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 38.

(8)-وكان سبب الحلف أن رجلا من بني زبيد قدم مكة معتمرا ببضاعته، فاشتراها منه رجل من بني سهم، وقيل أنه العاص بن وائل، فمأطله الثمن، فلما طالب الرجل ببضاعته أو بماله امتنع عليه، فجهر بمظلمته على الحجر، فاجتمعت بطون قريش على إثر ذلك في دار عبد الله بن جدعان على رد المظالم بمكة، وأن لا يظلم أحد إلا منعه وأخذوا للمظلوم حقه فسمى حلف الفضول وهو الذي قال فيه ﷺ «لقد شهدت في دار عبد الله بن جدعان حلفا ما أحب إلي به حمر النعم ولو أدعى به في الإسلام

أصلاً تاريخياً لقضاء المظالم. وذلك بحكم أنه وإن كان فعلاً جاهلياً دعت إليه السياسة، فقد صار بحضور النبي ﷺ وتأكيده فعلاً نبوياً وحكماً شرعياً⁽¹⁾، كما أن هذا الحلف يتكون من أصحاب السلطة العليا في ذلك الوقت وهم رؤساء العشائر⁽²⁾، مع وجود شبهة نظره في تصرفات أكابر القوم، الذي هو أصل تأسيسه كما سبق.

وعلى خلاف ذلك، فإن هناك من ينفي قيام قضاء المظالم على حلف الفضول⁽³⁾ مؤكداً أن الحلف نوع من أنواع القضاء العادي ومن أساليب فض النزاعات والخصومات، التي لم تكن في كثير من الأحيان قاطعة لدابر الخصومة ولا موصلة للحقوق، وهو إنما يناسب العصر الجاهلي، وينظر في كل الخصومات أياً كان نوعها، في حين أنه لم يكن هناك ما يلزم الناس بالاحتكام إلى الحكام إلا بقدر الضرورة ولا يلزم الناس بتنفيذ الأحكام إلا الاعتبار الأدبية.

وعليه فإنه وإن كان حلف الفضول تجربة مدحها النبي ﷺ، ونادى بها الحسين بن علي في عهد معاوية بن أبي سفيان⁽⁴⁾، فإن جعله أصلاً ترك لأصل أقوى، فإن الشريعة مدحت أخلاقاً كثيرة جاهلية، ومنها ما حمل على إنشاء حلف الفضول. ولكن وإن كان حلف الفضول مؤيداً لنشأة مؤسسة المظالم، فإن أصالة قضاء المظالم جاءت نابعة من مبادئ الشريعة التي ذمت الظلم وكررت الوعيد فيه، وحضت على العدل حتى لا يجزب العمران، ويتم الاستخلاف الذي هو مقصد الشارع، فكان رد المظالم من مهام ولي الأمر الأعظم⁽⁵⁾.

فقضاء المظالم إذن أصيل نابع من مبادئ الشريعة، ألجأت إليه الضرورة لرفع الظلم بدليل

لأجبت». انظر: ابن هشام، السيرة النبوية، مصدر سابق، ص 79. الماوردي، أحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106 .

(1)- الماوردي، أحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106 .

(2)- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 38.

(3)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 482.

(4)- ذلك أنه كان بين الحسين بن علي رضي الله عنهما والوليد بن عتبة بن أبي سفيان، منازعة في مال كان بينهما بذي المروة، فكان الوليد تحامل على الحسين في حقه لسلطانه، فقال له الحسين: أحلف بالله لتتصفي من حقي أو لأخذن سيفي ثم لأقومن في

مسجد الرسول ﷺ ثم لأدعون بحلف الفضول قال: فقال عبد الله بن الزبير، وهو عند الوليد حين قال حسين ما قال: وأنا

أحلف بالله لئن دعا به لأخذن سيفي ثم لأقومن معه حتى ينصف من حقه أو نموت جميعاً، وبلغت المسور بن مخرمة فقال مثل

ذلك ثم قام عبد الرحمن بن عثمان بن عبيد الله التيمي فقال مثل ذلك، فلما بلغ ذلك الوليد بن عتبة أنصف الحسين من حقه.

انظر: -ابن هشام، السيرة النبوية، مصدر سابق، ص 80. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مصدر سابق، ج 12، ص 417.

(5)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 482.

عدم الحاجة إلى ظهوره في الزمن الأول للرسالة المحمدية، لأن الحكام والمحكومين قد حرصوا على تطبيق مبدأ المشروعية⁽¹⁾، يحملهم على ذلك قوة الإيمان والوازع الديني، ثم انشغالهم بالفتوحات والجهاد عن التجاحد⁽²⁾. ولا ينكر أن القضاء بما يملكه من سلطة ومكانة في الأنفس، كان كفيلا بإلزام أحكامه للخلفاء والولاة⁽³⁾، وهؤلاء أنفسهم كانوا مثالا في العدل لا ينأى ولاتهم عن المحاسبة من قبل الخلفاء⁽⁴⁾.

وكما هو معلوم، فإن أول تمايز للمظالم عن القضاء العادي كان في عهد عبد الملك بن مروان، لما خصص يوما للمظالم⁽⁵⁾. وأما الأسس التي قام عليها، فقد وضعت قبل ذلك -أي في العهد النبوي والخلافة الراشدة-، وقد تناولت الدراسات السابقة هذه الأسس عموما، وسيركز هنا على الجانب المتعلق منها برقابة الأموال العامة، وعليه فمن المبادئ التي أسست لقضاء المظالم واختصاصه بالرقابة المالية مايلي:

1- مبدأ ضرورة إخضاع الولاة عموما -وعمال المال خصوصا- للرقابة:

تعد محاسبة النبي ﷺ لعامله على الصدقات أساسا واضحا لقيام قضاء المظالم واختصاصه بالرقابة المالية⁽⁶⁾، فقد أسس فيها الرسول ﷺ للمراقبة المالية التي يتولاها الخليفة باعتباره صاحب الولاية العامة التي يندرج ضمنها القضاء.

إن هذه المراقبة على إيرادات الدولة هي بمثابة رخصة لاختصاص القاضي الأعلى في الرقابة على المال العام وتبعه، وهو ما ذهب إليه الخلفاء الراشدون في تتبعهم لحركة المال العام⁽⁷⁾، ومن ذلك آخر الخلفاء الراشدين علي رضي الله عنه الذي كان حريصا على الخراج ومتوليه وهو ما أصبح فيما بعد من اختصاص والي المظالم⁽⁸⁾. فقد ثبت أن عليا رضي الله عنه لما عهد بولاية مصر للأشتر

(1)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 483.

(2)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 556.

(3)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 483.

(4)- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 104.

(5)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 104.

(6)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 557.

(7)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 483-487. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق،

ص 49-69. وانظر الفصل الأول من الرسالة، ص 27-28.

(8)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 559.

النخعي⁽¹⁾ قال له في عهده: «وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله، فإن في صلاحه صلاحاً لمن سواهم، ولا صلاح لمن سواهم إلا بهم»⁽²⁾.

2- القضاء بمقتضى قواعد تخالف ما هو مألوف في القضاء العادي:

تعتبر حادثة الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوام رضي الله عنه والأنصاري⁽³⁾ وقضاء النبي صلى الله عليه وسلم فيها نبراساً للقضاء بالسياسة الشرعية⁽⁴⁾، التي عرفت بأنها «ما يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح، وأبعد عن الفساد، وإن لم يضعه الرسول صلى الله عليه وسلم ولا نزل به وحي»⁽⁵⁾. وبتعبير آخر مجموعة نظم وتدابير تتطلبها شؤون الدولة الإسلامية شرط موافقتها لأصول الدين وتحقيقها لمصالح الأفراد⁽⁶⁾.

فأما عن شبهة جعل حادثة التنازع في الشرب من باب النظر في المظالم، فهي كون الزبير رضي الله عنه ابن عمه الرسول صلى الله عليه وسلم، وأما عن الوجه الخلاف عن القضاء، فإن الماوردي يذكر بأنه «إنما قال له أجره على بطنه أدبا له لجرأته عليه»⁽⁷⁾. ذلك أنه لما جهل الخصم وضع الحكم الأول وحكم بالثاني ليكون أبلغ في زجره⁽⁸⁾. فالأصل هنا هو العقوبة الزاجرة.

إن هذا الأسلوب في القضاء أو الحكم بالسياسة الشرعية، نفذه سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه في رقبته على المال العام، من خلال نظام مقاسمة أموال الولاية. فقد قاسم رضي الله عنه اثني عشر عاملاً أموالهم دفعة واحدة لثبوت ثرائهم غير المشروع، وتعدى ذلك إلى رجل كان أحاً لأحد الجباة،

(1) -مالك بن الحارث بن عبد يغوث النخعي المعروف بالأشتر [ت 37هـ]، أمير من كبار الشجعان، كان رئيس قومه، أدرك الجاهلية، وسكن الكوفة، شهد اليرموك والجمل وصفين، ولاة علي رضي الله عنه على مصر فمات في طريقه إليها.

ابن حجر، الإصابة في تمييز الصحابة، مصدر سابق، ج 3، ص 482.

(2) -الشريف الراضي، نهج البلاغة، شرح محمد عبده، مكتبة مصر، 2006، ج 3، ص 312.

(3) -أخرج البخاري أن رجلاً من الأنصار خصم الزبير في شراج من الحرّة ليسقي به النخل فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم اسق أنت يا زبير فأمره بالمعروف - ثم أرسله إلى جارك، فقال الأنصاري: إن كان ابن عمك. فتلون وجه رسول الله صلى الله عليه وسلم ثم قال اسق ثم احبس حتى يرجع الماء إلى الجذر واستوعى له حقه». البخاري، كتاب الشرب والمساقات، باب: شرب الأعلى إلى الكعبين، رقم الحديث 2362، ص 569.

(4) -ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الأول، ص 557.

(5) -ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية، مصدر سابق، مج 1، ص 29. نقلاً عن: ابن عقيل.

(6) -السيد التهامي حامد كرات، نظرية الحرب والظروف الاستثنائية، مصر، 1985، ص 529.

(7) -الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 102.

(8) -ابن حجر، فتح الباري شرح صحيح البخاري، مصدر سابق، ج 5، ص 39.

قاسمه بشبهة اتجاره بما جى أخوه من أموال، حيث قال لما قاسمه: لست عاملاً لك، قال: نعم ولكنها أموال المسلمين تاجرت بها⁽¹⁾.

فحكّم عمر رضي الله عنه بالمقاسمة هو من باب السياسة الشرعية⁽²⁾ التي يكون معها الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد، وإن لم يفعله رسول الله صلى الله عليه وسلم وذلك لحسن تسيير شؤون الدولة الدستورية أو المالية أو القضائية⁽³⁾.

3- قضاء التعويض عن التصرف الخاطئ لأحد عمال الإدارة:

أقر الإسلام مبدأ التعويض عن الأضرار اللاحقة بالغير نتيجة تصرف خاطئ لعمال الإدارة، أو ما يعرف حالياً بالخطأ المرفقي⁽⁴⁾. ويتعلق الأمر هنا بما ارتبط بإيرادات الدولة أو نفقاتها، فلقد ثبت أن النبي صلى الله عليه وسلم أزال مظلمة القوم الليثيين الذين تظلموا من عامله الذي بعثه صلى الله عليه وسلم ليجمع الصدقات، فمأطله رجل في دفع صدقته فضربه العامل وشجّه، وقصد القوم الرسول صلى الله عليه وسلم وطلبوا القود، فأرضاهم بالتعويض عن الظلم الذي ارتكبه عامله⁽⁵⁾.

من خلال هذه الحادثة تستخلص:

- إمكانية وقوع الخطأ من عمال الدولة (عمال الجباية أو الإنفاق)
- ضرورة متابعة هؤلاء العمال أو إقرار الرقابة على حسن جباية المال وإنفاقه.
- إقرار مبدأ التعويض عن خطأ عمال المال.

ثانياً: مرحلة بروز قضاء المظالم وترسيخ اختصاصه بالرقابة على الأموال العامة:

كان أول تباين وتمايز للمظالم بهذا الاسم في عهد عبد الملك بن مروان، حيث خصص يوماً يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر، فإذا وقف على ما أشكل أو احتاج إلى حكم

(1)- البلاذري، فتوح البلدان، شركة طبع الكتب العربية، القاهرة، ط1، 1317هـ، ص392.

(2)- ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية، مصدر سابق، مج1، ص40.

(3)- السيد التهامي حامد كرات، نظرية الحرب والظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص529.

(4)- الخطأ المرفقي هو الذي يرجع إلى جرد مختلف تجاوزات الإدارات، وله مظاهر خاصة كالتنظيم السيئ للمرفق، أو التسيير

السيئ الناجم عن عدم التمكن لدى الأعوان... أحمد محبو المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص215-216.

(5)- رواه أبو داود في سننه، كتاب الديات، باب: العامل يصاب على يديه خطأ، رقم الحديث 4534 وصححه الألباني

ص496.

منفذ رده إلى قاضيه أبي إدريس الأودي⁽¹⁾، فيصدر الحكم تعززه قوتان: قوة الخليفة الآمرة بنظر المظلمة، وقوة القاضي في نظرها موضوعاً⁽²⁾، لذا كان أطراف الخصومة يرضون الحكم لعلمهم أن الأمر محال من الخليفة إلى القاضي فحكم القاضي يكتسب قوته من أمر الإحالة فكأنه صادر عن الخليفة⁽³⁾.

وإذا كان قضاء المظالم قد ظهر وخصص له يوم في عهد عبد الملك بن مروان، فإنّ الممارسة الفعلية كانت مزدهرة على عهد بن عبد العزيز. ذلك أن هذا الخليفة قد عزز جملة الأسس الموروثة عن عهد الرسول ﷺ والخلافة الراشدة. ومن ذلك إقرار مبدأ التعويض حين عوض الرجل الذي مر على زرعه جيش من أهل الشام فأفسدوه إذ عوضه 10 آلاف، وكذا النهي عن التعذيب في تحصيل الخراج⁽⁴⁾.

وقد عززت أسس المرحلة الأولى بقواعد تتعلق بطبيعة الخصومة الداخلة في المظالم منها:

1- طبيعة تحقيقات قاضي المظالم إدارية لا قضائية⁽⁵⁾:

كان عمر بن عبد العزيز يكتفي في المظالم بالبيئة اليسيرة المؤدية إلى القناعة الوجدانية، لأنّ وجود طرف أقوى يضعف قدرة المدعي في الحصول على البيئة⁽⁶⁾.

وقد ورد في قضاء عمر بن عبد العزيز في المظالم أنه يرد المظالم إلى أهلها بغير البيئة القاطعة، وكان يكتفي بيسير إذا عرف وجه مظلمة الرجل ردها عليه ولم يكلفه تحقيق البيئة لما يعرف من غشم الولاية على الناس⁽⁷⁾.

(1)-المواردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 104، غير أن كتب التراجم تذكر أن الذي ولاه عبد الملك القضاء هو أبو إدريس الخولاني [8-80هـ، 630-700م]. الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج3، ص239.

(2)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص76.

(3)-حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص71.

(4)-يذكر أبو يوسف أن عدي بن أرطأة عامل عمر بعث إليه أن أناسا قبلنا لا يؤدون ما عليهم من الخراج حتى يمسه شيء من العذاب، فكتب إليه عمر... إذ أتاك كتابي هذا فمن أعطاك ما قبله عفوا وإلا فاحلفه... أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص119.

(5)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، المرجع السابق، ص565.

(6)-عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم، مرجع سابق، ص37.

(7)-ابن عبد الحكم، سيرة عمر بن عبد العزيز، مصدر سابق، ص129.

2- القضاء بإلغاء الأعمال الخارجة عن الشرعية⁽¹⁾:

كما أقر عمر التعويض فقد أقر أساسيات الإلغاء في حق كل ما خالف الشريعة كفرض الجزية على البربر في شمال إفريقيا رغم إسلامهم⁽²⁾ وفرض ضرائب مجحفة على الرهبان الذين أعفقتهم السلطات من دفع أية ضرائب، أو فرض ضرائب على البغايا⁽³⁾. فكان يعمل على تخليص الإيرادات العامة من كل ما يشوبها من مداخل غير شرعية بإلغائها، فيأمر عماله بأن: «لا تحمل خرابا على عامر، ولا عامرا على خراب، ولا تأخذ من عامر لا يعتمل شيئا، ولا تأخذ في الخراج إلا وزن سبعة ... ولا خراج على من أسلم»⁽⁴⁾.

وكما أقر عمر بن عبد العزيز الإلغاء في حق ما خالف الشريعة، فقد أكد أن التقادم لا يكسب حقا، وأن لا تقادم في حق أي تصرف خاطئ⁽⁵⁾، وذلك عندما أبطل ملكيته الخاصة في فدك كانت للنبي ﷺ ينفق منها على بني هاشم، آلت إليه إرثا فردها على ما كانت عليه⁽⁶⁾.

3- سرعة البت في المظالم:

كتب الخليفة عمر بن عبد العزيز إلى عماله يرد المظالم في حينها لأنه كان يرى أن العدالة البطيئة ظلم، فحرص على سرعة الفصل في المظالم، معطيا ولأته الحرية في هذا الشأن حتى لا تتضرر مصالح الأهالي⁽⁷⁾.

كل هذه العناصر التي مزجت مع القواعد السابقة، يضاف إليها انفصال قضاء المظالم عن القضاء العادي، أعطى الفرصة لنضج قضاء المظالم في المرحلة الموالية.

ثالثا: مرحلة نضج قضاء المظالم وتقنين اختصاصه بالرقابة على الأموال العامة:

على الرغم من ضعف الوازع الديني، واضطراب الحياة السياسية في العهد العباسي، واعتبار

(1)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 76.

(2)- أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 130.

(3)- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 125.

(4)- أبو يوسف الخراج، مصدر سابق، ص 86.

(5)- عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم، مرجع سابق، ص 38.

(6)- السيوطي، تاريخ الخلفاء، مصدر سابق، ص 151.

(7)- ابن عبد الحكم، سيرة عمر بن عبد العزيز، مصدر سابق، ص 96. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 75.

شرط الولاء في التولية لدى العباسيين، فإنّ هذا العصر شهد اتساعاً كبيراً في حدود الدولة الإسلامية، وانفتاحاً علمياً جعله العصر الذهبي للحضارة الإسلامية في مجمل فروعها وعلى رأسها القضاء⁽¹⁾.

ولقد ظهرت الرغبة منذ أوائل العصر الذهبي في تعزيز سلطة القضاء من طرف الحكام وبسطها على ربوع الدولة الإسلامية. فهذا الخليفة المنصور يرى للملك أربعة أركان لا يصلح إلا بها، أحدها قاض لا تأخذه في الله لومة لائم⁽²⁾، ويستعدي عليه الجمالون في شيء فيستدعي قاضيه في المدينة ليعدل فيحكم على المنصور الذي يدعو له ويأمر له بعشرة آلاف دينار⁽³⁾. وفي هذه المرحلة برز قضاء المظالم كمؤسسة قضائية مستقلة، متميزة من حيث الهيئة وقواعد الاختصاص (الوظيفي، الزماني والمكاني)، وكذا طرق التقاضي وأساليب الإثبات:

1- من حيث الهيئة:

تمايز قضاء المظالم من الناحية البشرية في شطرين:

أولهما: تخصيص قاض للمظالم، حيث ثبت أن الخلفاء العباسيين كانوا يباشرون ذلك بأنفسهم، فجلس لها المهدي والمهدي، والرشيد والمأمون، وآخرهم جلوسا المهدي⁽⁴⁾. كما أن هؤلاء الخلفاء قد عهدوا بما لغيرهم حسب مقتضى الأحوال⁽⁵⁾ فقام بالنظر بعض من ذوي الولاية العامة، كما حصل مع الوزير جعفر البرمكي⁽⁶⁾ في عهد هارون

(1) - محمد عصام شبارو، القضاء والقضاة في الإسلام، العصر العباسي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1983، ص 14.

(2) - الطبري، تاريخ الرسل والملوك، مصدر سابق، ج 8، ص 67.

(3) - يذكر السيوطي عن نعيم المدني قال: قدم المنصور المدينة ومحمد بن عمران الطلحي على قضائه، فاستعدي الجمالون على المنصور في شيء فأمرني أن أكتب إليه بالحضور وإنصافه، فاستعفيت فلم يعفني. فكتب الكتاب وختمته، وقال: والله لا يمضي به غيرك فمضيت به إلى الربيع فدخل عليه ثم خرج فقال للناس: إن أمير المؤمنين يقول لكم أنني قد دعيت إلى مجلس الحكم فلا يقومون معي أحد، ثم جاء هو والربيع فلم يبق له القاضي بل حل رداءه واحتفى به ثم دعا بالخصوم وادعوا فقضى لهم على الخليفة، فلما فرغ قال له المنصور: جزاك الله عن دنياك أحسن الجزاء لقد أمرت لك بعشرة آلاف دينار. السيوطي، تاريخ الخلفاء، مصدر سابق، ص 172.

(4) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 104.

(5) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 86.

(6) - جعفر بن يحيى بن خالد البرمكي [ت 187هـ]، أبو الفضل، وزير الرشيد، أحد مشاهير البرامكة ومقدميهم، ولد ونشأ ببغداد، استوزره الرشيد، فانقادت له الدولة إلى أن نقم عليه الرشيد فقتله، وكان ممن عرف بالفصاحة البلاغة والكرم.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، تحقيق: إحسان عباس، دار صادر، بيروت، لبنان، ج 1 ص 328-336.

الرشيدي⁽¹⁾، كما قام بها بعض القضاة المتخصصين كما في حال القاضي يحيى بن أكنم في عهد المأمون⁽²⁾.

وثانيهما: هيئة المجلس المتميزة فقد صارت تتكون من الناظر في المظالم إلى جانب القضاة والفقهاء والحماة، الأعوان، الكتّاب، الشهود⁽³⁾. ولا يمكن الجزم في أي عصر بالتحديد انتهت التركيبة إلى ما هي عليه⁽⁴⁾، غير أنه يمكن التأكيد أن ديوان المظالم برز بتركيبته المميزة في العصور العباسية المتلاحقة، لأن ما جاء بعد العصر العباسي لم يكن إلا تقليداً.

2- من حيث الاختصاص:

في هذه المرحلة حددت اختصاصات قاضي المظالم في عشرة ذكرها الماوردي والفراء، أبرز ما تعلق منها برقابة الأموال العامة: النظر في جور العمال فيما يجونه من أموال، ومراقبة كتّاب الدواوين. ونظر الغصوب السلطانية والوقوف مما سيتم بحثه لاحقاً.

كما حدد الاختصاص الزمني والمكاني، فإن كان للقاضي مهام أخرى عين أياً ما للمظالم وإلا قد يجلس كل أيام الأسبوع. وإلى جانب الحدود المكانية التي يسري عليها اختصاص ناظر المظالم الحدود النظر في إقليم معين، خصص لرفع المظالم مكان خاص اختلفت تسميته على مر العهد العباسي، وما بعده كان بمثابة إجراء لرفع المظالم⁽⁵⁾.

3- من حيث الإجراءات:

تطلب هذا النوع من القضاء اتباع إجراءات معينة لمباشرة الظلامة، كوجوب أن تكون الظلامة مكتوبة وموقعة، كما تكون أصول المحاكمة والبيانات مختلفة عن القضاء العادي كما سيأتي بيانه.

ولعل التنظير في المظالم، أهم ما ساعد على الدراسة والإحاطة بقضاء المظالم، والذي تجسد أصلاً في كتابي الأحكام السلطانية للماوردي والفراء، وهو ما يعد قانوناً أساسياً لاختصاصات

(1)-حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 85.

(2)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 113.

(3)-سيتم التطرق إلى هذه التركيبة في المطلب الموالي.

(4)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 567.

(5)-سيتم بحث قواعد الاختصاص في الفصل الثالث من الرسالة.

وهيكله مؤسسة قضاء المظالم.

رابعاً: مرحلة الجمود والتقليد ومحاولات بعث قضاء المظالم:

1-مرحلة الجمود والتقليد:

باشراً أغلب ولايات الدولة الإسلامية في المشرق النظر في المظالم، خاصة بعد أن ضعفت الرابطة بين الولايات وحاضرة الخلافة التي ضعفت سيطرتها على الولايات لضعف الخلفاء. فكان هؤلاء الولاة يباشرون النظر بأنفسهم بصفتهم أصحاب ولاية عامة لا تتوقف على إذن من الخليفة⁽¹⁾. فقد جلس أحمد بن طولون⁽²⁾ للمظالم في مصر يومين في الأسبوع، وكان كافور⁽³⁾ يجلس كل سبت ينظر في المظالم. وعلى هذا النحو سار الفاطميون، فنظر فيها عظامؤهم كجوهر الصقلي⁽⁴⁾، والقائد بدر الجمالي⁽⁵⁾. وقد عرف الأيوبيون والمماليك جلوس سلاطينهم للمظالم، وبناء دار العدل لهذا الغرض⁽⁶⁾.

أما في المغرب الإسلامي فيرى بعضهم⁽⁷⁾ أن القضاء لم يعرف خطة المظالم كما تسمى في المشرق لسببين أولهما أن القضاة كانوا أقرباء لهم من الهيبة والسلطة والنفوذ ما لوالي المظالم في

(1)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص493.

(2)- أبو العباس أحمد بن طولون [220هـ-270هـ]، الأمير التركي، صاحب الديار المصرية والشامية والثغور، ولد بسامراء، ونشأ في الفقه والصلاح والجدود، كما نقل عنه أنه كان حاد الخلق، وسفك الكثير من الدماء، توفي بمصر. جمال الدين الأتابكي، النجوم الزاهرة في ملوك مصر والقاهرة، تعليق: محمد حسين شمس الدين، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1413هـ-1992م، ج3، ص3-23.

(3)- أبو المسك كافور بن عبد الله الأخشيدي [292هـ-357هـ]، اشتراه الإخشيد فنسب إليه وترقى عنده حتى صار أتابك ولديه، وقام بتدبير مملكتهم، واستقل بملك مصر بعد وفاتها وحكم سنتين وأشهر، توفي بالقاهرة.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج4، ص99-105.

(4)- جوهر بن عبد الله، القائد المعزي [ت 381هـ]، كان من كبار القواد المعز لدين الله أبي تميم، فتح مصر لأستاذه سنة 358هـ. كان عادلاً عاقلاً شجاعاً مدبر، بنى القاهرة وجامع الأزهر.

الأتابكي، النجوم الزاهرة، مصدر سابق، ج4، ص29-34.

(5)- بدر بن عبد الله الجمالي، أبو النجم [405هـ-487هـ]، أمير الجيوش المصرية، ووالد الملك شاهنشاه، ولي إمارة دمشق للمستنصر صاحب مصر، ثم استدعاه إلى مصر ليكون حاكماً فيها كان حازماً شديداً، توفي بالقاهرة.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج2، ص45.

(6)- المقرئ، الخطط المقرئية، مصدر سابق، ج3، ص50-52.

(7)- إبراهيم بكير بحاز، القضاء في المغرب الإسلامي، جمعية التراث، الجزائر، ط2، 1427هـ-2006م، ص110.

المشرق، لا يخشون واليا ولا أميراً ولا إماماً متى ثبت الحق حكموا به. وثانيهما أن الظلم الذي استشرى في المشرق لم يقع من ولاة وأئمة وأمراء المغرب إلا نادراً، وهو الأمر الذي شابه الأندلس، ومع ذلك لم يمنع من جلوس الخلفاء للمظالم بأنفسهم أو بواسطة قاضي الجماعة أو صاحب الشرطة الكبرى⁽¹⁾.

وتشير بعض الدراسات إلى ظهور بعض النظم القضائية، التي تشبه قضاء المظالم في الجزائر في العهد العثماني⁽²⁾ مثل:

- قضاء المجلس العلمي (المجلس الشريف)، وقد وضع في الأصل لتحقيق التوافق بين المذهب الحنفي والمالكي، إلا أنه من حيث المهام كان يتولى الفصل في القضايا التي تحدث بين الهيئات الحكومية وموظفي الدولة من جهة، وأفراد الرعية من جهة أخرى، كان أخطرها ما يرفع ضد باشا الأيالة شخصياً⁽³⁾، إلا أن أحكامه قابلة للاستئناف أمام قضاء الداي.

- قضاء الداي (وقضاء الباي على مستوى البايك)، ويفصل قضاء الداي بصفة نهائية بعد استشارة الفقهاء والقضاة يتبع المتظلم لدى هذا القضاء إجراءات شبيهة بإجراءات المظالم، حيث يمسك المتظلم بالسلسلة المثنية على جانب باب دار الإمارة، وينادي شرع الله عدة مرات حتى يسمح له بالدخول ليستمع إلى شكواه⁽⁴⁾.

2- محاولات بعث قضاء المظالم حديثاً:

في العصر الحديث، عرفت الأجهزة المتخصصة، كل منها -إذا صح التعبير- يرفع الظلم في جانب معين، فهناك أجهزة قضائية عديدة في معظم الدول الإسلامية تنظر المظالم تحت مسميات

(1)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 578. وقد ذكر القلقشندي نماذج لجلوس السلاطين للمظالم في المغرب العربي، فيما سماها مملكة تونس والمغرب الأقصى. القلقشندي، صبح الأعشى في صناعة الإنشاء، دار الكتب، القاهرة، مصر، 1340 هـ-1922 م، ج 5، ص 144، 206.

(2)-الأمير بوغدادة، المؤسسات في الجزائر أواخر العهد العثماني (القضاء نموذجاً)، مرجع سابق، ص 93-98. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 228.

(3)-مصطفى أحمد بن حموش، المدينة والسلطة في الإسلام (نموذج الجزائر في العهد العثماني)، دار البشائر للطباعة والنشر، دمشق، ط 1، 1999، ص 89.

(4)-الأمير بوغدادة، المؤسسات في الجزائر أواخر العهد العثماني، مرجع سابق، ص 98-101.

أخرى كمجلس المحاسبة، المحكمة الدستورية، المحكمة العليا...⁽¹⁾ . وعليه يمكن القول أن اختصاصات قضاء المظالم قد فككت، لتتولى المؤسسات الحديثة المتخصصة كل اختصاص. وتظهر محاكم الحسابات وما شابهها كجهة مختصة بالرقابة المالية، مما يعني انحصار الدور القضائي لقضاء المظالم المتبقي في نوع معين من المنازعات، لا يكون وثيق الارتباط بموضوع الرقابة المالية. أما مصطلح "ديوان المظالم" كمؤسسة حالية فقد أصبح الآن مرتبطا بالديوان الذي استحدث في المملكة العربية السعودية، والذي اختص ابتداء بجمع الشكاوى المقدمة إليه والتحقيق فيها⁽²⁾، أشبه ما يكون بنظام القضاء الإداري، أو المحاكم الإدارية. بمختلف درجاتها مع آخر التعديلات التي أدخلت عليه.

كما أصدر الرئيس المصري "السادات" قرارا جمهوريا بإنشاء ديوان المظالم، على أن يلحق برئاسة الجمهورية للنظر في مظالم الشعب بعين العدل والإنصاف، حتى في مجال المخالفات المالية والإدارية⁽³⁾، وهو ما يقارب صلاحيات وسيط الجمهورية في الجزائر، والذي يساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، والبحث في قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية متمتعا في ذلك بصلاحيات التحري⁽⁴⁾.

وإلى ذلك أنشئ في الأردن حديثا ديوان المظالم بصدور القانون رقم 11 لسنة 2008 للنظر في الشكاوى المتعلقة بأي قرار إداري⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: نشأة وتطور مجلس المحاسبة في الجزائر

تعتبر مرحلة ما بعد الاستقلال في الجزائر مرحلة متنوعة من حيث نظمها السياسية والاقتصادية، وهو ما أثر على مجلس المحاسبة واختصاصاته، حيث مر بالمراحل التالية:

(1)- أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 146.

(2)- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 277.

(3)- نصر فريد محمد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، مرجع سابق، ص 100-101.

(4)- انظر المواد من 01 إلى 10 من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 4 ذي القعدة 1416هـ الموافق لـ 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية ع 20 الصادرة في 31 مارس 1996، وقد تم إلغاء المرسوم من طرف رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة.

(5)- مقال للدكتور محمد سالم ملحم على موقع 12/02/2011 WWW.SMART LINE2010.blogspot

أولاً: مرحلة الإشارة والتنويه بضرورة إيجاد هيئة رقابة مالية عليا مستقلة:

قبل البدء في خصائص هذه المرحلة، تجدر الإشارة إلى أصل المؤسسات العليا للرقابة المالية في الأنظمة المعاصرة. حيث يوجد ضمن البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة، جهاز أعلى للرقابة المالية، وبغض النظر عن التسميات، فإن أهم ما يميزه هو الاستقلال والصلاحيات الواسعة للرقابة⁽¹⁾.

وقد تميز نموذجان من هذه الأجهزة العليا للرقابة المالية:

1- نموذج الأنظمة الأنجلو سكسونية، الذي تكون فيه الرقابة المالية أثناء تنفيذ العمليات المالية، كما في بريطانيا، حيث توزع الرقابة بين بنك إنجلترا والمحقق العام (رقابة إدارية).

2- نموذج النظام الفرانكفوني، الذي تتزعمه فرنسا، والذي يأخذ بممارسة الرقابة المالية البعدية، ومن طرف جهة قضائية، وعلى هذا النموذج جاء مجلس المحاسبة الجزائرية⁽²⁾.

وربما يرجع اقتباس النموذج الفرنسي لمخلفات التاريخ، حيث كانت الجزائر قبل الاستقلال خاضعة لاختصاص مجلس (محكمة) الحسابات الفرنسي، الذي كان يمثل بذات الوقت هيئة استشارية وقضائية مكلفة بالحكم على حسابات المحاسبين العامين⁽³⁾. وقد أنشئت هذه الهيئة منذ 1807 من طرف نابليون، وتعمل وفق قوانين المحاسبة العمومية، والمنظمة بواسطة التعليم لسنة 1822⁽⁴⁾، وقد مرت بتحويلات عدة حتى تم الاعتراف لها بالطابع القضائي⁽⁵⁾.

وعليه فقد اقتبست الجزائر هذه التجربة الفرنسية، وجسدها من خلال مجلس المحاسبة، وضروري بعد ذلك أن تكون هناك اختلافات في التطبيق والآثار، باعتبار التجربة في البلد الأصيل تكون عبارة عن نتائج لتحويلات وتراكمات تاريخية منطقية، عكس تطبيق الحاصل مباشرة وفي ظروف مختلفة.

(1)- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، ط2، ص145.

(2)- عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص137.

(3)- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص57.

(4)- Mouhoud Ramli, Approche Comparative des cours des comptes française. Et Algérienne, O.P.U, Alger, 1987, P24.

(5)- حسين عبد العال، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص190-191.

لم ينص أول الدساتير الجزائرية بعد الاستقلال على إنشاء الهيئة المالية العليا للرقابة -دستور 1963-، لكن المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية⁽¹⁾، نص في مادته الثالثة على إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة تابعة مباشرة لوزير المالية، تختص بوظيفة الرقابة المالية، إلى جانب هيئات أخرى، غير أن ذلك لم يتجسد⁽²⁾.

وقد نادى بعض النصوص بضرورة إحداث مجلس المحاسبة، كالمادة 276 من القانون البلدي⁽³⁾، التي جاء فيها «يكلف مدير الضرائب المختلفة، ريثما تؤسس محكمة خصوصية بمراقبة وتصفية حسابات التسيير الخاصة بالبلديات والمؤسسات العمومية البلدية».

وكذلك الأمر بالنسبة للمادة 117 من قانون الولاية⁽⁴⁾ نصت على أن «يمارس الوزير المكلف بالمالية، ريثما تؤسس هيئة قضائية اختصاصية، مراقبة وتصفية حسابات التسيير الخاصة بالولايات والمؤسسات العمومية للولاية».

وقد صدرت توصية عن رؤساء البلديات سنة 1968 تطالب بإحداث مجلس المحاسبة، إما في شكل غرفة بالمجلس القضائي، وإما بإحداث هيئة مستقلة⁽⁵⁾، فيما حاولت بعض الهيئات (رغم كونها استشارية)، مثل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بين عامي 1968-1976، القيام ببعض مهام مجلس المحاسبة من خلال تكليفه بفحص حسابات الشركات الوطنية بغية تقديم تقارير عنها إلى الحكومة⁽⁶⁾.

كل هذه النصوص والممارسات الفعلية أكدت الحاجة لوجود هيئة رقابة عليا مختصة بالعمليات المالية للدولة والجماعات المحلية، وهو ما حققه دستور 1976.

(1)-الجريدة الرسمية ع 23 لسنة 1963.

(2)-رشيد مخلوفي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 176.

(3)-الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق لـ 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية ع 6، الصادرة في 18 يناير 1967.

(4)-الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق لـ 22 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية ع 44، الصادرة في 23 مايو 1969.

(5)-علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2006، ص 160.

(6)-أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 57.

ثانيا: المرحلة الأولى للتأسيس الدستوري والقانوني لمجلس المحاسبة بصلاحيات موسعة:

من بين المشاكل والأفكار التي أبرزتها المناقشة الواسعة سنة 1976 لمشروع الميثاق الوطني مشكل الرقابة، ومدى أهميتها مع ظهور أمراض التنمية كالتبذير وسوء التسيير والرشوة⁽¹⁾، فجاء الميثاق الذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية، تدرج في إطار التنظيم المنسجم الذي تتسم به الدولة الاشتراكية، أي أن تتكامل وسائل المراقبة للحزب والدولة والمجالس، من أجل وقاية المجتمع من كل أشكال التجاوز⁽²⁾. ولذلك نص دستور 1976⁽³⁾، على تأسيس مجلس المحاسبة في الفصل الخاص بوظيفة المراقبة، وليس الفصل الخاص بالوظيفة القضائية. يقوم بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجمهورية، والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. وقد رفع هذا الدستور بذلك وظيفة المراقبة إلى مستوى وظائف الدولة الأخرى، وأضاف إليها الطابع السياسي والشعبي، الذي ينقصها بحكم النظرة الإدارية الضيقة⁽⁴⁾. رغم ذلك فإن النص الدستوري أسقط الشق الأول من الميزانية (الإيرادات)، ذاكرة شق النفقات فقط، وهو ما تداركه القانون المتضمن تأسيس مجلس المحاسبة.

تأسس مجلس المحاسبة إذن بموجب القانون رقم 80-05⁽⁵⁾، وبالرغم من أن الجزائر واجهت واجهت الكثير من المشاكل، من بينها نقص الوسائل البشرية، وغياب التجربة الكافية التي تؤهلها لضمان تسيير فعال للأموال العمومية، وكذا الفراغ القانوني الذي ألجأ إلى اعتماد نصوص قانونية مؤقتة إلى أن يتم تنظيم الرقابة وإصلاحها بصفة معمقة⁽⁶⁾، إلا أن هذا القانون الأول وتوابعه كان أكثر حكمة ووضوحا⁽⁷⁾ مما جاء بعده، للأسباب التالية:

1- حدد هذا القانون مباشرة طبيعة المجلس بكونه هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية،

(1)-علي زغدود، المالية العامة، مرجع سابق، ص160.

(2)-الأمر رقم 76-57 السالف ذكره، المتضمن الميثاق الوطني، الباب الثاني، ص85.

(3)-المادة 190 من الأمر رقم 76-97 المتضمن إصدار دستور 1976 السالف ذكره.

(4)-علي زغدود، المالية العامة، مرجع سابق، ص160.

(5)-المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400هـ الموافق لـ 1 مارس 1980م، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس

المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 10 الصادرة في 4 مارس 1980.

(6)-عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص138.

(7)-مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص236.

مكلفة بالرقابة اللاحقة للمالية العامة، خاضع لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، مع تمتعه باستقلالية التسيير⁽²⁾.

2- أقر هذا القانون بصفة القضاة لأعضائه، يخضعون لنظام القضاء على وجه التحديد في المجال التأديبي⁽³⁾، وتطبق عليهم اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء فيما يخص تعيين قضاة الوظيفة الوظيفية القضائية⁽⁴⁾، ومع ذلك فللقضاة مجلس المحاسبة قانون أساسي خاص⁽⁵⁾.

3- من حيث التنظيم يقسم المجلس إلى غرف وأقسام عند الاقتضاء، كما يتضمن نظارة وكتابة ضبط، أقساما تقنية ومصالح إدارية⁽⁶⁾، وهو أشبه ما يكون بتنظيم الهيئات القضائية.

4- حدد القانون رقم 80-05 الصلاحيات الإدارية للمجلس في تقديم تقارير حول المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية، وطلبات إعادة هيكلة المؤسسات الاشتراكية، والتي ترسل إلى المجلس الشعبي الوطني⁽⁷⁾. كما أن المجلس يعطي آراء استشارية بصفته مستشارا ماليا لرئيس الجمهورية حول المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بتنظيم الحسابات وتسييرها⁽⁸⁾، وكذا وكذا أي اقتراح أو توصية من شأنها تحسين إدارة ومردود الإدارة والمؤسسات⁽⁹⁾.

وأما الصلاحيات القضائية، فتعد واسعة باعتبارها تنصب على حسابات مديري الأعمال وآمري الصرف والمحاسبين⁽¹⁰⁾، ويصدر المجلس بمناسبة ممارسة مهمته هذه قرارات بشأن تدقيق وتصفية الحسابات، كما يفصل بموضوع مسؤولية المحاسبين المالية⁽¹¹⁾، ويحكم على المخالفين

(1)- المادة 03 من القانون رقم 80-05 السالف ذكره.

(2)- المادة 11 من القانون رقم 80-05 نفسه.

(3)- المواد 63-64 من المرسوم رقم 81-138 المؤرخ في 24 شعبان 1401 الموافق لـ 27 يونيو 1981 المتضمن القانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 26 الصادرة في 30 يونيو 1981.

(4)- المادة 24 من المرسوم رقم 81-138 نفسه.

(5)- المرسوم رقم 81-138 السالف ذكره.

(6)- المادة 2 من المرسوم رقم 81-112 المؤرخ في 26 رجب 1401 الموافق لـ 30 مايو 1981، الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 22 الصادرة في 2 يونيو 1981.

(7)- المادة 08 من القانون رقم 80-05 السالف ذكره.

(8)- مادة 09 من القانون رقم 80-05 نفسه.

(9)- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 57.

(10)- المادة 26 من القانون رقم 80-05 السالف ذكره.

(11)- المادة 39 من القانون رقم 80-05 نفسه.

بغرامة⁽¹⁾.

5- وكما حددت آجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات إلى مجلس المحاسبة⁽²⁾، فقد حددت طرق الطعن والمراجعة في قرارات المجلس في شكلين: دعوى إعادة النظر والطعن بالنقص وكلاهما يكون أمام المجلس ذاته⁽³⁾.

وبهذا تتحدد الطبيعة القضائية من حيث الهيئة والتنظيم، والإجراءات ودرجة الاستقلالية، وكذا الاختصاصات وآثارها، ما جعل مجلس المحاسبة يحتل قمة الهرم الرقابي طيلة عشرية الثمانينات. وبالرغم من هذه الصلاحيات النصية الواسعة، التي منحت له دفعة واحدة ومن أول وهلة، إلا أنها لم تكن متوافقة مع الإمكانيات المادية والبشرية التي يتوفر عليها⁽⁴⁾.

ثالثا: مرحلة التضييق المؤقت للصلاحيات والاقْتِصَار على الطبيعة الإدارية لمجلس المحاسبة:

إن الصلاحيات المزدوجة لمجلس المحاسبة التي حصل عليها من خلال دستور 1976، تناسب التوجه السياسي آنذاك الذي يرى إمكانية مزج أو دمج السلطات، أي سلطة واحدة وعدة وظائف. لكن الأمر مختلف بالنسبة لدستور 1989، الذي أقر مبدأ الفصل بين السلطات. هذا المبدأ الذي كان ينبغي أن يعزز من وضعية المجلس، باعتبار الرقابة المالية مرتبطة بتطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة⁽⁵⁾ التي ترى أن هذا الفصل لا يمكن إلا أن يكون مرنا (التعاون بين السلطات)، (السلطات)، في حين أن النظام الجزائري فصل فصلا تاما بين سلطات المجلس حارما إياه من الصلاحيات القضائية.

ويظهر أن التطبيق الحرفي لفصل السلطات عززته الظروف الاقتصادية، وتوجه البلاد نحو اقتصاد السوق، وهو ما أكدته المادة 160 من دستور 1989، التي حذفت لفظة "المؤسسات الاشتراكية"⁽⁶⁾، تماشيا مع القانون التوجيهي لاستقلالية المؤسسات الذي أخضع هذه المؤسسات

(1)-المواد 40-49 من القانون رقم 80-05 السالف ذكره.

(2)-المرسوم رقم 81-111 مؤرخ في 26 رجب 1401 الموافق لـ 30 مايو 1981 يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات في مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 22 الصادرة في 2 يونيو 1981.

(3)-المادتان 50-51 من القانون رقم 80-05 السالف ذكره.

(4)-عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 138.

(5)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 19.

(6)-تنص المادة 1/160 على: «يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية».

لقواعد القانون التجاري بشكل أساسي⁽¹⁾.

وتبعاً لهذا التوجه العام صدر القانون رقم 90-32⁽²⁾، وهو مختلف تماماً عن سابقه فيما يلي:

1- حذف هذا القانون لفظ الاختصاصات القضائية للمجلس، مقراً له فقط بالصلاحيات

الإدارية نصاً، مؤكداً على أنه هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة⁽³⁾.

2- لم يقر هذا القانون لأعضاء المجلس بصفة القضاة، إذ لم ينص على خضوعهم للقانون

الأساسي للقضاة⁽⁴⁾، مميزاً صيغة اليمين التي يؤديها أعضاؤه عن التي يؤديها القضاة⁽⁵⁾. وقد نص

هذا القانون صراحة على إخضاع حالات التأديب إلى هيئة خاصة هي "مجلس أعضاء مجلس المحاسبة"، وهي هيئة مكونة من أعضاء المجلس نفسه⁽⁶⁾.

وبالرغم من أن هذا القانون احتفظ بطريقة تعيين أعضاء المجلس من بين خريجي الحقوق

والعلوم الاقتصادية⁽⁷⁾، واحتفظ بتسمية المحاسبين والمستشارين والمراقب العام⁽⁸⁾، إلا أنه لم يحتفظ

يحتفظ لهذا الأخير بصلاحيات النيابة العامة، مع أن طريقة عمل المستشارين والمحاسبين في التحري والتحقيق، تشبه العمل القضائي⁽⁹⁾.

(1)- مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 234.

(2)- المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 هـ الموافق لـ 4 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية ع 53، الصادرة في 5 ديسمبر 1990.

(3)- المادة 01 من القانون رقم 90-32 السالف ذكره.

(4)- نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-73 المؤرخ في 22 شعبان 1411 هـ الموافق لـ 9 مارس 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص لأعضاء المجلس، الجريدة الرسمية ع 11 الصادرة في 13 مارس 1991، على خضوع أعضاء المجلس للواجبات والحقوق التي يقرها القانون الأساسي، زيادة على الواجبات والحقوق التي قررها قانون 90-32 لا غير.

(5)- تنص المادة 04 من المرسوم رقم 91-73 على أن يكون اليمين بصيغة "أقسم بالله العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأن أحافظ على السر المهني... وأن اسلك السلوك التزيه" بحذف كلمة القاضي الواردة في يمين القاضي.

(6)- المادة 62 من مرسوم رقم 91-73 نفسه.

(7)- المادة 21 من المرسوم رقم 91-73 نفسه.

(8)- المادة 26 من القانون 90-32 السالف ذكره.

(9)- مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 235.

3- أما من حيث التنظيم فلم تعد هياكل الرقابة غرماً إنما أقساماً للرقابة⁽¹⁾.

4- من حيث الاختصاصات، فإنها عموماً بقيت ثابتة⁽²⁾، وهي الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والمجموعات المحلية والمرافق العمومية، وكل هيئة تخضع لقواعد المحاسبة العمومية والقانون الإداري⁽³⁾، والغرض هو إخراج العمليات الخاصة بالأموال المتداولة، طبقاً للقانون المدني والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁴⁾.

أما تفصيلاً، فقد بقيت الاختصاصات الاستشارية (الإدارية)، سواء المتعلقة بالتقارير المقدمة لرئيس الجمهورية أو المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾، في حين أن الاختصاصات الأخرى، والتي يطلق عليها بعضهم اختصاصات قضائية ولو أن القانون رقم 90-32 لم يصرح على طبيعتها هذه⁽⁶⁾، تضمنها القانون في مواده من 56 وما بعدها، تتلخص في القرارات التي تتوج التحريات والتحقيقات، والتي تقضي إما ببراءة الذمة أو تحميل المسؤولية والحكم بالدفع، وإما بالإحالة إلى العدالة إن كانت الوقائع تشكل جرماً يستوجب المتابعة أمام المحاكم الجزائية بمعرفة المراقب العام الذي يطلب من النيابة العامة المتابعة.

5- من حيث طرق الطعن في قرارات المجلس، فإنها مقررّة الوجود مع الغموض الشديد، إذ نصت المادة 70 من القانون رقم 90-32 على أن «تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة طبقاً للقانون». وفي محاولة للتفسير، إما أن يفسر الطعن على أنه طعن إداري يتعلق بقرار إداري، وإما أن يقارن مع قانون 1980 ويفسر على أنه طعن قضائي (المراجعة أو الطعن بالنقض)، وليس هناك ما يدعمه في نص قانون 1990⁽⁷⁾.

يلاحظ مما سبق، الطريقة التصريحية بالطبيعة الإدارية للمجلس، من حيث الأعضاء والتنظيم

(1)- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-72 المؤرخ في 22 شعبان 1411هـ الموافق لـ 9 مارس 1991 يحدد النظام

الداخلي للمجلس، الجريدة الرسمية ع 11 الصادرة في 13 مارس 1991.

(2)- مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 236.

(3)- المادة 3 من القانون رقم 90-32 السالف ذكره.

(4)- المادة 4 من القانون رقم 90-32 نفسه.

(5)- المواد من 12-15 من القانون رقم 90-32 نفسه.

(6)- مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 236.

(7)- المرجع نفسه، ج 2، ص 237.

الذي طغى على الاختصاصات القضائية التي تبقى استنتاجات يدعمها واقع الحال في العمل داخل المجلس أو الإجراءات. وهذا ما يظهر وجود الاختلافات بين مجلس المحاسبة الجزائري والمجلس المقتبس عنه (محكمة الحسابات الفرنسية)، قد يرجع للاكتمال المؤسساتي في البلد الأصيل الذي يقر بطبيعة المجلس (محكمة الحسابات) القضائية وخضوع قراراتها لمجلس الدولة الفرنسي.

رابعاً: مرحلة استرجاع الطبيعة القضائية والصلاحيات الواسعة للمجلس:

في ظل أوضاع اقتصادية صعبة وأزمات مالية خانقة، تؤكد عدم تحقق نتائج الرقابة على الأموال العامة⁽¹⁾. ورغبة في أن تسير الرقابة المالية التطورات السياسية والاقتصادية للدولة، تطلب الأمر إعادة النظر في قوانين وهيكل الرقابة. فأكد التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾ النص على تأسيس مجلس المحاسبة، وصدر الأمر رقم 95-20⁽³⁾، المتعلق بمجلس المحاسبة حاسماً للكثير من المسائل التي كانت غامضة في قانون 1990، سواء على مستوى طبيعة المجلس وتشكيله أو على مستوى اختصاصاته⁽⁴⁾.

وبالأمر رقم 95-20 تركزت الطبيعة القضائية للمجلس كما في فرنسا⁽⁵⁾، بتبلور الصفة القضائية لأعضائه وهيكله وإجراءاته، وتوسيع الصلاحيات القضائية إلى جانب تدعيم الصلاحيات الإدارية منها، وهو ما ستم مناقشته في المطالب والمباحث الموالية من الرسالة.

من خلال تتبع تطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة، يمكن أن نخلص لبعض الاستنتاجات:

- ثبت أن الظلم مطلوب رفعه، وهذا من مبادئ الشريعة، وأن قضاء المظالم ما هو إلا

(1)-عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 139.

(2)-المادة 170 وهي نفسها المادة 160 من دستور 1989، تختلف عنها في صياغة الفقرة الأخيرة إذ جاء فيها «يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته»، وهي الفقرة التي كانت بصيغة: يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله، وجزاء تحقيقاته في المادة 160 من دستور 1989.

(3)-المؤرخ في 19 صفر 1416هـ الموافق لـ 17 يوليو 1995، السالف ذكره.

(4)-مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 238.

(5)-انظر: في طبيعة المجلس، ص 89.

تكريس لذلك، والظلم أو مجاوزة الحد قد يقع من رعاة المال العام، ويقع على المال العام فوجب رفعه امتثالا لأوامر الشريعة لا تقليدا لنظم معينة.

-إن مجلس المحاسبة هو هيكل مؤسسي وفكرة مستنبطة من القانون الفرنسي، وإن كانت الضرورة قد دعت إليها أخذ كما هو لذلك وجد صعوبات في التطبيق من أجل حماية المال العام.

-يحقق قضاء المظالم في مجال الرقابة المالية العامة السبق التاريخي على مجلس المحاسبة (في الجزائر وحتى في موطنه الأصيل)، من حيث النشأة والتطور.

-قضاء المظالم نتاج القضاء في الإسلام، واختصاصه برقابة المال العام نشأ مع البذور الأولى لرقابة المال العام في العهد النبوي، ثم تطور وفتن الاختصاص المالي مع اتساع الدولة ومواردها وهياكلها التي تتطلب الرقابة المستقلة.

-مجلس المحاسبة هو هيئة منطقية التطور في فرنسا مهده، لكنه في الجزائر يولد بقوانين ما تلبث أن يتراجع عنها النظام، ثم يتراجع عما تراجع عنه بحسب الأوضاع، من التوسع إلى الضيق إلى التوسع، أي غياب التطور المنطقي، وإنما وضع هيكل قيد التجربة وانتظار النتائج للحكم عليه.

-بلغ قضاء المظالم مرحلة النضج كمؤسسة تضم اختصاصات عدة من بينها الاختصاصات المالية، ثم تراجع إلى أن فككت اختصاصاته في عصر المؤسسات المختصة، في حين أن مجلس المحاسبة الجزائري بدأ حاليا يشهد بعض الاستقرار مع التدعيم المستمر.

المطلب الثاني: التركيبة البشرية والهياكل التنظيمية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة

بعد بحث النشأة والتطور الذي مرت به كل مؤسسة معينة، يستلزم استكمال دراسة الجانب العضوي، بحث الهياكل البشرية والتنظيمية المسخرة لممارسة الاختصاصات. وعليه سيتم بحث التركيبة البشرية وطرق تنظيمها لدى قضاء المظالم (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى التركيبة البشرية والهياكل التنظيمية لدى مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التركيبة البشرية لقضاء المظالم وتنظيمها

لا بد للعامل الزمني أن يكون له أثر على التركيبة البشرية لدى قضاء المظالم، ويكون جليا أكثر عند عرض تنظيمها.

أولاً: التركيبة البشرية لقضاء المظالم:

الأصل أنه من شروط قضاء القاضي كونه واحداً⁽¹⁾، أي منفرداً، لكن قضاء المظالم امتاز بتشكيلة متميزة، تتكون بما يتناسب مع المهمة الملقاة على عاتقه، فإن له من الرهبة وعظيم الهيبة ما يكف الخصوم عن التجاحد، ويمنع الظلمة من التغالب⁽²⁾.

ويرجع الفضل في التعرف على تشكيلة قضاء المظالم إلى الماوردي والفراء، من خلال كتابيهما الأحكام السلطانية. ويتكون مجلس النظر في المظالم من:

1- رئيس الديوان أو ناظر المظالم:

سبق الإشارة إلى أن أول من تولى النظر في المظالم هم الخلفاء، كما عهدوا بها إلى غيرهم. وعليه يمكن القول أن قضاء المظالم تعاقب على ممارسته أو رئاسة ديوانه والنظر فيه ثلاث جهات⁽³⁾:

- صاحب الولاية العامة: كما هو معلوم فإن القضاء من وظائف الإمامة الكبرى⁽⁴⁾ (الولاية

العامة)، يلزم الخليفة القيام بها. وعليه فقد نظر الخلفاء العباسيون - كما سبق الذكر - في المظالم وترأسوا ديوانها بدءاً بالمهدي ثم الهادي، فهارون الرشيد، ثم المأمون وآخر من جلس لها من الخلفاء المهدي.

ويتمتع بالولاية العامة كل من وزراء التفويض⁽⁵⁾، والأمراء⁽⁶⁾. وقد سبق القول أن الوزير جعفر البرمكي كان قد تولى رئاسة ديوان المظالم على عهد هارون الرشيد، كما تولى الوزير

(1)- ابن فرحون، تبصرة الحكام، مصدر سابق، ج1، ص21.

(2)- سعيد الحكيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص496.

(3)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص103.

(4)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص22.

(5)- يعرف الماوردي وزير التفويض بأن: يستشير [يستوزر] الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور بنفسه على اجتهاده، وهي خلاف وزارة التنفيذ التي يكون فيها الوزير وسطاً بين الإمام والرعايا والولاية يؤدي عنه ما أمر. الماوردي: الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص30-34.

(6)- الأمراء هم من يفوض لهم الخليفة إمارة بلد أو إقليم ولاية على جميع أهله، إمارة استكفاء أو بعقد عن اضطرار إمارة استيلاء. انظر: الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص40.

ابن الفرات⁽¹⁾ رئاسة الديوان والجلوس للنظر في المظالم⁽²⁾. وبقي أمراء الخلافة العباسية يجلسون للنظر في المظالم، كما فعل أحمد بن طولون.

-من كان يعهد إليه الخليفة بنظر المظالم ضمن عهد يتضمن أعمالاً أخرى (صاحب الولاية الخاصة):

ومثال ذلك من لهم ولاية الحرب أو الجهاد فقط، أو قاضي بلد ما، فإن علاقة هؤلاء بالمظالم تكون محدودة، على سبيل تنفيذ أحكام القضاة فقط⁽³⁾، إلا أن يعهد إليهم بتكليف، سواء لنظر المظالم عموماً أو لواقعة معينة، مثلما ذهب إليه عمر بن عبد العزيز في تظلم أهل سمرقند من فتح قتيبة بن مسلم⁽⁴⁾ لمدينتهم، حيث كلف عامله بانتداب القاضي للنظر في مظلمتهم⁽⁵⁾.

-قاضي المظالم الخاص:

كما أدت الظروف في صدر الدولة الإسلامية إلى تعيين القضاة، فقد ترسخ في العصر العباسي والثاني منه خصوصاً تخصيص قاضٍ للمظالم، حيث دفع أصحاب الولاية العامة هذا النوع من القضاء إلى أشخاص يتمتعون بصفات معينة، وحددت اختصاصاتهم على وجه الدقة تمييزاً لها عن اختصاصات الخليفة. فقد اختص بنظر المظالم إسماعيل بن عليه⁽⁶⁾ في نهاية حكم الرشيد، كما

(1)- أبو الحسن علي بن محمد بن موسى بن الحسن بن الفرات [241هـ-312هـ]، وزير المقتدر، وزر له ثلاث دفعات، كان كاتباً، كافياً، خبيراً، تولى النظر في المظالم.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 3، ص 423.

(2)- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 92.

(3)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 105-106.

(4)- قتيبة بن مسلم بن عمرو بن الحصين الباهلي [49هـ-96هـ]، أمير خراسان زمن عبد الملك بن مروان، أقام بها ثلاث عشرة سنة، افتتح خوارزم وسمرقند وبخارى، كان شهماً مقدماً بنجياً.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 4، ص 86-88.

(5)- يذكر ابن الأثير أن أهل سمرقند قالوا لسليمان بن أبي السري، إن قتيبة ظلمنا وغدر بنا وأخذ بلادنا فأذن لنا بوفد منا إلى عمر، فلما قدموا عليه كتب لسليمان: إن أهل سمرقند شكوا ظلمنا وتحاملاً من قتيبة عليهم حتى أخرجهم من أرضهم، فإذا أتاك كتابي فأجلس لهم القاضي فلينظر في أمرهم، فإن صح فأخرج العرب ففعل القاضي. انظر: ابن الأثير، الكامل في التاريخ، مصدر سابق، ج 4، ص 337.

(6)- إسماعيل بن إبراهيم بن مقسم الأسدي أبو بشر [110-193هـ]، من أكابر حفاظ الحديث، كوفي الأصل، كان حجة في الحديث، ثقة مأموناً، ولي صدقات البصرة ثم المظالم ببغداد، وتوفي بها.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 1، ص 307.

كما تولاهما أحمد بن أبي دؤاد⁽¹⁾ في عهد المعتصم.

أ- تعيين الناظر في المظالم أو رئيس الديوان:

إذا كان متولي المظالم هو الخليفة، أو صاحب الولاية العامة كوزير التفويض أو الأمير، فإنه لا يحتاج فيها إلى تقليد أو تكليف، وإنما يدخل النظر في المظالم ضمن وظائف الولاية العامة.

أما إن لم يكن الناظر في المظالم من أصحاب الولاية العامة، فإنه يحتاج إلى عهد بالتقليد أو مرسوم من الخليفة⁽²⁾، أو أي من أصحاب الولاية العامة. يتضمن المرسوم صفات الشخص وفضائله، كما قد يتضمن عدة تحذيرات من الخليفة، دون إغفال توافر شروط معينة في شخص الناظر.

ب- شروط الناظر في المظالم:

لأن ناظر المظالم يحتاج في نظره إلى سطوة الحماة وثبت القضاة، فإنه يحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين⁽³⁾. وعليه يشترط في قاضي المظالم شروط عامة تتعلق بالقضاء عموماً، وشروط خاصة تتعلق بقاضي المظالم على الخصوص.

-الشروط العامة:

لما كان قضاء المظالم فرعاً من القضاء، لا تترع صفة القاضي عن متوليه، فقد ثبت في حقه الشروط المتفق عليها في القاضي من الإسلام والحرية، البلوغ الذكورة، العدالة والعقل، العلم بالأحكام الشرعية⁽⁴⁾. وقد أكمل صاحب كتاب التبصرة، هذه الشروط بشروط سماها شروط الكمال، بأن يكون القاضي غير محدود وغير مطعون في نسبه، وغير فقير أو أمي، وغير مستضعف، وفوق ذلك يكون فطناً نزهاً مهيباً حليماً مستشيراً لأهل الرأي والعلم⁽⁵⁾. وقد

(1)- أحمد بن أبي دؤاد بن جرير بن مالك الإباضي، أبو عبد الله [160هـ-240هـ]، القاضي المعتزلي، كان معروفاً بالمرودة والعصبية، أول من افتتح الكلام مع الخلفاء، وقال بخلق القرآن كان شاعراً مجيداً، فصيحاً بليغاً، كان قاضي القضاة عند المعتصم.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 1، ص 81-89.

(2)- أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 189.

(3)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 102.

(4)- ابن فرحون، تبصرة الحكام، مصدر سابق، ج 1، ص 21. الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 88، 90.

(5)- ابن فرحون، تبصرة الحكام، مصدر نفسه، ج 1، ص 23.

حاولت مجلة الأحكام العدلية إعطاء وصف دقيق للقاضي بأن يكون: حكيما فهيمًا مستقيما وأمينًا مكينًا متينًا واقفا على المسائل الفقهية وعلى أصول المحاكمات، ومقتدرا على فصل وحسم الدعاوى الواقعة تطبيقًا لهما⁽¹⁾.

-الشروط الخاصة:

وهي شروط راجعة إلى خصال نفسية أو اتصال بالسلطان⁽²⁾، أو ما عبر عنه الماوردي بقوله «جليل القدر عظيم الهيبة»⁽³⁾، إذ من غيرها يعجز ناظر المظالم عن إنفاذ أمره عند قمع الظالم⁽⁴⁾.

ومنها شروط أخلاقية لا يستغني عنها، بأن يكون «ظاهر العفة، قليل الطمع، كثير الورع»⁽⁵⁾، فلا يطمع في الرشاوى لما كان غالب تعامله مع ذوي الجاه والسلطان، ولا يخشى مع ذلك تطبيق الحق.

ومنها شروط الخبرة والكفاءة التي يتطلبها ثبت القضاة، من الإلمام بأحلاق القضاة من الحلم والعفة، والإطلاع على السوابق القضائية من أجل ممارسة قضاء سديد بعد ثبوت البينة⁽⁶⁾.

ج-صلاحيات الناظر في المظالم أو رئيس الديوان:

إن من يباشر القضاء أو قاضي المظالم، هو الذي يتفحص الشكوى، ويستمع وجهة نظر الخصم مدعي المظلمة، وكذا جواب خصمه، ويناقش البيّنات وفق الأصول المتبعة لدى هذا النوع من القضاء. وفوق ذلك فإن رئيس الديوان هو الذي يصدر حكمه النهائي في موضوع المظلمة⁽⁷⁾، ويوقع عليها بخط يده.

ومن صلاحيات ناظر المظالم أيضا، ما سماه الماوردي «توقيعات الناظر في المظالم»⁽⁸⁾، ويقصد ويقصد بها إصدار أوامر بإحالة موضوع النزاع إلى شخص أو لجنة بقصد تحضير الدعوى أو

(1)-المادتان 1792 و 1793 من مجلة الأحكام العدلية.

(2)-حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 99.

(3)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 102.

(4)-أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 189.

(5)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 102.

(6)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 119-121.

(7)-المرجع نفسه، ص 177.

(8)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 123.

تحقيقها أو الفصل فيها⁽¹⁾.

وبناء على ذلك يمكن لقاضي المظالم إحالة المظلمة إلى قاضي من أجل الحكم أو الكشف والتحقيق أو الوساطة بين الخصمين لإنهاء النزاع، كما يمكن أن تتم هذه الإحالة على فقيه أو شاهد حسب ما يتضمنه التوقيع أو الإحالة من اختصاص بالتحقيق أو الوساطة أو حتى الحكم⁽²⁾.

د- عزل قاضي المظالم:

إن صاحب الحق بإفناء ولاية قاضي المظالم هو صاحب الحق في تعيينه أصلاً، ما لم يكن القاضي هو نفسه صاحب الولاية العامة، غير أن هذا العزل ليس مطلقاً، وإنما مشروط بتغير الحال من حيث الشروط والصفات. وعليه لا يجوز أن يعزل قاضي المظالم أو يهدد بالعزل من أجل ما يقضي به أو تحسباً لما سينظره من مظالم ذوي الجاه، فلا بد من وضع قيود شديدة على من يتولى هذا العزل، بحيث لا يكون إلا للمصلحة المسلمين⁽³⁾. على أن قاضي المظالم الذي يمارس النظر في المظالم ضمن الولاية العامة، يعزل عنها بانعزاله عن وظيفته الأساسية أو ولايته العامة.

2- أعضاء مجلس المظالم:

سبق القول أن الأصل في القضاء، أن يكون القاضي منفرداً، ولكن مجلس النظر في المظالم لا يستكمل نظره إلا بحضور خمسة أصناف وهم: الحماة، والأعوان، القضاة، والحكام، الفقهاء، الكتاب، الشهود⁽⁴⁾.

أ- الحماة والأعوان:

يرى بعضهم أن الحماة هم بمثابة كبار القواد، أما الأعوان فهم الشرطة القضائية⁽⁵⁾، أما

(1)- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 171.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 123-125.

(3)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 508-510. أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 127-130.

(4)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106-107.

(5)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 567.

البعض فيرى هذه الفئة تمثل الحجاب والحراس⁽¹⁾، فيما يراها آخرون تمثل فئة المحضرين القضائيين⁽²⁾. والحقيقة أن تعبير الماوردي عن وظيفة هذه الفئة بقوله «لجذب القوي وتقويم الجريء»⁽³⁾، يشمل المعاني السابقة وأكثر، وينطوي على صفات شخصية تتعلق بهذه الفئة.

فإذا كانت وظيفة الحماة والأعوان إحضار الممتنعين من الخصوم عن حضور المجلس وضبط النظام والجلسات، وإيقاف كل خصم عند حده، وكذا الإجبار الفوري على التنفيذ، إذا كان الأمر يستدعي ذلك، فإن هذه الأعمال لا تكون إلا فيمن يتمتع بقدر معين من القوة على أداء ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفئة في عملها خاضعة لإشراف القاضي ورقابته، لما يتماشى مع طبيعة قضاء المظالم، وحتى لا تحيد هذه الفئة أيضا عن هدفها أو تعتدي في أعمالها⁽⁴⁾.

ب-القضاة والحكام:

مما هو معلوم، أن من صفات القاضي عموما، أن يكون عالما بما كان قبله من القضاء والسنن⁽⁵⁾، كما أن من صفات الكمال فيه أن يكون مستشيرا لأهل العلم والرأي⁽⁶⁾. وقد تميز قضاء المظالم عن القضاء العادي بفئة القضاة والحكام التي تمثل مرجع السوابق القضائية، والاستشارة القضائية، بصفتها فئة لا يتم النظر في المظالم إلا بوجودها.

وقد حدد الماوردي وظيفة هذه الفئة بقوله «لاستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق، ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الخصوم»⁽⁷⁾، أي لتمكين الناظر في المظالم من استشارة القضاة، على اعتبارهم على جانب من العلم بأصول المحاكمات أو الإجراءات، أو السوابق القضائية، خاصة إذا كان الناظر من الخلفاء والأمراء أو الولاة الذين يباشرون النظر ضمن ولايتهم العامة.

وأما من حيث تعيين هذه الفئة، وإن لم تشر إليها في الدراسات التي تناولت قضاء المظالم،

(1)-سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 497.

(2)-محمد الزحيلي، التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 117.

(3)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106.

(4)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 178-179.

(5)-وكيع، أخبار القضاة، مصدر سابق، ج 1، ص 77.

(6)-ابن فرحون، تبصرة الحكام، مصدر سابق، ج 1، ص 23.

(7)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106.

فإن المؤكد أن رئيس الديوان، أو الناظر في المظالم هو الذي يتولى تعيينهم ما دام صاحب الولاية العامة، بناء ما يتوفر فيهم من شروط أبرزها العلم بأصول الحكم، وكيفية إثبات الحقوق باعتبار ذلك هو الغاية من وجودهم. ويبقى السؤال مطروحا إن كان الناظر ذا ولاية خاصة، لا يملك معها سلطة تقليد القضاة.

على أنه ومع التطور التاريخي يمكن للنشريات والمطبوعات القضائية التي تتضمن الاجتهادات والسوابق القضائية أن تحل محل الاستشارة القضائية أو تضعفها على الأقل.

ج- الفقهاء:

يرى بعضهم أن السبب في جعل الفقهاء ضمن الهيئة المشكلة لمجلس النظر في المظالم، هو تدارك عدم اشتراط العلم والاجتهاد في قاضي المظالم في القرن الخامس الهجري⁽¹⁾. حيث كان لرئيس مجلس المظالم أن يتخذ إلى جانب القضاة والحكام كهيئة استشارية تتعلق بالأحكام القضائية، فئة الفقهاء للتباحث معهم في المسائل الغامضة، والمشتبه بها للوقوف على الرأي الفقهي في المسألة وإعمال الحكم الشرعي فيها⁽²⁾، وهو ما عبر عنه الماوردي بقوله: «ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه وأعضل»⁽³⁾.

وكشأن القضاة، فإن الناظر في المظالم إن كان ذا ولاية عامة، فإنه يتولى تعيين المستشارين، أمّا إن كان ذا ولاية خاصة، فإن هناك من يرى أنه ليس له أن يقلدهم⁽⁴⁾. ويشترط في الفقيه المستشار ما يشترط في المفتي بأن يكون عالما بالكتاب والسنة والآثار وأقاويل الناس، والقياس ولسان العرب⁽⁵⁾، وهو أشبه ما يكون بعمل الخبراء القضائيين حاليا⁽⁶⁾.

د- الكتاب:

ينحصر عمل الكتاب في إثبات ما جرى بين الخصوم، وما توجب لهم أو عليهم من

(1)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص566-568.

(2)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص180.

(3)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص106.

(4)-ابن أبي الدم، كتاب أدب القضاء، تحقيق: محمد عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط 1، 1407هـ-1987م، ص64.

(5)-وزارة الأوقاف الكويتية، الموسوعة الفقهية، مرجع سابق، ج33، ص332.

(6)-عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم، مرجع سابق، ص60.

الحقوق⁽¹⁾، وبعبارة أخرى تدوين المحاضر فيما يشبه عمل كتاب الضبط أو أمناء السر.

وترجع جذور اتخاذ هذه الفئة في مجلس القضاء إلى عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث اتخذ قاضيه أبو موسى الأشعري كاتباً⁽²⁾، وهذا يدل على أن رئيس الديوان أيضاً هو الذي يعين كتابه. ويشترط في الكتاب شروط يرجع معظمها إلى ما يضمن حسن سير الوظيفة، حيث يشترط أن يكون عدلاً، دينياً، أميناً، طلق العبارة، فصيح اللسان، حسن الخط، ويحتاج مع ذلك إلى معرفة علوم وقواعد تعيينه على هذه الصناعة... وهي أن يكون عارفاً العربية والفقه وامتقنا علوم الحساب⁽³⁾.

ويتنوع كتاب ديوان المظالم ويتفرقون بحسب وظائفهم إلى :

— صاحب ديوان المظالم أو الكاتب المشرف الذي يعمل جامعاً بالقصاص للعرض على الخليفة ويثبتها بعد الحكم والتوقيع .

— كاتب التثبيت وهو من يثبت الشكاوى قبل العرض .

— كاتب الإنشاء أو المنشئ الذي يأخذ جوامع القصص عند الحاجة إلى العرض .

— الكاتب المحرر الذي يحرر جوامع القصص وكل ما يحتاج إليه كل واحد من أصحاب الدواوين أو صاحب المعونة أو القاضي⁽⁴⁾ . وبالتعبير الحالي كتابة ما يصدر عن مجلس المظالم وأوامر التنفيذ إلى الجهات المختصة في ما يشبه السكرتاريا أو عمل مدير المكتب⁽⁵⁾.

هـ- الشهود:

منذ عهد الخليفة المنصور، ظهر أكبر ما سيلفت النظر في النظام القضائي، وهو إيجاد جماعة الشهود الدائمين أمام القاضي، ثم جاء القاضي اليعمري على قضاء مصر من قبل الرشيد، فاتخذ

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص106.

(2)-وكيع، أخبار القضاة، مصدر سابق، ج1، ص286.

(3)-النويري، نهاية الإرب في فنون الأدب، مصدر سابق، ج9، ص1-6.

(4)-ابن قدامة، الخراج وصناعة الكتابة، شرح وتحقيق محمد حسين الزبيدي، دار الرشيد للنشر، العراق، 1981م،

ص 63-64.

(5)-داوود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص 135.

الشهود، وجعل أسماءهم في كتاب، ودوّنهم وأسقط سائر الناس⁽¹⁾.

وقد جعل الماوردي هذه الفئة ضمن عناصر النظر في المظالم ليشهدهم قاضي المظالم على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم⁽²⁾، وفي ذلك إضفاء لنوع من الرقابة الشعبية، وتأكيد على علنية الجلسات، على ما فيه من تأكيد لصدور الحكم من القاضي بالكيفية التي صدر عنها⁽³⁾.

إن هذه التشكيلة المميزة لقضاء المظالم، من الهيئة التي يتمتع بها رئيس الديوان، ثم القوة التي يمثلها الحماة والأعوان، والهيئة الاستشارية التي يلزم الناظر في المظالم باستشارتهم، سواء كانوا موافقين له في الرأي أم مخالفين له، ويسألهم عن حجتهم، مما هو مستحب في القضاء العادي⁽⁴⁾، واجب في المظالم. ضف إلى ذلك الكتاب والشهود يجعل النظر في المظالم، أهيب في نفس الخصوم وأدعى لتقصي الحقيقة، وأزجر على المعتدي خاصة عند ما يرتبون في نظام معين يزيد المجلس مهابة.

ثانيا: تنظيم وترتيب أعضاء مجلس المظالم:

بما أن أعضاء مجلس المظالم مختلفون في رتبهم ودورهم، فإن تنظيمهم في مجلس النظر في المظالم له اعتبارات خاصة توحى بالرهبة والهيبة، أورد المقريري⁽⁵⁾ بعضا منها:

- 1- في أيام الدولة العبيدية في مصر كان من صور مجلس المظالم أن يجلس الوزير صاحب السيف للمظالم بنفسه، ويجلس قبالته قاضي القضاة وبجانبه شاهدان معتبران، ويجلس بجانب الوزير الموقع بالقلم الدقيق، ويليه صاحب ديوان بيت المال، ويقف بين يدي الوزير صاحب الباب واسفهلار العساكر [ضابط الجيش]، وبين أيديهما الحجاب والنواب على طبقاتهم.
- 2- أما في الدولة الأيوبية فيجلس السلطان للمظالم وعن يمينه قضاة القضاة للمذاهب الأربعة،

(1)- آدم ميتز، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، مرجع سابق، ج 1، ص 419.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107.

(3)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، ص 315.

(4)- البهوتي، كشاف القناع، مصدر سابق، ج 6، ص 315. ابن أبي الدم، أدب القضاء، مصدر سابق، ص 64.

(5)- أحمد بن علي بن عبد القادر، أبو العباس الحسيني العبيدي، تقي الدين المقريري [766هـ-845هـ]، مؤرخ الديار المصرية، أصله من بعلبك، ولد ونشأ ومات بالقاهرة، وولي فيها الحسبة والخطابة والإمامة مرات من تأليفه خطط المقريري السلوك في معرفة دول الملوك.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 1، ص 177-178.

أكبرهم الشافعي ثم الحنبلي، وإلى جانب الحنبلي الوكيل عن بيت المال، ثم الناظر في الحسبة بالقاهرة، ويجلس على يسار السلطان، كاتب السر وقدامه ناظر الجيش، وجماعة الموقعين، ويتوسط الوزير بين السلطان وكاتب السر إن كان هذا الوزير من أرباب الأقلام .

ويقف وراء السلطان صفان، عين يمينه ويساره من أصحاب السلاح، وعلى بعد خمسة عشر ذراعا عن اليمين واليسار يجلس ذوو السن والقدر من أكابر أمراء المشورة، وأسفل منهم أكابر الأمراء وأرباب الوظائف قد يكون فيهم الوزير، وهم وقوف، ويقف بقية الأمراء وراء أمراء المشورة ليقف وراء هذه الحلقة الحجاب.

3- من الترتيبات أيضا أن يجلس السلطان للمظالم عن يمينه قضاة القضاة، الشافعي ثم المالكي و يليه قاضي العسكر، ثم محتسب القاهرة ثم مفتي دار العدل الشافعي، وعن يسار السلطان يجلس قاضي القضاة الحنفي ثم الحنبلي⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التركيبة البشرية لمجلس المحاسبة الجزائري والهياكل التنظيمية:

مجلس المحاسبة من المؤسسات الحديثة، لذا فهو يمتاز بهياكل بشرية وإدارية مميزة:

أولا: التركيبة البشرية لمجلس المحاسبة:

حصيلة التكوين البشري لمجلس المحاسبة حاليا يقارب 475 مستخدما، منهم 207 من القضاة موزعين على المقر والغرف الإقليمية، و 258 مستخدما يمارسون النشاطات التقنية والإدارية.

1-قضاة مجلس المحاسبة:

بعد أن حدد الأمر رقم 95-20 السالف ذكره قضاة مجلس المحاسبة⁽²⁾، رتبوا في ثلاث رتب⁽³⁾، تضم مجموعات، بحيث تستحق كل مجموعة راتبا معينا وتعويضات خاصة⁽⁴⁾:

(1)-المقريري، الخطط المقريرية، مصدر سابق، ج3، ص51-54.

(2)-المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3)-المادة 32 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(4)-انظر: المواد من 18-24 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المحدد للشروط والكيفيات لتطبيق الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-95 السالف ذكره خاصة المادة 24 مكرر .

أ-رتبة خارج السلم:

وتتضمن ثلاث مجموعات:

-المجموعة الأولى: رئيس مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

لم تتبين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة، ما يتعلق بتولي منصب رئاسة مجلس المحاسبة، غير مسألة التعيين وبعض الشروط المستخلصة من عموم النصوص.

*تعيين رئيس مجلس المحاسبة:

يعين رئيس مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي⁽²⁾، مع ملاحظة أن الرئيس الأول لمحكمة الحسابات الفرنسية يعين من قبل الحكومة ممن تتوفر فيهم شروط تولى الوظائف العامة⁽³⁾، وبذلك تبدأ أولى الاختلافات الشكلية في أصل مجلس المحاسبة تطبيقه في الجزائر.

*شروط رئيس المجلس:

على ضوء ما هو قائم في مسألة تعيين رئيس مجلس المحاسبة يمكن استخلاص بعض الشروط اللازمة لتولي منصب الرئاسة في المجلس، بناء على غالبية اختياره من بين نائب الرئيس أو الناظر العام أو رؤساء الغرف الأكثر أقدمية، أو شخصية بمؤهلات خاصة من خارج الهيئة. وتنقسم هذه الشروط إلى شروط عامة (أولية) وشروط خاصة.

الشروط العامة:

وهي الشروط الأولية التي ينبغي توافرها في كل قضاة المجلس. وأول هذه الشروط اجتياز مسابقة وطنية⁽⁴⁾، يشترط فيها التمتع بالجنسية الجزائرية منذ (10) سنوات على الأقل، ويكون قد بلغ 25 سنة على الأقل عند اجتيازها، ومتحصلا على شهادة التعليم العالي في العلوم القانونية والاقتصادية أو المالية أو التجارية، غير معني بالتزامات الخدمة الوطنية، ومتمتعاً بالكفاءة البدنية

(1)- يتأسس مجلس المحاسبة حالياً معالي الأستاذ عبد القادر بن معروف www.Arabosai.org.05/03/2011

(2)- المادة 3 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(3)- يوسف شباط، تقويم الدور الرقابي لمحكمة الحسابات السورية، مرجع سابق، ص 298.

(4)- المادة 28 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

والحقوق السياسية والسمعة الطيبة⁽¹⁾. ضف إلى ذلك الخضوع لتربص سنة بعد المسابقة ثم الترسيم بعد التربص⁽²⁾.

الشروط الخاصة:

واقعيًا ليس له من شرط غير كونه نائب رئيس المجلس سابقًا، أو ناظر عام (المجموعة الأدنى في الرتبة)، أو رئيس الغرفة الأكثر أقدمية. وعليه يعتبر التعيين في رئاسة المجلس ترقية أو ترقية بشرط الأقدمية، كما قد يكون شخصية من خارج الهيئة لها مؤهلات خاصة.

*صلاحيات رئيس المجلس:

يعتبر رئيس المجلس بمثابة الرئيس الإداري الأعلى للمجلس⁽³⁾. يتولى تمثيل المجلس على الصعيد الرسمي وأمام القضاء، كما يتولى علاقات المجلس برئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول وأعضاء الحكومة. ويسهر رئيس المجلس على تطبيق أحكام النظام الداخلي للمجلس وحسن تسييره، كما يعين ويوزع مستخدمي المجلس ويسير المسار المهني لمجموع القضاة⁽⁴⁾.

أما من جهته كرئيس هيئة قضائية، فإنه يرأس تشكيلة الغرف مجتمعة⁽⁵⁾، كما يمكن أن يرأس جلسات الغرف واجتماعات لجنة التقارير⁽⁶⁾، بالإضافة إلى توزيع رؤساء الغرف والفروع على مناصبهم⁽⁷⁾. ويلاحظ هنا طغيان الصلاحيات الإدارية لرئيس المجلس على الصلاحيات القضائية.

(1)-المادة 29 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(2)-المادة 30 من الأمر رقم 95-23 نفسه.

(3)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 43.

(4)-المادة 41 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(5)-المادة 49 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(6)-المادة 53 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(7)-المادة 41 معدلة من الأمر رقم 95-20 نفسه.

-المجموعة الثانية: نائب رئيس المجلس والناظر العام

*نائب رئيس مجلس المحاسبة:

وهو من يخلف الرئيس في حال غيابه أو حدوث مانع له ⁽¹⁾، ويعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس المجلس ⁽²⁾. يتولى النائب مساعدة رئيس المجلس في مهمته، وخصوصا تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها، وتقييم فعاليتها من جهة، ومن جهة أخرى يرأس الغرفة في حال غياب رئيسها أو حدوث مانع له ⁽³⁾.

*الناظر العام:

إذا كانت صلاحيات رئيس المجلس إدارية أكثر منها قضائية، فإنّ الذي يتولى ممارسة الصلاحيات القضائية للمجلس هو الناظر العام ⁽⁴⁾. ويعين الناظر العام بمرسوم رئاسي من قضاة المجلس، ولكن باقتراح من طرف رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) ⁽⁵⁾، وهنا يطرح التساؤل لماذا ماذا أوكل اقتراح صاحب الصلاحيات القضائية للحكومة التي ستقع تحت طائلة الرقابة المالية القضائية لهذا الناظر وكان الأجدر إبعاد الناظر العام من حيث التعيين عن السلطة التنفيذية قدر المستطاع؟

ويتمتع الناظر بصلاحيحة السهر على تقديم الحسابات بانتظام، ويطبق الغرامة في حال التأخر ويطلب التصريح بالتسيير الفعلي، كما يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويتابع تنفيذ قرارات المجلس، بالإضافة إلى حضور جلسات التشكيلات القضائية وتولي علاقات المجلس بالجهات القضائية ⁽⁶⁾.

-المجموعة الثالثة: رؤساء الغرف:

⁽¹⁾ -المادة 41 معدلة من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

⁽²⁾ -المادة 4 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

⁽³⁾ -المادة 42 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

⁽⁴⁾ -المادة 43 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁵⁾ -المادة 5 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

⁽⁶⁾ -المادة 43 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

يعين رؤساء الغرف بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس المجلس⁽¹⁾ في حين أنهم في فرنسا يعينون بقانون من مجلس الوزراء⁽²⁾، إلا أنهم، وكما في فرنسا يختارون من بين المستشارين أو باقتراح من رئيس المجلس من بين أساتذة التعليم العالي في حدود 10% من المناصب⁽³⁾. ويتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم لضمان السير الحسن، كما يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع ويرأسون الجلسات، يديرون المداولات، وقد يكلفهم رئيس المجلس بدراسة أي ملف ذي أهمية⁽⁴⁾.

المجموعة الرابعة: رؤساء الفروع والنظار المساعدون:

* رؤساء الفروع:

يعين رؤساء الفروع بنفس طريقة تعيين رؤساء الغرف من بين المستشارين أو باقتراح من رئيس المجلس من بين حاملي دكتوراه دولة في الاختصاص في حدود 10% من المناصب⁽⁵⁾، وذلك من أجل متابعة الأشغال المسندة إلى فروعهم حرصاً على حسن تأديتها، كما يشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي كلفوا بها، ويرأسون الجلسات كما يديرون مداولات الفروع⁽⁶⁾.

* النظار المساعدون:

يخضع النظار المساعدون لنفس طريقة تعيين الناظر العام، أي بمرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة من بين قضاة المجلس⁽⁷⁾، من أجل مساعدة الناظر العام في القيام بمهام النيابة العامة⁽⁸⁾.

ب- الرتبة الأولى: المستشارون:

(1)- المادة 4 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(2)- يوسف شباط، تقويم الدور الرقابي لمحكمة الحسابات السورية، مرجع سابق، ص 299.

(3)- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 السالف ذكره.

(4)- المادة 44 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(5)- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 السالف ذكره.

(6)- المادة 45 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(7)- المادة 5 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(8)- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 43.

ويتشكل المستشارون في مجموعتين: مستشار أول، مستشار⁽¹⁾. ويتم التعيين الأول للمستشارين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة⁽²⁾، بعد استشارة مجلس قضاة المجلس⁽³⁾ طبقاً للشروط العامة للتعين في المادة 29 من الأمر 23-95 السابقة أو دورة خارجية لنصف المناصب شرط خبرة 16 سنة⁽⁴⁾، أو في حدود 10% من المناصب لحاملي حاملي الماجستير منذ 6 سنوات على الأقل مع خبرة مهنية لعشر 10 سنوات في الاختصاص لصف المستشارين الأولين⁽⁵⁾.

أما وظيفة المستشارين فهي القيام بأشغال التدقيق والتحقق والمشاركة في الجلسات⁽⁶⁾.

ج- الرتبة الثانية: المحاسبون:

هذه الفئة من القضاة ترتب في ثلاث مجموعات: محتسب رئيسي، محتسب من الدرجة الأولى ومحتسب من الدرجة الثانية، وهذه المجموعة الأخيرة توظف عن طريق مسابقة خارجية على أساس الاختبارات وفق شروط المادة 29 من الأمر 23-95 ممن لهم خبرة 5 سنوات⁽⁷⁾، ويخضعون لنفس طريقة تعيين المستشارين ونفس صلاحياتهم.

2- المركز القانوني لقضاة المجلس:

على عكس القضاة العاديين يخضع قضاة مجلس المحاسبة لقانون أساسي خاص بهم يتضمنه الأمر رقم 23-95. ولقد تم ترتيب هيئة قضاة مجلس المحاسبة، وتحديد شروط وطرق تعيين كل فئة من الفئات وفق ترتيب سلمي، ينتقل فيه قضاة المجلس من رتبة إلى رتبة أعلى بناء على سنوات الخدمة الفعلية ومردودية القاضي في أداء المهام⁽⁸⁾. وتتم الترقية بناء على قائمة التأهيل للترقية من

(1)-المادة 32 من الأمر رقم 23-95 السالف ذكره.

(2)-المادة 6 من الأمر رقم 23-95 السالف ذكره.

(3)-أنظر المواد من 58-76 من الأمر رقم 23-95 نفسه والمتعلقة بتشكيلة مجلس القضاة وصلاحياته.

(4)-المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 30-96 السالف ذكره.

(5)-المادة 31 من الأمر رقم 23-95 والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 30-96 المعدل والمتمم السالف ذكرهما.

(6)-المادة 46 من الأمر رقم 20-95 السابق ذكره.

(7)-المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 30-96 السالف ذكره.

(8)-المواد من 10-12 المعدلة والمتممة من المرسوم التنفيذي رقم 30-96 المعدل والمتمم السالف ذكره. حيث وبموجب

التعديلات الأخيرة خفضت مدة أقدمية الترقية إلى سنتين فقط عوض سنتين ونصف، كما قسمت كل مجموعة إلى اثني عشر درجة عوض عشر.

مجموعة إلى مجموعة أو رتبة أو وظيفة⁽¹⁾، وتبعاً لهذه الترقية يتحدد الراتب والتعويضات.

رغم انفراد قضاة مجلس المحاسبة بقانون خاص، مما قد يقلل من أهميتهم، فإن ذلك لم يمنع من أن يتمتع القاضي بالحماية من جميع أشكال الضغط كواجب على الدولة بعد تأديته ليمين التنصيب. ويتمتع قاضي المجلس بحق الاستقرار، بحيث لا يكون موضوع تحويل يترتب عنه تغيير الإقامة المهنية دون موافقته، كما يستفيد من الامتياز القضائي الممنوح لقضاة المحكمة العليا بالمرتب والتعويضات اللذان يضمنان له الاستقلالية اللازمة⁽²⁾. إن الاستقلال المقصود به هنا هو استقلال العمل القضائي الذي يحقق التطبيق السليم للقانون، والحماية من مختلف التأثيرات والضغوطات التي قد تمس بمصداقيته لا ألا تحكم القاضي أي ضوابط قانونية⁽³⁾.

وكما تمتع القاضي بضمانات عدم الضغط أو التعرض للعزل، فقد أوجبت عليه واجبات التحفظ وعدم ممارسة أي عهدة انتخائية أو الانخراط في الجمعيات ذات الطابع السياسي، أو امتلاك أو ممارسة ما من شأنه التصادم مع عمله⁽⁴⁾، ومع ذلك فقد يقع المخطأ أثناء ممارسة العمل القضائي.

فإذا أخل القاضي بواجباته القانونية، فإنه يتعرض للعقوبات التأديبية المذكورة في المادة 80 من الأمر رقم 95-23⁽⁵⁾، توقع من طرف مجلس قضاة مجلس المحاسبة المجتمع كمجلس تأديبي⁽⁶⁾. ويبقى المشرع ضامناً للقاضي من أي تعسف من خلال تمكينه من الإطلاع على الملف الذي يتم إيداعه لدى أمانة مجلس قضاة مجلس المحاسبة ثلاثة أيام قبل انعقاد المجلس التأديبي. كما يمنح القاضي المعني بالمتابعة الحق في اتخاذ مدافع عنه⁽⁷⁾ مع إمكانية طلب رد الاعتبار بعد انقضاء فترة معينة من

⁽¹⁾ -المادة 34 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره والمادتان 13 و14 من الأمر رقم 96-30 السالف ذكره، وتنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 على تولى رؤساء الغرف بعد استشارة رؤساء الفروع إعطاء علامة للقاضي، ثم يضبط رئيس المجلس العلامة النهائية عند اجتماع رؤساء الغرف ومسؤولي الهياكل الأخرى.

⁽²⁾ -المواد من 8-14 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره، كما له الحق النقابي وحق تحسين المستوى.

⁽³⁾ -نوار أموج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص40.

⁽⁴⁾ -المواد من 19-27 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

⁽⁵⁾ -وهي عقوبات من الدرجة الأولى: الإنذار والتوبيخ. وعقوبات من الدرجة الثانية: التوقيف المؤقت، التزليل، الشطب من قائمة التأهيل. عقوبات من الدرجة الثالثة: سحب بعض الوظائف، الإحالة على التقاعد، العزل.

⁽⁶⁾ -المادة 81 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

⁽⁷⁾ -المادة 93 من الأمر رقم 95-23 نفسه.

إصدار العقوبة مما يحوي كل أثر لها⁽¹⁾. غير أنه يمكن ملاحظة نقطتين:

- أن المشرع اكتفى بتعداد العقوبات وتصنيفها، وهو ما يطرح إشكالية تصنيف الأخطاء، وبالتالي توقيع العقوبات، وهو أمر يحتاج إلى توضيح لضمان المساواة بين القضاة وإعطاء المصدقية للقرارات التأديبية.

- أن الجهة التي تملك سلطة التعيين (رئيس المجلس) لا تملك الحرية التامة في توقيع العقوبات إلا بعد استشارة مجلس القضاة (في عقوبات في الدرجة الثانية والثالثة)⁽²⁾.

بقي القول أخيرا أن القانون قد حدد حالات انتهاء مهام قاضي المجلس كقاض في حال الوفاة، الاستقالة، التسريح، العزل، الإحالة على التقاعد وفقدان الجنسية الجزائرية⁽³⁾.

3- الموظفون خارج سلك القضاة:

إضافة إلى القضاة تتضمن التركيبة البشرية لمجلس المحاسبة:

أ- سلك المدققين الماليين⁽⁴⁾، سواء كانوا مدققين ماليين وماليين رئيسيين يوظفون بناء على مسابقة على أساس الشهادة⁽⁵⁾. ويشترك المدققون الماليون في أعمال التدقيق والتحقق لضمان رقابة صريحة، وتدقيق الصحة الحسابية للحسابات تحت إشراف قاض مقرر أو قاض مساعد⁽⁶⁾.

ب- موظفون وأعاون عموميون يعينون كمستشارين في مهمة ظرفية، أو كمستشارين أوليين يوضعون في وضعية انتداب، حسب احتياجات المجلس لكفاءاتهم دون أن تكون لهم علاقة بالعمل القضائي، مع تمتعهم بالحقوق والالتزامات⁽⁷⁾.

ج- أما بقية مستخدمي المجلس فهم موظفون من مختلف الأسلاك والأصناف، يتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين، ومهام كتابة الضبط وتسيير مالية المجلس ومستخدميه

(1)- المادة 96 من الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.

(2)- نوار أموج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 38-41.

(3)- المادة 30 من الأمر رقم 95-23 نفسه.

(4)- المحدث بالمرسوم التنفيذي رقم 01-420 المتضمن القانون الأساسي للسلك المدققين الماليين للمجلس السالف ذكره.

(5)- والشهادة تتعلق بخرجي المدرسة العليا للإدارة، العلوم الاقتصادية والمالية والتجارة، دراسة متخصصة مدة سنة.

(6)- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 01-420 السالف ذكره.

(7)- المادة 7 من الأمر رقم 95-23، والمادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المعدل والمتمم السالف ذكرهما.

ووسائله المادية⁽¹⁾، نذكر منهم:

- أمين عام مجلس المحاسبة الذي يتولى تنشيط أعمال أقسام المجالس التقنية ومصالحه الإدارية ومتابعتها⁽²⁾.

- رئيس ديوان رئيس مجلس المحاسبة ومديرين للدراسات⁽³⁾.

- كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط⁽⁴⁾.

- أمين مجلس قضاء مجلس المحاسبة يتولى تحضير مجلس القضاة وحفظ الأرشيف⁽⁵⁾.

- مسؤولون مباشرون وموظفون لأقسام تقنية ومصالح إدارية.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى وجود بعض التشابه بين التشكيلة السابقة لمجلس المحاسبة الجزائري وتشكيلة بعض الهيئات المماثلة في المهمة لدى بعض الدول العربية. فنجد أن تشكيلة ديوان المحاسبة في لبنان تتكون من 12 قاضيا منهم الرئيس ومستشاره والنائب العام يطبق عليهم نظام القضاة، يضاف إلى ذلك 35 مراقبا و 28 موظفا يطبق عليهم نظام موظفي الدولة⁽⁶⁾، مما يشابه تشكيلة مجلس المحاسبة في الجزائر ما عدا كون قضاة مجلس المحاسبة الجزائري خاضعين لقانون أساسي خاص بهم، بخلاف الجهاز المركز للمحاسبات المصري المكون من رئيس ونائب له وعدد كاف من الوكلاء والأعضاء الفنين وغير الفنين باعتبار الطابع الإداري للهيئة⁽⁷⁾.

ثانيا: التنظيم العام والهيكل:

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل ذات طبيعة قضائية، وأخرى عبارة عن هياكل إدارية وتقنية.

1- الهياكل ذات الطبيعة القضائية:

وتتمثل في الغرف، النظارة العامة، كتابة الضبط.

أ- غرف المجلس وتشكيلاتها: يتكون المجلس من ثمان (8) غرف ذات اختصاص وطني،

(1)- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، ط2، 2003، ص148.

(2)- المادة 36 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(3)- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المتضمن النظام الداخلي للمجلس السالف ذكره.

(4)- المادة 34 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(5)- المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 96-30 السالف ذكره.

(6)- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص283.

(7)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص284.

وتسع (9) غرف ذات اختصاص إقليمي، غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية⁽¹⁾.

-**العرف ذات الاختصاص الوطني** : تختص كل غرفة وطنية بمراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات، على أن تقسم كل غرفة إلى فرعين فقط حسب القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996⁽²⁾ بعد أن كان يشترط عدم تجاوز أربعة فروع سابقا⁽³⁾ كما يلي⁽⁴⁾:

- *الغرفة الوطنية للمالية: تختص في فرعها الأول بمراقبة مصالح الوزارة المكلفة بالمالية عدا محاسبي الدولة، أما الفرع الثاني فيختص برقابة محاسبي الدولة عدا محاسبي البريد والمواصلات.
- *الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والمؤسسات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، ووزارتي الدفاع والداخلية، وكذا الهيئات الوطنية. أما الفرع الثاني فيختص بمراقبة وزارتي الشؤون الخارجية والعدل.
- *الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارات الصحة، العمل والشؤون الاجتماعية، التكوين المهني، المجاهدين، فيما يراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال ووزارة الثقافة، ووزارة الشبيبة والرياضة.
- *الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين: يراقب الفرع الأول وزارتي التربية الوطنية والشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- *الغرفة الوطنية للفلاحة والري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات والفرع الثاني يختص برقابة وزارة الري والصيد البحري.
- *الغرفة الوطنية للمنشآت القاعدية والنقل: يراقب فرعها الأول الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية، التعمير والبناء والتهيئة العمرانية أما الفرع الثاني فيراقب وزارة النقل.
- *الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك والتأمينات: يراقب فرعها الأول وزارة التجارة أما الفرع

⁽¹⁾ -المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره، وقد تدارك الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 إسقاط هذه الغرفة من تعداد الغرف بنصه في مادته 09، على إضافة فقرة ثانية لنص المادة 30 من الأمر رقم 95-20 تنص على تخصيص غرفة للتكفل بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

⁽²⁾ -الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع السالف ذكره.

⁽³⁾ -المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

⁽⁴⁾ -مع ملاحظة تعبير أسماء الوزارات حاليا.

الثاني فيراقب البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التأمين والشركات القابضة العمومية.

*الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات: يراقب فرعها الأول وزارات الصناعة، الصناعات المتوسطة والصغيرة، السياحة والحرف التقليدية. ويراقب الفرع الثاني وزارتي الطاقة والبريد والمواصلات⁽¹⁾.

-**الغرف ذات الاختصاص الإقليمي:** توجد تسع (9) غرف ذات اختصاص إقليمي تتولى

في دائرة اختصاصها الجغرافي رقابة حسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس، كما قد تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي⁽²⁾.

ويلاحظ أن عدد الغرف الإقليمية محدود جدا إذا ما قورن بعدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، وهو ما يعطي الفكرة حول حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، في حين نجد أن عدد هذه الغرف الإقليمية في فرنسا يصل إلى ثمانية وعشرين غرفة⁽³⁾. وقد نظمت الاختصاصات الإقليمية لكل غرفة جهوية من خلال المادة 3 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996⁽⁴⁾.

أما عن تشكيلات الغرف، فإنها تختلف بحسب طبيعة القضايا المطروحة للمداولة. وتكون إما

(1)-المادة 2 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 السالف ذكره.

(2)-المادة 31 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل بالأمر رقم 10-02 السالف ذكرهما.

(3)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 27.

(4)-الغرفة الإقليمية لعنابة يراقب فرعها الأول ولايات: عنابة، سكيكدة، الطارف، والفرع الثاني يراقب ولايات: قالمة، سوق أهراس، تبسة، أم البواقي -الغرفة الإقليمية لقسنطينة يراقب فرعها الأول ولايات: قسنطينة، ميلة، جيجل، أما الفرع الثاني فيراقب ولايات: باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة- الغرفة الإقليمية لتيزي وزو يراقب فرعها الأول ولايات: تيزي وزو، بجاية، بومرداس والفرع الثاني يراقب ولايات: البرج، المسيلة، البويرة- الغرفة الإقليمية للبلدية يراقب فرعها الأول: البلدية، عين الدفلى، المدينة، أما الفرع الثاني فيراقب: الشلف، الجلفة، تيمسليتل- الغرفة الإقليمية للجزائر يراقب فرعها الأول الجزائر والثاني تيبازة، وفي انتظار تأسيس الغرف الأخرى قسمت هذه الغرفة الأخيرة إلى 4 فروع بنص المادة 6 من القرار نفسه ثم إلى فرعين بموجب القرار المؤرخ في 28 ذي القعدة 1416هـ الموافق لـ 16 أبريل 1996م، المعدل للقرار المؤرخ في 16 يناير 1996 في مادته السادسة- الغرفة الإقليمية لوهران يراقب فرعا الأول وهران، ومستغانم أما الفرع الثاني فيراقب: غليزان معسكر وسعيدة- الغرفة الإقليمية لتلمسان يراقب فرعها الأول ولايتي تلمسان وسيدي بلعباس والثاني يختص بعين تيموشنت، تيارت، النعامة- الغرفة الإقليمية لورقلة يختص فرعها الأول بورقلة، غرداية، الأغواط، أما الثاني فيراقب ولايات: إليزي، الوادي، تامنغست- الغرفة الإقليمية لبشار يراقب فرعها الأول بشار، تندوف والثاني أدرار، البيض.

في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة، بحيث تتكون من رئيس المجلس رئيسا، وأعضاء يتمثلون في نائب الرئيس ورؤساء الغرف، وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف بناء على اقتراح من رؤساء الغرف التي يمارس فيها عمله. ومن هذه الفئة الأخيرة يعين رئيس المجلس مقررًا. ويحضر هذه التشكيلة الناظر العام ويشارك في المناقشات ما عدا ما يتعلق بالاختصاص القضائي، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف أعضائها⁽¹⁾.

وتجتمع هذه التشكيلة للبت في المسائل المحالة عليها، أو لإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي، ويمكن استشارتها في مجال تنظيم المجلس وسيره⁽²⁾.

والتشكيلة الثانية هي تشكيلة الغرفة وفروعها المتكونة من ثلاثة فضاة على الأقل للمداولة، هم رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع، أو قاض آخر من الغرفة في غياب المقرر المراجع. وتفصل هذه التشكيلة قانونا في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية للمجلس والداخلية في اختصاصها⁽³⁾.

—غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

وهي الغرفة المختصة برقابة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، لأي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات الداخلة في اختصاص مجلس المحاسبة. فيمكن للمجلس بناء على نتائج عملها المعاقبة بغرامة في حال خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات، أو إخلال في استعمال الاعتمادات من حيث الصفة أو الأهداف⁽⁴⁾.

ويلاحظ أن اختصاص هذه الغرفة موكول للمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية في فرنسا، والمنشأة منذ 1948⁽⁵⁾ لسد النقص في رقابة محكمة الحسابات التي لا تشمل الموظفين الإداريين، ليشمل اختصاصها المحاسبين والإداريين معا، وتتشكل من أعضاء من محكمة الحسابات ومجلس الدولة مناصفة.

(1) -المادة 49 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، والمادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكرهما.

(2) -المادة 48 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(3) -المادة 50 من الأمر رقم 95-20 والمادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكرهما.

(4) -المادتان: 88،91 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(5) -حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 195. نوار، أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق،

ص39-30.

وتنظم هذه الغرفة في الجزائر في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم⁽¹⁾. وبعد أن كانت غرفة الانضباط تتكون من رئيسها وستة مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس المجلس بأمر، ولا تصح مداولا لهما إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل، زيادة على رئيسها⁽²⁾، أصبحت بموجب الأمر رقم 02-10 تتشكل من قضاة من بينهم ستة مستشارين على الأقل، زيادة على رئيسها⁽³⁾ أي بتوسيع وزيادة عدد أعضائها.

بالإضافة إلى هذه التشكيلات والغرف، يجتمع مجلس المحاسبة أيضا في شكل لجنة البرامج والتقارير⁽⁴⁾، والتي لا تمارس أية وظيفة قضائية، وإنما تجتمع من أجل التحضير والمصادقة على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية، أو التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، وكذا البرنامج السنوي لنشاط المجلس⁽⁵⁾.

أما من حيث تشكيل اللجنة، فتضم رئيس مجلس المحاسبة ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف، مع حضور الأمين العام—دون تمتعه بحق المشاركة في المداولة—⁽⁶⁾ وتوسع اللجنة إلى المقررين العامين أعضاء مكتب المقررين العامين، وعند الاقتضاء كل من من شأنه المساعدة من مديري الأقسام التقنية أو المساعدين الآخرين في المجلس⁽⁷⁾.

ب- النظارة العامة وكتابة الضبط:

-النظارة العامة:

بعد أن كانت تسمى نظارة فقط في قانون سنة 1980 وأصبحت "المراقبة العامة" في قانون سنة 1990، يطلق عليها الأمر رقم 95-20 اسم النظارة العامة. ويشرف الناظر العام على النظارة يساعده نظار مساعدون في القيام بدور النيابة العامة. وعليه تتشكل النظارة العامة من الناظر العام، ومن ثلاثة إلى ستة نظار مساعدين، وناظر واحد مساعد إلى ناظرين مساعدين اثنين

(1)-المادة 30 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم .

(2)-المادتان: 51 من الأمر رقم 95-20، و38 من المرسوم الرئاسي، 95-377 السالف ذكرهما.

(3)-المادة 51 معدلة من الأمر رقم 95-20.

(4)-المادة 47 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(5)-المادة 54 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(6)-المادة 53 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(7)-المادة 39 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي، كما تزود بمصالح إدارية⁽¹⁾.

ويرى فقهاء القانون في فرنسا أن وجود النيابة العامة هي مسألة غير مطابقة تماما لطبيعة مجلس المحاسبة الذي يصنف كهيئة إدارية متخصصة⁽²⁾، ذلك أن تقسيم المجلس إلى غرف مع وجود النظارة العامة، يجعل المجلس قريبا إلى محكمة النقض في حين أن محكمة الحسابات الفرنسية تشبه في تشكيلها مجلس الدولة⁽³⁾.

- كتابة الضبط:

وتسند إلى كاتب ضبط رئيسي، وتكلف بتسليم وتسجيل الحسابات والطعون، وكذا تبليغ التقارير والمقررات وتسليم النسخ، بالإضافة إلى مسك الأرشيف. ويكلف كاتب الضبط الرئيسي بإعداد جدول أعمال جلسات مجلس المحاسبة في تشكيلة الغرف مجتمعة، وتدوين القرارات المتخذة وكذا مسك السجلات والملفات. وللإشارة فإنه يعين لدى كل غرفة كاتب ضبط⁽⁴⁾، ويخضع كتاب الضبط لنفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية⁽⁵⁾.

2- الهياكل الإدارية والتقنية:

أ- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية:

لدى المجلس قسم لتقنيات التحليل والرقابة يتولى إعداد دلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة للقيام بالتدقيق، ومساعدة هياكل الرقابة على التنفيذ، إذ يوفر لها المساعدة التقنية اللازمة للتدقيق. بالإضافة إلى ذلك يعمل هذا القسم على إعداد وتنفيذ برنامج تكوين قضاة المجلس ومستخدميه بالاتصال مع الأمين العام⁽⁶⁾.

ويوجد أيضا قسم للدراسات ومعالجة المعلومات والمكلف بالقيام بالدراسات المالية والاقتصادية الضرورية لممارسة مهام المجلس. وكما يمسك هذا القسم بنك المعلومات حول

(1)- المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(2)- نوار أمجوج، مجالس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 31.

(3)- مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 239.

(4)- المواد: 22، 23، 24 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(5)- المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه.

(6)- المادة نفسها.

المؤسسات الخاضعة للرقابة ويضبط نصوصها التشريعية والتنظيمية، فإنه يكون ويسير الرصيد الثقافي للمجلس، إذ يمكنه أن يقوم بأي بحث يضعه تحت تصرف تشكيلات المجلس، ويوزع منشورات المجلس أيضا⁽¹⁾.

أما من حيث التسيير، فإن كل قسم يسيره مدير دراسات يساعده أربع رؤساء دراسات على الأكثر، وكل رئيس دراسات يساعده أربع مكلفين بالدراسات⁽²⁾.

وفي الأخير توجد مديرية الإدارة والوسائل التي تتكون من أربع مديريات فرعية تضم كل مديرية فرعية مكنتين إلى أربعة مكاتب⁽³⁾.

ب- ديوان رئيس مجلس المحاسبة:

يزود رئيس مجلس المحاسبة بديوان يتكون من رئيس ومديرين للدراسات. ويتولى هذا الديوان ما تبقى عن مهام هياكل المجلس، فيتولى متابعة وتنظيم العلاقات مع المؤسسات العمومية وأجهزة الإعلام، والمؤسسات العالمية للرقابة، كما يقوم لحساب رئيس مجلس المحاسبة بأعمال البحث والدراسة أو يكلف بمهمة تفتيش خاصة⁽⁴⁾.

ج- مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير:

هذا المكتب يتشكل من ثلاثة قضاة يعينون من القضاة خارج السلم، ويتمتعون بالوضع القانوني لرؤساء الغرف، يتولون الأعمال المرتبطة بلجنة البرامج والتقارير⁽⁵⁾.

د- الأمانة العامة:

يترأسها أمين عام مكلف بالتسيير المالي لمجلس المحاسبة، وهو الأمر بالصرف الرئيسي، ويلحق به مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة. يتولى الأمين العام تنشيط هياكل المؤسسة وضمان حسن استعمالها، كما يتأكد من مساهمة الأقسام التقنية في تحقيق مهام المجلس، ويسهر على تنفيذ تدابير

(1)- المادة 28 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(2)- المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه.

(3)- وهذه المديريات هي: المديرية الفرعية للمستخدمين، المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة، المديرية الفرعية للوسائل والشؤون

العام، المديرية الفرعية للإعلام الآلي. المادة 30 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه.

(4)- المادتان 5، 6 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(5)- المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه.

أمن الممتلكات والأشخاص في المؤسسة⁽¹⁾. وتماثل وظائف الأمين العام ورئيس الديوان، ومدير الدراسات، المدير ونائب المدير للدراسات، فيما يخص القانون الأساسي والرواتب مماثلاتها في الإدارة المركزية⁽²⁾.

مع اعتبار الفارق الزمني، ومدى التطور الذي شهدته مختلف المؤسسات بحسب اختصاصاتها، يمكن التوصل إلى بعض الموازنة بين التشكيلة البشرية والهيكلية التنظيمية لمؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري:

- يترأس قضاء المظالم الخليفة نفسه، كما قد يترأسه قاض معين من طرف الخليفة يمتاز بصفات معينة كما يعين رئيس مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي.

- يتمتع قاضي المظالم أو رئيس الديوان بصفات معينة من خلال تميزه بالهيبة، والأخلاق التي تمنع من الضعف، في حين يعين رئيس مجلس المحاسبة بناء على الأقدمية في الرتبة الأدنى، وإن كان ذلك يمنح قدرًا من الهيبة والقدر، إلا أن اشتراط السمعة الطيبة فقط أمر غير كاف.

- صلاحيات رئيس مجلس المحاسبة أقرب إلى صلاحيات الناظر في المظالم، إن كان الخليفة أو الوزير أو الأمير (غير مختص) بسبب مسألة الإحالة على الحكم أو التحقيق، وهو وإن كان أمرا واردا لدى القاضي المختص، فإن هذا الأخير يكون عمله أوسع وأشمل لصلاحيات رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام وحتى رؤساء الغرف.

- إذا كان رئيس ديوان المظالم هو الذي يعين هيئة النظر، التي تخضع لرقابته، فإن ذلك مقارب لما هو عليه لدى مجلس المحاسبة، من حيث تعيين المستشارين والمختسبين، باقتراح من رئيس المجلس على أن هؤلاء يخضعون لرقابة مجلس قضاة مجلس المحاسبة.

- يمتاز تشكيل قضاء المظالم بتركيبة متناسقة يجمع بين رجال الإدارة المدنية والعسكرية، والعلماء وفقهاء القانون، والقضاة العارفين بالسوابق القضائية، أما مجلس المحاسبة فيمتاز بوحدة

(1)- المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(2)- الفقرة الثانية من المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 98-415 السالف ذكره.

صفة أعضائه المشكلين لهيئة المداولة، وهي كون الجميع قضاة (ما عدا كتاب الضبط)، مع اختلاف المهمة القضائية بحسب التصنيف.

قد تتقارب مهمة الشهود في قضاء المظالم مع الناظر العام من جهة تمثيلهم للدولة والمجتمع⁽¹⁾، كما تتطابق مهمة الحكام والقضاة في قضاء المظالم مع المستشارين والمحاسبين. أما غير القضاة كالفقهاء فمهمتهم تتلاقى مع مهمة أهل الاختصاص من المدققين الماليين، أو أي عون ذي اختصاص متصل باختصاص مجلس المحاسبة، ويبقى دور كتابة الضبط مجرد تطور تاريخي لدور الكتاب.

- إذا صح القول أن لقضاء المظالم قانون خاص، سيما فيما يتعلق برئيسه وشروطه الخاصة في التولية، فإن الغاية من ذلك هو تقوية مكانة ووضع قاضي المظالم، وبالتالي مؤسسة قضاء المظالم عموماً. وعلى العكس فإن تخصيص قضاة مجلس المحاسبة بقانون خاص من شأنه إضعاف المركز القانوني لأعضائه لا تقويته.

وأخيراً لم يعرف قضاء المظالم في مجلسه ذلك التفريع والتخصيص بل عرف وحده مجلس الحكم في كل القضايا الداخلة في اختصاصه، وعرف قضاء المظالم تقديم وترتيب عناصره بحسب المكانة من أجل إضفاء الهيبة على المجلس.

أما مجلس المحاسبة فقد عرف توزيع الاختصاصات في غرف وفروع، واستعان بأقسام وهيكل تقنية وإدارية تطلبها التقدم والتطور لحسن تأدية المهام.

(1) - عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم، مرجع سابق، ص 72.

خاتمة الفصل

من خلال بحث الجانب العضوي لمؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة يمكن القول بأنه:

أولاً: من حيث مفهوم قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري:

قضاء المظالم في النظام الإسلامي نوع من أنواع القضاء، يجمع إلى جانب خصائص القضاء الخاصة بالتنفيذية، تبعاً لما يتمتع به رئيس هذه المؤسسة أصلاً. وقد استمدت هذه المؤسسة صلاحياتها في العمل من النصوص الشرعية في الكتاب والسنة، التي تحث على العدل وتنبذ الظلم وتنادي برفعه، وإن كانت نصوصاً لا تتجلى فيها الرقابة المالية واضحة، وإنما تدخل ضمنها على اعتبار الاعتداء على المال ظلم وجب رفعه.

إن مجلس المحاسبة هو هيئة قضائية متخصصة في نوع معين من المنازعات الإدارية (الأموال العامة)، يخضع هذا المجلس في صلاحياته إلى نصوص دستورية وتشريعية وتنظيمية متخصصة تحكم عمله.

ثانياً: من حيث نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة وتركيبتها البشرية والهيكلية:

مؤسسة المظالم مؤسسة إسلامية أصلية ثبتت قواعدها الأصلية منذ العهد الأول للرسالة الحمادية، حيث ظهر فيها رقابة المال العام ورفع الظلم الواقع من العاملين على هذا المال أياً كانوا، ثم تطورت هذه المؤسسة إلى أن وصلت إلى صورتها المكتملة التي عرفها العهد العباسي. وقد بين المنظرون لهذه المؤسسة تشكيلتها المتميزة التي تبعث على الهيبة وإحقاق الحق.

وإذا كان مجلس المحاسبة هو هيئة مقتبسة عن النموذج الفرنسي، فإنه قد عرف مجلس منذ الاستقلال تعاقب عدة قوانين متميزة عن بعضها البعض، تجعله مرة هيئة قضائية ومرة مجرد هيئة إدارية، حتى بدأ يعرف بعض الاستقرار مع الأمر رقم 95-20، حيث أخضع قضاته لقانون خاص ثم نظمت فروعها وهيكله الإدارية بحسب ما يتماشى مع متطلبات عمله.

الفصل الثالث:

الدراسة الوظيفية لمؤسستي الرقابة على الأموال العامة: قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

المبحث الأول: اختصاصات وصلاحيات قضاء المظالم
ومجلس المحاسبة الجزائري

المبحث الثاني: إجراءات ممارسة الصلاحيات الرقابية
لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة
الجزائري والنتائج المترتبة عنهما

تتطلب الدراسة المؤسسية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة، إلى جانب بحث الناحية العضوية للمؤسستين، رصد الجانب الوظيفي، أو بحث المؤسستين بحثا وظيفيا، يربط المؤسستين ربطا مباشرا بموضوع الرقابة المالية، ويحيط بالأهداف المرجوة من تأسيسهما.

ترتبط الدراسة الوظيفية لمؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة ابتداء بمسألة الاختصاص من حيث جوانبها الزمانية والمكانية والنوعية، وبيان طبيعة هذه الاختصاصات (المبحث الأول).

ومن جانب آخر، فإن ممارسة الاختصاصات والصلاحيات الموكولة للمؤسستين لا تكون إلا وفق شكل معين، أو إجراءات محددة تضبط الممارسة الرقابية، ينبغي الإحاطة بجوانبها المختلفة، وذلك من أجل تقييم النتائج المترتبة عنها والحكم على مدى الفعالية أو الضعف (المبحث الثاني).

المبحث الأول: اختصاصات وصلاحيات قضاء المظالم ومجلس المحاسبة

الجزائري

سبق الحديث عن خصوصية كل مؤسسة، والسبب وراء إنشائها، هذا الأخير هو الذي سيحدد الاختصاصات من حيث نطاقها ونوع الرقابة الممارسة. فمبدئياً ظهر أن هدف إنشاء قضاء المظالم هو رقابة ذوي الجاه والسلطان، وعمل الإدارة، ومن ضمن العاملين في الإدارة، العمال القائمون على المال العام الذين يشملهم اختصاص مجلس المحاسبة، فالعلاقة ابتداء هي علاقة كل الجزء ولضبط الرابط بين المؤسستين ومدى تعلقهما بالرقابة المالية وجب بحث نطاق اختصاصات المؤسستين زمانياً ومكانياً ونوعياً (المطلب الأول)، ثم تمحيص هذه الاختصاصات والصلاحيات لتحديد طبيعتها أو مقدار الارتباط بموضوع الرقابة المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مجال ونطاق اختصاص قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

الأصل أن بحث مجال ونطاق اختصاص كل مؤسسة يهدف إلى تبيان مدى شمولية، وبالتالي فعالية كل مؤسسة، من أجل حصر أطر العمل واستخلاص أوجه المقاربة أو المباعدة. وعلى ذلك سيتم تحديد مجال ونطاق اختصاص قضاء المظالم من حيث النطاق الزماني والمكاني والوظيفي (الفرع الأول)، ثم تحديد مجال ونطاق اختصاص مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجال ونطاق اختصاص قضاء المظالم

حسب قواعد الاختصاص لا بد من بحث الاختصاص المكاني والزماني، ثم النوعي أو الوظيفي.

أولاً: مجال الاختصاص المكاني لقضاء المظالم:

ينصهر الاختصاص المكاني لمؤسسة قضاء المظالم، في الاختصاص المكاني لقاضي المظالم نفسه، لذلك نجد الحديث دائماً يكون عن القاضي لا عن المؤسسة.

وعليه فإن كان قاضي المظالم الخليفة أو من تكون له الولاية العامة في الأمور العامة وهم الوزراء⁽¹⁾، كان اختصاصه شاملاً لا يتقيد بمكان. وكذلك الأمر إذا ولى ولي الأمر قضاء المظالم

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 29.

شخصاً، وأطلق له التصرف فلم يقيد به. يمكن، فيكون بذلك عام النظر في جميع أنحاء الدولة⁽¹⁾. ويتقيد هذا الاختصاص المكاني العام، في حال كان القاضي صاحب ولاية عامة في أمور خاصة، وهم أمراء الأقاليم⁽²⁾. وعليه يتعين على أمراء الأقاليم النظر في كافة المظالم، ولكن ضمن إقليم بلدانهم، ولا يجوز النظر خارج هذا الإقليم المحدد، وإلا كان نظرهم ذلك باطلا لعدم الاختصاص المكاني. إن هذا الأمر ينطبق على قاضي المظالم الذي عينه ولي الأمر في حدود نطاق إقليمي معين، بحيث يقتصر النظر في هذا النطاق المكاني، مهما كانت مساحته، سواء كان إقليمياً بكامله أو جزءاً من مدينة أو قرية⁽³⁾. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الاختصاص يحدد في عهد التقليد.

وضمن هذا الاختصاص المكاني، خصص للمظالم مكان معين، شرط أن يشتهر بأنه أصبح محكمة مظالم، وقد تطور هذا المكان عبر العصور العباسية المتلاحقة وما بعدها.

فعلى الرغم من أنه لم يكن هناك ما يلزم قضاة المظالم اتخاذ أماكن معينة للجلوس فيها للمظالم فيجلسون حيث شاءوا، إلا أن أكثر مكان لنظر المظالم كان المسجد. فقد ثبت أن وزير المأمون جلس للمظالم في المسجد في مصر ضد حكام هذا الإقليم⁽⁴⁾.

وقد كانت دار الخلافة تتلقى المظالم حسب ورودها، حيث كان الخليفة المهدي يجلس للمظالم وتدخل إليه القصص، فلما ارتشى بعض أصحابه اتخذ بيتاً له شباك على الطريق يدخله وحده ويأخذ القصص أولاً بأول⁽⁵⁾. وقد ذكر أن المأمون خصمه مرة رجل، فأذن المأمون للقاضي يحيى بن أكتهم أن يقضي بينهما في دار الخلافة، فقال القاضي: فإني أبدأ بالعامه أولاً ليصبح المجلس للقضاء، ثم أمر بفتح الباب وقعد في ناحية من دار الخلافة وأذن للعامه في الدخول، ونادى

(1) -سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 518-519.

(2) -الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 29.

(3) -أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 136.

(4) -حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 118. ذاكراً أن وزير المأمون هذا هو ابن الفضل، إلا أن كتب التراجم تؤكد أن الذي وزر للمأمون هو الفضل بن سهل السرخسي [ت 202هـ]، أسلم على يد المأمون سنة 190هـ. كان كثير التشيع، ومن أعلم الناس بالنجامة، وزر للمأمون واستولى عليه، كان يلقب بذي الرياستين لأنه تقلد الوزارة والسيف.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 4، ص 41-44.

(5) -القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج 6، ص 205.

المنادي وأخذ الرقاع ودعا بالناس، ثم قضى بين الخليفة وخصمه⁽¹⁾.

كما اتخذ بعض خلفاء بني العباس دارا مخصصة للنظر في المظالم كشأن الخليفة الهادي الذي اتخذ دار المظالم⁽²⁾، وهي الدار التي سماها الخليفة المهدي قبة المظالم⁽³⁾، وعلى هذا النحو من التخصيص سار الأيوبيون والمماليك من بعدهم في مصر⁽⁴⁾.

ثانيا: مجال الاختصاص الزماني لقضاء المظالم:

إن مسألة الاختصاص الزماني لقاضي المظالم قد أسس لها الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث حدد فترة زمنية بشكل عام لنظر تظلمات أهل الأمصار من الولاية في موسم الحج⁽⁵⁾. وقد اتضحت المسألة جلية في عهد عبد الملك بن مروان، حين جعل يوما محددًا لنظر المظالم - كما سبق ذكره - كمسألة تنظيمية.

أمّا العهد العباسي، وما تلاه من العهود المقلدة، فقد شهدت أشكالًا متعددة للاختصاص الزماني مردها إلى شخص الناظر في المظالم، وحدود ولايته. فإذا كان الناظر في المظالم ذا ولاية عامة فله النظر في المظالم في أي وقت شاء⁽⁶⁾، فقد روي أن الخليفة المهدي كان ينظرها في كل وقت⁽⁷⁾، كما له في هذه الحالة أيضا أن يخصص لها يوما معلوما، فإنّ الخليفة المأمون كان ينظرها كل أحد⁽⁸⁾. وتحديد يوم للنظر في المظالم، لازم في حق من انتدب للمظالم مع أعمال أخرى،

(1) - البيهقي، المحاسن والمساوي، تحقيق: محمد بدر الدين النعساني، مطبعة السعادة، مصر، 1225هـ - 1906م، ج 2، ص 151.

(2) - الطبري، تاريخ الرسل والملوك، مصدر سابق، ج 8، ص 216.

(3) - المسعودي، مروج الذهب ومعادن الجوهر، اختيار وتعليق: قاسم وهب، منشورات وزارة الثقافة، سوريا، 1989، السفر الثالث، ص 241.

(4) - فقد بنى السلطان نور الدين زنكي دار العدل في دمشق، وكذلك فعل الأيوبيون في مصر، وبنيت دار العدل للنظر في المظالم في عهد الملك الظاهر ركن الدين بيبرس، ثم أنشأ السلطان قلاوون الإيوان المعروف بدار العدل، وقد جدد هذا الإيوان الملك الأشرف خليل ابن السلطان قلاوون، ثم هدمه الناصر محمد بن قلاوون وأعاد بناءه. المقرزي، الخطط المقرزية، مصدر سابق، ج 3، ص 48، 51-52.

(5) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 137.

(6) - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 520.

(7) - ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 578.

(8) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 113.

كأحد موظفي الدولة، وزيرا كان أو قائد جيش⁽¹⁾، وعليه يجب أن يكون اليوم معلوما يشتهر بين الناس النظر فيه في المظالم⁽²⁾.

وفي حال كان الناظر في المظالم، هو القاضي الخاص، أو كما عبر عنه الماوردي "من عمال المظالم المنفردين لها"⁽³⁾، فإنه ينظر المظالم في جميع الأوقات. وتجدر الإشارة إلى أنه قد أجاز لصاحب الولاية العامة، والذي له الحق في تعيين قاضي المظالم أن يخصص نظره في مدة معينة، فلا يكون له صلاحية النظر فيها بعد انقضاء المدة وإلا وقع نظره تحت طائلة البطلان لانتهاج الولاية⁽⁴⁾.

إن عدم تخصيص النظر في المظالم بزمن معين، يؤيد كثيرا من التخصصات - كما سيأتي - خاصة منها تلك التي لا تستوجب التظلم لنظرها، كجور الولاة وعمال الضرائب وكتاب الدواوين... وذلك لتعلق هذه الاختصاصات بالحق العام فمتى ظهر الظلم وجب رفعه بغض النظر عن زمن وقوعه أو زمن النظر فيه.

ثالثا: مجال الاختصاص النوعي والوظيفي لقضاء المظالم:

الأصل أن لقاضي المظالم - وبالتالي مؤسسة قضاء المظالم - اختصاصات نوعية محددة تتميز عن القضاء العادي، لكن قد يرد على هذه الاختصاصات تقييد، كأن يحدد لقاضي المظالم مثلا النظر في مظالم العامة أو مظالم الخاصة⁽⁵⁾.

فقاضي المظالم صاحب الولاية العامة، والذي يملك صلاحية النظر في كل المظالم دون تحديد، وكذا صلاحية تعيين قاضي المظالم له أن يحظر نظر قاضي المظالم في نزاعات محددة كمظالم الجيش، أو المظالم المتعلقة بالضرائب. وعليه لا يجوز لقاضي المظالم المحدود النظر في مظالم محددة

(1) - يذكر المقريري أيا ما محددة لنظر المظالم في مصر، حيث كان أحمد بن طولون يجلس للنظر في المظالم يومين في الأسبوع، وكان الأخشيدي يجلس كل سبت، وجلس نور الدين بدار العدل يومين في الأسبوع، أما صلاح الدين الأيوبي والناصر محمد بن قلاوون فقد حدّدا لنظر المظالم يومي الاثنين والخميس، ومن العجائب أن الظاهر برقوق كان ينظر المظالم يومي الأحد والأربعاء ثم حولهما إلى الثلاثاء والسبت ولكن في الاصطبل السلطاني. المقريري، الخطط، مصدر سابق، ج 3، ص 50، 53، 52.

(2) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 106، الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 76.

(3) - الماوردي، الأحكام السلطانية، المصدر نفسه، ص 106، الفراء، الأحكام السلطانية، المصدر نفسه، ص 76.

(4) - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 520.

(5) - ففي عهد الخليفة المعتضد نظر الوزير عبد الله بن سليمان في مظالم العامة، والقائد بدر في مظالم الخاصة وكان يوم المظالم الجمعة. الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مطبعة الآباء اليسوعيين، بيروت، لبنان، ص 22.

النظر في غيرها⁽¹⁾.

وقضاء المظالم، سواء كان صاحبه، ذا ولاية عامة، أو قاض له عموم النظر في جميع المظالم له اختصاصات تعود إلى الاختصاصات العشر التي حددها الماوردي والفراء وهي⁽²⁾:

النظر في تعدي الولاة، النظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال، ككتاب الدواوين وما يثبتونه من أموال المسلمين، النظر في تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم، رد الغصوب سواء كانت غصوبا سلطانية أو تغلب عليها ذوو الأيدي القوية، مشاركة الأوقاف العامة والخاصة، تنفيذ ما وقف من أحكام القضاة، النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة، مراعاة العبادات الظاهرة كالجمع والأعياد، النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين.

ومن خلال تمحيص النظر في هذه الاختصاصات، يمكن تحديد المجال الوظيفي لنظر قضاء المظالم، من حيث المصالح والمؤسسات والمرافق التي يشملها قضاء المظالم بالنظر من جهة، وأعوان الدولة الخاضعون لرقابته من جهة ثانية.

1- المصالح والمؤسسات والمرافق الخاضعة لرقابة قضاء المظالم:

أ- الدواوين المالية:

لقد حددت طبيعة الدواوين التي تخضع لرقابة قضاء المظالم، وهي الدواوين المالية، حين قيل «لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه»⁽³⁾. فإن إثبات الأموال لا يكون إلا في الدواوين المالية التي تهتم بجمع المال العام أو إنفاقه أو ضبط الوارد والصادر معا.

لقد سبق القول أن الدواوين في العصر العباسي عرفت تطورا كبيرا وميلا واضحا إلى التخصص، وقد وزعت اختصاصات الدواوين المالية وحملت مسميات مختلفة، كديوان الخراج وديوان الجند والعطاء، ديوان زمام النفقات، ديوان المنح والمقاضاة، ديوان الصوافي (أراضي الدولة) ديوان الضياع (أراضي الخليفة...) ⁽⁴⁾.

(1) - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 520-521.

(2) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107-111. الفراء الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 76-79.

(3) - الماوردي، الأحكام السلطانية، المصدر نفسه، ص 108. الفراء، الأحكام السلطانية، المصدر نفسه، ص 77.

(4) - حسن إبراهيم حسن وعلي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص 192. أنور الرفاعي، الإسلام في حضارته ونظمه، مرجع سابق، ص 139-140. وانظر: الفصل الأول من الرسالة.

وسيتم التركيز هنا على أضخم الدواوين المالية، وهي ديوان الخراج، ديوان النفقات، ديوان بيت المال.

- ديوان الخراج:

وهو الديوان الذي يتم عن طريقة تحصيل الضرائب المستحقة على الأرض حسب الأسس التي وضعت للجباية التي كانت قائمة على وضع خراج معين ثم مع التطور في العهد العباسي حوّل النظام إلى المقاسمة على الغلة.

وينظم هذا الديوان في عدة مجالس منها:

*مجلس الأصل وفيه سجل شامل لكل الأراضي الخراجية في ولايات الدولة، وتقدير خراجها، وكذا الأراضي التي تدفع ضرائب للدولة، وإليه يرجع في حال الخلاف بين عمال الخراج والفلاحين.

*مجلس الحساب الذي يعمل حساب الواردات الواصلة إلى الديوان.

*مجلس التفصيل يعمل حسابا تفصيليا لكل نوع من الواردات إلى ديوان الخراج، وذلك حسب ما يرفع من قبل العمال في الولايات ليقوم بالمقارنة وإخراج الناتج.

*مجلس الجهبذة الذي يشرف على أعمال إحالة الخراج والأموال في الولايات وضمان وصولها.

*مجلس الجيش الذي يختص بإدارة الأموال الخاصة بجيش الخلافة.

بالإضافة إلى مجالس أخرى أشبه ما تكون بالتنظيمات الحديثة مهمتها الأصلية إثبات

المراسلات وتدوينها، ثم توزيعها على الفروع الأخرى.

ويلحق بديوان الخراج ديوان هام آخر، وهو ديوان الضياع الذي أصبح مستقلا في عهد

الخليفة هارون الرشيد، له صاحب مستقل به، كما قد يجمع مع ديوان الخراج لصاحب واحد.

ويختص هذا الديوان بالإقطاعات التي يمنحها الخليفة أو الإمام وما يؤدي عنها من مال للدولة،

ويشبه في تنظيماته ديوان الخراج⁽¹⁾.

(1)-مصطفى الحيارى، الدواوين من كتاب الخراج لقدماء بن جعفر، الجامعة الأردنية، عمان الأردن، 1986، ص20-26.

-ديوان النفقات:

يعمل هذا الديوان على إدارة وتنظيم كل النفقات الجارية في الدولة، وفيه سجل تفاصيل كل نوع من أنواع الإنفاق، وينظم هو الآخر في عدة مجالس منها:
*مجلس الجاري الذي يختص بضبط نفقات الجيش بكل فئاته.

*مجلس الإنزال الذي يختص بالنفقات الجارية الخاصة بالإقامات وما يورد إليها مما تحتاجه دار الخلافة، كما يعمل على محاسبة الموردين.

*مجلس الكراع ومسؤوليته الإشراف على كل أنواع الحيوان في اصطبلات الدولة ونفقاتها ونفقات القائمين عليها.

*مجلس البناء والمرمة الذي يتعهد بالبناء والعمران، كل ما يحتاج إلى إصلاح من الأبنية العامة، ويكلف بمحاسبة من لهم علاقة باختصاصه من المهندسين والقوام.

*مجلس بيت المال الذي يتلقى الكتب الشهرية التي ترد ديوان النفقات بما أخرج إليه من بيت المال ويقارنها بما لديه.

*مجلس الحوادث الذي يختص بعمل النفقات الطارئة، إلى جانب مجالس إثبات المراسلات⁽¹⁾.

-ديوان بيت المال:

والغرض من هذا الديوان هو محاسبة صاحب بيت المال على ما يرد إليه من الأموال، وما يخرج من ذلك في وجوه النفقات والإطلاقات. فيشتمل ديوان بيت المال على ما يرفع من دواوين الخراج والضياح وما يرفع إلى ديوان النفقات مما يطلق في وجوه النفقات. ولأن صاحب بيت المال يجمع من الأمرين في المحاسبة على الأصول والنفقات، فإنه يحتاج لأداء عمله بصفة جيدة، أن تخرج الكتب بالواردات من الأموال إليه لتثبت عنده قبل إخراجها إلى دواوينها، وأن تكون له علامة على الكتب والصكوك والإطلاقات⁽²⁾. إن بيت المال إذن يختص بضبط موارد الدولة،

⁽¹⁾ -قدامة بن جعفر، الخراج وصناعة الكتابة، مصدر سابق، ص 23-25. مصطفى الحيارى، الدواوين من كتاب الخراج، مرجع سابق، ص 28-30.

⁽²⁾ -قدامة بن جعفر، الخراج وصناعة الكتابة، المصدر نفسه، ص 26.

وحصر نفقاتها، أي ضبط الإيرادات والنفقات، فهو أشبه ما يكون بوزارة الخزانة أو وزارة المالية⁽¹⁾.

ب- مرفق الأوقاف:

«الوقف حبس عين يمكن الانتفاع بها، وذلك بمنع التصرف في رقبته بأي تصرف ناقل للملكية، وتسهيل منفعتها بجعلها لجهة من جهات الخير ابتداء وانتهاء أو انتهاء»⁽²⁾.

ويقسم الوقف إلى وقف خيري يكون ريعه مخصصا لبدء للصرف على جهة من الجهات الخيرية التي لا تنقطع كالفقراء والمساجد والمستشفيات. ووقف أهلي يكون مصروفا على الواقف نفسه ثم على أولاده أو بعضهم إلى حين انقراضهم أو انقراض بعضهم ثم يؤول إلى جهة خيرية. وقسم ثالث هو الوقف المشترك الذي يجمع بين الصنفين السابقين، بأن يكون فيه حصة خيرية وحصة أهلية⁽³⁾.

ويعامل الوقف على أنه شخص اعتباري بالمعنى الحديث يصح أن يكون محلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات متى انعقد بإرادة صحيحة واتجه لأداء غرض مشروع⁽⁴⁾. ويهدف الوقف عموما إلى تحقيق التكافل الاجتماعي ويرمي إلى تحقيق مصالح الأمة وتوفير احتياجاتها ودعم تطورها ورفيها، بحيث يضمن بقاء المال ودوام الانتفاع به والاستفادة منه مدة طويلة، كما يحميه من عبث العابثين من ولد أو قريب دون إسقاط الجانب الأخرى، من تكفير الذنوب ومحوها وحصول الأجر والثواب⁽⁵⁾.

ج- القضاء والحسبة:

القضاء باعتباره ولاية مستقلة، يعتبر مؤسسة إسلامية عربية خالصة⁽⁶⁾، وتخضع هذه المؤسسة إلى رقابة قضاء المظالم، باعتباره جهة تنفيذية لما وفق من أحكامها، وهو الأمر ذاته

(1) - عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 267.

(2) - محمد بن أحمد بن صالح الصالح، الوقف في الشريعة الإسلامية وأثره في تنمية المجتمع، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط 1، 1422هـ - 2001م، ص 23.

(3) - إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، دار الشروق، القاهرة، مصر، ط 1، 1419هـ - 1998م، ص 47.

(4) - المرجع نفسه، ص 59.

(5) - محمد بن أحمد بن صالح الصالح، الوقف في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 52.

(6) - ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 47.

بالنسبة للحسبة، وقد سبق تعريف الحسبة وبيان اختصاصات صاحبها، بما أغنى عن إعادته⁽¹⁾.

2- الأعران الخاضعون لرقابة قضاء المظالم:

أ- الولاية:

من خلال اختصاصات قضاء المظالم العشر المذكورة سابقا، تبينت علاقة قاضي المظالم بأغلب الولايات الخاصة من قضاء وحسبة وجباية فيء أو صدقات، وكذا إمامة صلوات وحج، بقي أن ينصرف مدلول الولاية إلى أصحاب الولاية العامة ابتداء من الخليفة إلى وزراء التفويض، ثم ولاية الأقاليم، وهو أصل إنشاء ولاية المظالم.

كثيرا ما يقترن منصب الناظر في المظالم بمنصب الخليفة، على أن الخليفة إن كان نفسه طرفا في نزاع، فإنه يوكل النظر إلى القاضي، كما حصل مع المنصور والمأمون⁽²⁾، وهو ما يثبت صلاحية قاضي المظالم للنظر في التجاوز في الصلاحيات المالية للخليفة نفسه، باعتباره المكلف الأول بالجباية وتقدير العطايا، على أنه قد غلب أن يفوض الخليفة ذلك إلى الوزراء وولاية الأقاليم. من مهام الوزراء (وزراء التفويض)، النظر في أمر الأموال بالعناية بتشميرها أكثر من العناية بتحصيلها، والاقتصاد في الجمع والإنفاق، كما عليهم السعي في عمارة البلاد وتحصيل آلات العمارة والترغيب على ذلك⁽³⁾. وتبعاً لذلك يشترط في الوزراء، إلى جانب شروط الإسلام والبلوغ والعقل، والعدالة والحرية، مع رزانة العقل وحسن السياسة، كذا الثبات والوقار، يشترط فيهم الكفاءة وهي العلم بالأعمال الديوانية والتصرفات، ووجوه تشمير الأموال والاستخراجات⁽⁴⁾. والاستخراجات⁽⁴⁾.

ولتحقيق هذه المهام كان للوزير أن يتصرف في أموال بيت المال بقبض ما يستحق له ودفع ما يجب فيه⁽⁵⁾، وهذا ما يتشابه مع عمل ولاية الأقاليم المكلفين بجباية الخراج وقبض الصدقات

(1)-انظر: الفصل الأول من الرسالة، ص 61.

(2)-انظر: الصفحات، 120-121 من الرسالة.

(3)-أبو منصور الثعالبي، تحفة الوزراء، تحقيق: سعد أبودية، دار البشير، عمان، الأردن، ط 1، 1414هـ-1994م، ص 46-57.

(4)-المصدر نفسه، ص 29، 55.

(5)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 36.

وتقليد العمال فيهما، وتفريق ما استحق منهما»⁽¹⁾، والمشترط فيهم كل شروط الولاية العامة عموماً.

إن من صلاحيات الولاية ذوي الولاية العامة إذن جباية الواردات وصرف النفقات، فإذا كانت الجباية معلومة أصولها وقواعدها لا تعتمد على توقيع ولي الأمر عليها، فإن صرف النفقات لا يتم إلا في حال وجود توقيع ولي الأمر⁽²⁾، فيكون بذلك الوالي هنا -الوزير أو والي الإقليم- أمراً بالصرف بحسب التعبير الحالي، ويشاركه في ذلك ناظر بيت المال⁽³⁾.

أمّا من حيث مسؤولية هذه الطائفة من الأعوان فتكون أمام جهتين، أولهما الخليفة، حيث يجب على الوزير عرض كل ما تعلق بالأمر المالية على الخليفة، ولا يخفي عنه شيئاً، ويجب على الخليفة مطالعة أعمال الوزير⁽⁴⁾، وكذا الأمر بالنسبة للولاية والأمراء. وتبرز الجهة الثانية في قاضي المظالم.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن لفظة الوالي تشمل سائر الموظفين والأتباع⁽⁵⁾، وما دام قاضي المظالم يملك مراقبة الكل (الولاية)، فإنه يملك مراقبة الجزء أي مراقبة الأتباع.

ب-عمال الجباية:

وهؤلاء من يتولون استيفاء الخراج وجباية الصدقات، ممن تكون له ولاية خاصة في أعمال عامة، أو ولاية خاصة في أعمال خاصة، إذا كانوا ضمن إقليم محدد، كما قال الماوردي⁽⁶⁾. لم يكن ديوان الخراج في المراكز هو الإدارة الوحيدة في إدارة وجمع الخراج، إذ كان يتبعه جهاز كبير يضم عدداً من العاملين في الميدان وعلى رأسهم:

-عامل الخراج وهو رأس جهاز الجباية في الولايات. ويتركز عمله خلال ثلاثة أوقات في السنة، أولها وقت العمارة أو أوان الزراعة، وثانيها وقت التقدير الأولي، وآخرها وقت جمع الغلال.

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص40.

(2)-شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، مرجع سابق، ص115.

(3)-القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج5، ص465.

(4)-أبو منصور الثعالبي، تحفة الوزراء، مصدر سابق، ص57. الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص33.

(5)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص150.

(6)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص29.

- كاتب العامل الذي يشرف على عملية الزرع من بدايتها إلى نهايتها، ومن ثم متابعتها، وتحصيل الخراج وتسليمه. ويختار من يقوم بمسح الأرض لكل البلاد العامرة، ويوثق الكشف بذلك لتسليمها إلى المستخرج.

- المستخرج أو المستخرجون الذين يقومون بجمع الخراج من الوحدات الإدارية الصغيرة، ويقل عددهم ويكثر بحسب عدد هذه الوحدات وطبيعة أرضها في الإنتاج.

- الجهيد ووكيله وغلماؤه الذين يحرصون على إيصال المال إلى جانب الدهاقين أو الوجهاء المحليين⁽¹⁾.

ويشترط في هذا النوع من العمال شروط شخصية تتعلق بالعدل والأمانة والرأفة والعلم بالشروط ودقائق الزراعة، وعلم المساحة وكيفية التعامل مع المزارعين خاصة بالنسبة لكاتب العامل. ويكون في بعضهم بعض الصفات الضرورية كالخبرة في المناظرة وحيل وأساليب أصحاب الأرض والفلاحين، وهي فئة المستخرجين لذلك يكونون من القواد⁽²⁾.

كما يكون عمال الجباية ملزمين بشروط مسلكية تتعلق بطرق الاستيفاء والجباية من أجل ضمان عدم التجاوز، وإخلالها يشكل عيباً في الأداء.

أما مسؤولية هذا الصنف من العمال فتكون أمام قاضي المظالم، وكذا الخليفة والوالي، كما تكون مسؤولية حسابية أمام كاتب ديوان السلطنة، بحيث يلزم عمال الخراج برفع حساباتهم إلى كاتب ديوان السلطنة ليحاسبهم عليها، أما إن كانوا من عمال العشر فإنهم ملزمون برفع الحساب إلى كاتب الديوان على مذهب أبي حنيفة، كعمال الخراج وغير ملزمين عند الشافعي⁽³⁾.

ج- كتاب الدواوين المالية:

تتميز هذه الفئة بحساسية تعاملها مع المال العام، باعتبارها فئة مؤتمنة، وتتمايز مهامها بحسب الدواوين المالية التي تنتمي إليها.

يختص كاتب ديوان الخراج بعدة مهام لا يشاركه فيها غيره من الكتاب، فعليه الحكم

(1)-مصطفى الحيارى، الدواوين من كتاب الخراج لقدامة بن جعفر، مرجع سابق، ص24.

(2)-المرجع نفسه، ص11، 17، 25.

(3)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص282.

بحسب الأصول التي يجدها في ديوان الخراج، وله إمضاء الضمان بأنواعه من ثمار وغللات وغيرها من وجوه الحسابات، كما يقوم حتى بجباية الضرائب من الأسواق والطواحين وغيرها. وعلى ذلك يشترط فيه زيادة على صفات الأمانة والعدل والرافة والعلم بشروط الأحكام، معرفة أحكام الديوان وأحكام الكتاب التي يستند إليها للحكم في قضايا محددة، وكذا معرفة أصول الأموال وتفصيلها والتي تحمل إلى بيت المال، وكيفية جبايتها وتحصيلها وأحكام الأراضي في وظائفها وأهلها، وما يجوز للإمام أن يقطعه منها، ووجوه إنفاقها وتوزيعها⁽¹⁾.

أما بالنسبة لديوان بيت المال، فقد أورد القلقشندي⁽²⁾ هيكلًا بشريا متميزا له وعلى رأسهم الكتاب. فأولى مراتب كتاب هذا الديوان هو الناظر الذي يرأس الكل، وإليه الولاية والعزل، وعرض الأرزاق على الخليفة والوزير، وإليه طلب الأموال واستخراجها والمحاسبة عليها، فينظر في هذه الأموال وينفذ تصرفاتها، ويرفع إليه حسابها لينظر فيه ويتأمله ويمضي ويردّ ويشارك الوزير بالتصرف⁽³⁾.

ويأتي بعد الناظر صاحب الديوان أو متوليه الذي يضبط الأصول بخطه، أما فروع الحسابات فيضبطها العامل ويرفعها ويكتب على ما يرفعه غيره بالصحة والموافقة، وقد يعينه في الكتابة من يعرف بالمعين.

وإلى جانب الناظر والكتاب (ابتداء بصاحب الديوان والعامل، والمعين وكتاب آخرين مختصين)، يوجد الشاهد الذي يشهد بمتعلقات الديوان نفيا وإثباتا، والمستوفي الذي يضبط الديوان وينبه على ما فيه مصلحة في استخراج الأموال، وكذا الماسح الذي يتصدى لقياس الأرض والصيرفي الذي يتولى قبض الأموال وصرفها⁽⁴⁾.

وتبقى العدالة والأمانة والكفاية هي شروط المؤمنين على المال، بل وإن الأمانة تقدم في مثل

(1) -مصطفى الحيارى، الدواوين من كتاب الخراج، مرجع سابق، ص 17.

(2) -أحمد بن علي بن أحمد الفزاري القلقشندي [756هـ-821هـ]، المؤرخ الأديب البحّاث، ولد في قلقشنده قرب القاهرة، نشأ وناب في الحكم، توفي بالقاهرة، من تصانيفه: صبح الأعشى، حلية الفضل.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 1، ص 177.

(3) -القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج 5، ص 465، ج 3، ص 493.

(4) -المصدر نفسه، ج 5، ص 466.

هذه الوظائف⁽¹⁾، لذلك اشترطها الماوردي في كتاب ديوان السلطنة الذي يكلف بحفظ القوانين واستفتاء الحقوق وإثبات الرفوع، ومحاسبات العمال، وكذا إخراج الأموال وتصفح الظلامات⁽²⁾، إلى جانب وظائف أخرى متميزة .

أما من حيث مسؤولية كتاب الدواوين المالية، فإلى جانب المسؤولية أمام صاحب الوظيفة العليا في الدواوين المالية، تكون المسؤولية أمام الوزير باعتباره قمة الإدارة المالية في الدولة، فيروى أن أبا الحسن علي بن عيسى⁽³⁾، في وزارته الأولى كان يأمر ويطلب بختمات (حسابات) الدواوين المالية⁽⁴⁾. كما تكون مسؤولية هؤلاء الكتاب أمام الخليفة وأمام قاضي المظالم، كما سيأتي بيانه.

د-المستزقة وذوو الأيدي القوية:

يقصد بالمستزقة هنا الموظفون العموميون وغيرهم ممن يتقاضون راتباً من الدولة كالجنود، سواء كانوا في الخدمة أو التقاعد⁽⁵⁾، فهؤلاء خاضعون لرقابة قضاء المظالم في حال وقوع حيف على حقوقهم.

أما ذوو الأيدي القوية، وإن لم يكونوا من أعوان الدولة، فإنهم أخضعوا لرقابة قاضي المظالم بسبب تميز مركزهم القانوني.

الفرع الثاني: نطاق اختصاص مجلس المحاسبة الجزائري:

سيتم بحث نطاق الاختصاص المكاني والزمني والنوعي قياساً على قضاء المظالم.

(1)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص25.

(2)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص118.

(3)-علي بن عيسى بن داود بن الجراح [244هـ-334هـ]، وزير المقتدر العباسي والقاهر، وأحد العلماء الرؤساء من أهل بغداد، نشأ كاتباً، ولي مكة ثم الوزارة للمقتدر الذي عزله منها ونفاه. كانت حياته ملؤها الاضطراب، توفي ببغداد. له كتب منها: ديوان الرسائل، معاني القرآن.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج4، ص317.

(4)-الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص79.

(5)-داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص75.

أولاً: نطاق الاختصاص المكاني:

مجلس المحاسبة هو هيئة للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، لذلك فهو يسيطر رقابته المالية في الحدود الإقليمية للجزائر، وكذا الداخلة في هذا الإقليم حكماً، كالفنصليات خارج التراب الوطني.

غير أنه وضمن هذا الاختصاص المكاني العام، هناك توزيع داخلي للاختصاصات، تلعب فيه الناحية المكانية دوراً من خلال الغرف الإقليمية للمجلس. فقد فرّق الأمر رقم 95-20⁽¹⁾ بين مالية الدولة ومالية الجماعات المحلية، إذ تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها)، أو بالأحرى الإدارات المركزية وفروعها، أما الغرف الإقليمية، فتختص بمراقبة الجماعات المحلية والهيئات والمرافق، المؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي أو الجهوي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، أي رقابة مالية الولايات والبلديات والمؤسسات المحلية.

إن هدف هذه الغرف الإقليمية هو تقريب الرقابة إلى موضوعها، قصد رصد الأخطاء المرتبكة من طرف المسيرين المحليين، نتيجة جهلهم بقواعد المحاسبة العمومية خاصة، مع العدد الهائل من الهيئات والمرافق العمومية المتواجدة على مستوى الجماعات الإقليمية، التي تتطلب رقابة منتظمة ومستمرة⁽²⁾.

وهذا التنظيم في شكل غرف إقليمية، ما هو في الحقيقة إلا مقارنة شكلية لما هو موجود في فرنسا، حيث تسند الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها، إلى الغرف الجهوية لمحكمة الحسابات⁽³⁾.

ولقد سبق الحديث عن عدد هذه الغرف الإقليمية وهو تسع غرف يوجد مقرها في عواصم الولايات التالية: الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة، تيزي وزو، تلمسان، البليدة، ورقلة، بشار، حدد نطاقها الإقليمي بموجب القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 السالف ذكره⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ -المادة 31 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

⁽²⁾ -عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 146.

⁽³⁾ -نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 22.

⁽⁴⁾ -انظر: المادة 3 من هذا القرار.

ثانيا: نطاق الاختصاص الزماني:

لقد كانت النصوص المحددة لماهية مجلس المحاسبة وطبيعة رقابته، سواء الدستورية منها أو التشريعية صريحة في تحديد الاختصاص الزماني لممارسة المجلس لرقابته المالية، وذلك بحصره في جانب الرقابة البعدية للميزانية العمومية.

وكما هو معلوم فإن الميزانية العمومية تخضع لمبدأ السنوية. هذا المبدأ له مبررات سياسية أصلها إصرار الشعب على موافقة ممثليه في البرلمان على الضرائب، ومبررات مالية، نظرا لتوافق النطاق السنوي مع نظام الأفراد في تسيير حساباتهم ومؤسساتهم، وكذا اعتبار الجهد المبذول في إعداد الميزانية، والذي لا يسمح بتكرارها أكثر من مرة كل سنة. كما أن مبدأ السنوية أيضا يسمح بتسهيل عملية المقارنة بين الإيرادات والنفقات من سنة إلى أخرى تليها⁽¹⁾.

وتبعا لهذا المبدأ، وكذا صفة الرقابة البعدية للمجلس، فإن هذا الأخير لا يملك أي صلاحية لممارسة الرقابة المسبقة أو الملازمة للتنفيذ، وإنما يتدخل فقط بعد انقضاء السنة المالية، بإلزام الهيئات الخاضعة لرقابته تقديم حساباتها له بصفة دورية.

إن الاختصاص الزماني المحدد بالرقابة المؤخرة ما هو إلا اقتباس لما هي عليه محكمة الحسابات الفرنسية، بالرغم من أن هناك دولا عربية كلبنان، مع اعتمادها للنموذج الفرنسي، إلا أنها وسّعت من النطاق الزماني لرقابة ديوان المحاسبة ليشمل الرقابة المسبقة والمؤخرة، وهو الأمر ذاته في الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، رغم اعتماده النموذج البريطاني، فرقابته مسبقة ومؤخرة⁽²⁾.

ثالثا: نطاق الاختصاص النوعي والوظيفي:

إن الوظيفة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي الرقابة المالية ابتداء، لكن هذه الرقابة ليست مطلقة، وإنما حدد للمجلس مجال وظيفي مؤسسي، تخضع مؤسساته لرقابته دون غيرها، ومجال وظيفي يتعلق بالأشخاص أو الأعوان الذين يخضعون أيضا لرقابته دون غيرهم.

(1) -حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 85-86.

(2) -يوسف شباط، تقويم الدور الرقابي لمحكمة الحسابات السورية، مرجع سابق، ص 324-326.

فيم يحدد حسن عواضة رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة المؤخرة، رغم أنه بذل جهدا من أجل ممارسة الرقابة المسبقة، وقد تم وضع مشروع لذلك إلا أنه لم ينفذ. انظر: حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 310.

1- المصالح والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس:

لقد حدد الأمر رقم 95-20 المصالح والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس، في مواده من 07 إلى 12 كالتالي:

أ- يختص مجلس المحاسبة بمراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية. وعليه يراقب المجلس الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة، المجلس الدستوري، المجلس الشعبي الوطني، مجلس المحاسبة، والميزانيات الملحقة، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري⁽¹⁾.

ومن أمثلة ما قام به مجلس المحاسبة في هذا المجال المؤسساتي، والذي صدر في تقريرين سنويين أصدرهما المجلس، يتعلق الأول بسنة 1995⁽²⁾ والثاني متعلق بسنتي 1996-1997⁽³⁾، وهما المتوفران على حد علمي. مراقبة المجلس لتنفيذ قانون المالية لسنة 1993، وقانون المالية الأصلي والقانون التكميلي لسنة 1994 على مستوى الإيرادات والنفقات، من حيث الحسابات والتسيير، وكذا ما يتعلق بالإدارة الجبائية والضرائب. وقد اختص التقرير الأول بتقرير الميزانية لوزارة الصحة والعمل والشباب والرياضة والمجاهدين، وكذا ما يتعلق بتسيير المراكز الدبلوماسية والقنصلية (التابعة لوزارة الخارجية).

وأما ما يتعلق بالجماعات الإقليمية، فقد راقب المجلس بناءً على تقريره السنوي لسنة 1995، ترتيبات الإدماج المهني للشباب والبنائات المدرسية. في حين تناول التقرير الثاني -بتوسع عن سابقه- حسابات وصفقات الأشغال وتسيير تجهيزات ولاية قسنطينة، وتسيير الأملاك العقارية وعمليات الاستثمار والترقية العقارية على مستوى بلدية سطيف، وكذا مجلس التنسيق الحضري للجزائر العاصمة، وتسيير المصلحة العمومية للتنظيف.

فيما شملت رقابة المجلس مؤسسات ومرافق متعددة، كبناء وتسيير عمل المدرسة الوطنية

⁽¹⁾ -المادة 01 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411هـ الموافق لـ 15 غشت 1990م، المتعلق بالمحاسبة

العمومية، الجريدة الرسمية ع 35 الصادرة في 15 غشت 1990.

⁽²⁾ -الجريدة الرسمية ع 76 الصادرة في 19 نوفمبر 1997م.

⁽³⁾ -الجريدة الرسمية ع 12 الصادرة في 28 فيفري 1999م.

العليا للإدارة والتسيير، وكذا ديواني الحظيرتين الوطنيتين للطاسيلي والأهقار، ووظيفة الشراء على مستوى بعض مراكز الخدمات الاجتماعية الجامعية للجزائر. كما شملت رقابته أيضا التسيير الإداري والمالي للمؤسسة العمومية للتلفزيون، وديوان الهياكل والإسكان التابعة لإدارة القضاء والسجون، حسب التقرير السنوي لسنتي 1996-1997.

ب- يدخل في اختصاص مجلس المحاسبة مراقبة تسيير 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⁽¹⁾. وتبعاً لذلك فقد خضعت لرقابة التسيير من طرف مجلس المحاسبة دواوين الحليب ومشتقاته، والديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، كذا الشركة الجزائرية للمعارض بصفتها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، كذلك البنوك العمومية لأن رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية، فقد خضع بنك الجزائر الخارجي لرقابة التسيير من طرف المجلس المتعلقة بأنظمة الرقابة الداخلية للبنك⁽²⁾.

وإذا كان البنك المركزي مستثنى من رقابة مجلس المحاسبة دون النص عليه صراحة، فإن الأمر رقم 10-02 السالف ذكره، قد نص على إستثناء هذه المؤسسة صراحة من رقابة المجلس⁽³⁾.

ومع الرغبة في تتبع حركة الأموال العامة، تجاوزت رقابة مجلس المحاسبة المؤسسات التي يكون رأس مالها كله ذا طبيعة عمومية، إلى رقابة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، التي 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⁽⁴⁾.

ج- ويؤهل مجلس المحاسبة أيضا لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو

(1)- المادة 8 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2)- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996-1997 السالف ذكره.

(3)- المادة 08 المعدلة والمتمة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(4)- المادة 08 مكرر من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

الهيئات العمومية الأخرى جزءاً من رأس مالها⁽¹⁾. وتبعاً لذلك فإنّ المجلس مؤهل لرقابة الشركات المتعددة الجنسيات، والتي تملك الدولة جزءاً من رأس مالها، أو البنوك الخاصة التي تكون الدولة أو الجماعات الإقليمية، ذات أسهم في رأس مالها، وهو ما يؤهل لرقابة تسيير بنك ضخّم كبنك الخليفة مثلاً.

د- يكون للمجلس الحق في القيام برقابة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية⁽²⁾، ومن أمثلتها الصندوق الوطني للتقاعد، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة، الصندوق الوطني لغير الأجراء، شركات التأمين...

هـ- يراقب المجلس نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، أو كل هيئة خاضعة لرقابة المجلس، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها وتقييمها⁽³⁾.

وعليه فقد راقب المجلس نتائج استعمال الإعانة الموجهة لصندوق دعم الفئات الاجتماعية المحرومة⁽⁴⁾، المقيد لحساب التخصيص الخاص 302068 المفتوح في قيود الخزينة، والموجه لإعانة الفئات الاجتماعية المنعدمة الدخل أو التي يقل دخلها عن 7000 دج، باعتماد يصل إلى 24 مليار دينار. وقد أبدى المجلس قراره، بأنّ الشروط المسبقة لمثل هذه العملية لم تتوفر بدقة ما أدى إلى نتائج سلبية من حيث الفعالية (تخطيط سيء، إدارة غير مهياًة، تحقيق ومراقبة غير ممارسين جيداً).

كما راقب المجلس وتابع تسيير الموارد المالية الممنوحة للجمعيات ذات الطابع الثقافي والاجتماعي الممنوحة، والتي استفادت من اعتمادات وصلت إلى 50 مليون دينار سنة 1994، مقراً بوجود نقص في تحديد تقديرات الميزانية، مع غياب مقاييس الاختيار ودفاتر الشروط، وأيضاً غياب مراقبة المساعدات، وحتى وجود تحايل على القواعد كشأن جمعية الجاحظية التي سجلت

(1)- المادة رقم 9 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2)- المادة رقم 10 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(3)- المادة رقم 11 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

(4)- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، ص 40-41.

نقصا في مسك المحاسبة الذي لم يسمح بالتعرف بدقة على طبيعة وتخصيص النفقات المدونة في السجلات المسوكة⁽¹⁾.

و- يتحول مجلس المحاسبة أخيرا اختصاص مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية، والتربوية والثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني⁽²⁾.

وتطبيقا لذلك فقد قام المجلس بمراقبة استعمال الموارد التي تم جمعها بمناسبة التليطون المنظم لأول مرة في الجزائر يومي 08 و 09 أفريل 1992، بمبادرة من أربع جمعيات خيرية وسبع مؤسسات من أجل إنجاز أربعة مراكز استقبال مؤقتة للعجزة دون مأوى، والأطفال المحرومين من عائلة والقاصرين المعوزين والمرضى المصابين بداء السرطان. وقد شملت مراقبة المجلس في هذا الباب الإطار التنظيمي وتسيير الموارد المجموعة، مبينا جوانب العجز⁽³⁾.

إن هذا المجال المؤسساتي للاختصاص يتقارب مع الاختصاص المخول لمحكمة الحسابات الفرنسية، التي تخضع لها مصالح الدولة أو الوزارات والمؤسسات العامة، الهيئات المحلية، والشركات التي تساهم الدولة فيها بأكثر من 20%⁽⁴⁾، وهو ما يوازي نطاق اختصاص ديوان المحاسبة اللبناني، الذي يشمل إدارات الدولة، والبلديات الكبرى أو التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم، والمؤسسات العامة وهيئات المراقبة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو تضمن لها حدا من الأرباح، إلى جانب الهيئات ذات العلاقة المالية بالبلدية أو الدولة والجمعيات والمؤسسات المستفيدة من مساهمة أو مساعدة أو سلفة تجاوزت قيمة 50 ألف ليرة⁽⁵⁾.

وهذا المجال في العمل يماثل نطاق عمل الجهاز المركزي للمحاسبة في مصر، الذي تخضع له وحدات الجهاز الإداري للدولة، الهيئات والمؤسسات العامة والشركات ومنشآتها التابعة لها، وأي

(1)-التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، ص212-215.

(2)-المادة 12 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(3)-التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996-1997، ص227 وما بعدها.

(4)-حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص307

(5)-المرجع نفسه، ص284-285.

جهة تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها⁽¹⁾.

2- الأشخاص والأعوان الخاضعون لرقابة المجلس:

يدخل في نطاق رقابة مجلس المحاسبة بالنسبة للمؤسسات والمصالح الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية نوعان من الأشخاص أو الأعوان المؤهلون لتنفيذ العمليات المالية هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي . وقد أدى إلى وجود هذين الصنفين مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، الذي يعتمد نظام المحاسبة العمومية الجزائري⁽²⁾.

وهذا المبدأ وإن كان قد يضيف نوعا من التعقيد، إلا أنه عمليا إجراء تسهيلي لتنفيذ الميزانية العمومية، ويساعد على ممارسة رقابة مالية وقائية، فالأمر بالصرف يملك سلطة القرار ولا توجد تحت تصرفه مبالغ نقدية عكس المحاسب العمومي. كما أن المبدأ يساعد على ممارسة الرقابة الخارجية من طرف مجلس المحاسبة عن طريق المطابقة بين الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف وحسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون.

أ- الأمر بالصرف:

-تعريف الأمر بالصرف:

يعرف الأمر بالصرف⁽³⁾، على أنه: «الشخص الذي يرأس هيئة إدارية عمومية له سلطة إنشاء دين على عاتق تلك الهيئة، أو الأمر بتحصيل دين لصالحها»⁽⁴⁾. هذا التعريف أخذ به المشرع الجزائري، حيث عرفه بأنه كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المالية التي تفضي إلى إثبات دين لصالح الهيئة (الإثبات، التصفية، التحصيل)، أو إنشاء دين على عاتقها (الالتزام، التصفية،

(1)- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 287-288.

(2)- المادة 55 من الأمر رقم 21_90 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

(3)- والتسمية مأخوذة من ترجمة كلمة "Ordonnateur" وتعني بالفرنسية توجيه أمر، قد يكون صرفا أو تحصيليا، وترجمتها بصيغة الأمر بالصرف لا تشمل الأمر بالتحصيل، لذا يستحسن استعمال لفظة "الأمر المالي". نوار أجموج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 80.

(4)- «Ordonnateur est la personne qui à la tête de chaque service, a le pouvoir de faire naître la dépense ou d'ordonner recouvrement d'une créance ». louis trotabas et Jean-marie cotteret, Droit Budgétaire et comptabilité publique, édition Dalloz, Paris, 1972, P183.

الأمر بالصرف، تحرير الحوالات والدفعة⁽¹⁾.

وعليه، لا تكون وظيفة الأمر بالصرف وظيفة إدارية مستقلة، وإنما صلاحية مالية مكتملة للوظائف الإدارية. ويكون الآمر بالصرف موظفين عامين أو أعضاء منتخبين يتصرفون باسم الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية ذات الطابع الإداري، ويتمتعون بصلاحيات مالية ملازمة للوظائف الإدارية.

ويجدر الذكر أن الأمر بالصرف هو العون المؤهل قانونا لتحديد مجال استعمال الأموال العمومية من حيث طرق التعامل مع المتعاملين الاقتصاديين⁽²⁾.

-تصنيف الآمر بالصرف:

وفقا للمادة 25 من القانون رقم 90-21 يصنف الآمر بالصرف إلى رئيسين وثانويين.

*الآمر بالصرف الرئيسي:

بالنسبة لميزانية الدولة، يتمتع بصفة الأمر بالصرف الرئيسي المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة (الأمين العام)، الوزراء، المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، كذلك المسؤولون الذين يتم تعيينهم أو انتخابهم لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق عمليات صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات العموميتين. أما بالنسبة لميزانية الجماعات الإقليمية فأمرها بالصرف الرئيسيون هم الولاة، عندما يتصرفون لحساب الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية عندما يتصرفون لحساب البلدية.

*الآمر بالصرف الثانوي:

يتمتع بهذه الصفة المسؤولون المنصبون على رأس المصالح العمومية غير المركزية، فيكونون بذلك من المدراء الجهويين والمديرين الذين يمثلون المصالح غير المركزية لكل وزارة على مستوى

(1)-المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره.

(2)-زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاق إصلاحه، ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 14.

الولاية، وذلك في حدود الاعتمادات المفوضة لهم⁽¹⁾.

ومن خلال تتبع نص المادتين 28 و 29 من القانون 90-21 يمكن أن يظهر صنف آخر للآمرين بالصرف وهو:

* الأمر بالصرف المستخلف والمفوض:

ويظهر الأمر بالصرف المستخلف في حال غياب، أو حدوث مانع للفتتين السابقتين بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي. أما الأمر بالصرف المفوض فهو الذي يقوم الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي بتفويض التوقيع إليه، ويكون من بين الموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهما المباشرة، وفي حدود الصلاحيات المخولة، وتحت مسؤوليتهما.

وانفرد القانون الجزائري بتأسيس فئة أخرى من الأمرين بالصرف سميت:

* الأمر بالصرف الوحيد:

وهي الصفة التي يتمتع بها الوالي أثناء تسييره لبرامج التجهيز العمومي غير الممركزة بحسب نص المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1413 هـ الموافق لـ 11 أكتوبر 1992⁽²⁾، بحيث يطبق الوالي بهذه الصفة برامج التجهيز العمومي غير الممركز المنصوص عليها سنويا عن طريق تنظيمي، والمسجلة في رقم دليله وهذه البرامج يمكن أن تكون محل تفويض للآمرين بالصرف الثانويين.

- مهام والتزامات الأمرين بالصرف:

يختص الأمر بالصرف في مجال النفقات بالقيام بإجراءات الالتزام بالنفقة⁽³⁾، وكذا إجراءات التصفية⁽⁴⁾، كما يقوم بتحرير سند الأمر بالصرف أو حوالات الدفع⁽⁵⁾. أما في مجال الإيرادات

(1) - زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري، مرجع سابق، ص 15.

(2) - المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية ع 73 الصادرة في 11 أكتوبر 1992، وقد وردت هذه التسمية من قبل في عدة نصوص تنظيمية تحسيدا للتوجه الذي كان يتضمنه قانون الولاية لسنة 1969، المتمثل في تركيز السلطات المالية على مستوى الولاية في يد الوالي، باعتباره ممثلا للحكومة.

(3) - وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، المادة 19 من القانون رقم 90-21 السالف ذكره.

(4) - وهو ما يسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية، المادة 20 من القانون رقم 90-21 نفسه.

(5) - المادة 21 من القانون رقم 90-21 نفسه.

فيقوم بعمليات أو إجراءات إثبات حقوق تحصيل الإيرادات من المدينين ⁽¹⁾، وكذا إجراءات التصفية ⁽²⁾، ثم تحرير سند أمر تحصيل الإيرادات.

والأمرون بالصرف ملزمون في إطار ممارسة هذه المهمة باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين بتقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم، وكذا نموذج عن توقيعهم الشخصي، وذلك قبل مباشرة الصلاحيات السابقة ⁽³⁾. كما يلزم الأمرون بالصرف بمسك محاسبة إدارية خاصة بتسييرهم المالي، تدون فيها كل العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ويلزمون بإعداد حساب إداري وتقديمه لمجلس المحاسبة عند نهاية كل سنة مالية. وأخيرا يلزم الأمرون بالصرف بالامتناع عن إدارة أو مراقبة مشاريع وأعمال تكون لهم فيها مصلحة شخصية، أو حصص ومساهمات في المقاولات والشركات التي يرمون معها اتفاقيات وصفقات باسم الهيئة التي يعلمون لحسابها ⁽⁴⁾.

—مسؤولية الأمرين بالصرف:

تقع على عاتق الأمرين بالصرف عدة أنواع من المسؤوليات بحسب طبيعة مهامهم الإدارية كما يلي:

*المسؤولية السياسية على أعضاء الحكومة (الوزراء)، فهم مسؤولون أمام الهيئة التشريعية عن طريق استجواب الوزراء، أو إنشاء لجان التحقيق، والذي قد يفضي إلى إسقاط الحكومة المتجاوزة.

*المسؤولية القانونية بشقيها مدنية كانت (مالية) أو جزائية ⁽⁵⁾. وتثبت المسؤولية المدنية في حال وقوع خطأ شخصي يرتكبه الأمر بالصرف يلحق أضرارا بالهيئة العمومية فيلزم بالتعويض من ذمته المالية الشخصية. إلا أنه -واقعا- يصعب التمييز بين الخطأ الشخصي المحض والخطأ الواقع بمناسبة ممارسة الوظيفة وحتى وإن ثبت الخطأ الشخصي يصعب تعويضه لعدم كفاية المال ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ -وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، المادة 16 من القانون رقم 90-21 نفسه.

⁽²⁾ -وهو ما يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها. المادة 17 من القانون رقم 90-21 نفسه.

⁽³⁾ -المادة 24 من القانون رقم 90-21 نفسه.

⁽⁴⁾ -نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 82.

⁽⁵⁾ -المادة 32 من القانون رقم 90-21 السالف ذكره.

⁽⁶⁾ -نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 84.

أما المسؤولية الجزائية فتقع عندما تصبح التجاوزات لها وصف الجريمة، وفي هذه الحالة يكون مجلس المحاسبة من بين طرق تحويل الملف إلى وكيل الجمهورية، بعد قيامه بإجراءاته في الرقابة الإدارية ومتابعاته التي تتولاها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فهذه الأخيرة مخولة قانونا البحث عن أخطاء أو مخالفات تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية لتسيير الأموال العمومية⁽¹⁾. فمتى اتسمت الخروقات بالطابع الجزائي يرسل الملف إلى وكيل الجمهورية ليقوم بالمتابعة بعد إعلام وزير العدل.

كما يخضع الآمرون بالصرف -من غير أعضاء الحكومة والمنتخبين- إلى المسؤولية التأديبية التي توقع عقوباتها من طرف المسؤول الإداري الأعلى بحسب درجاتها.

ب- المحاسبون العموميون:

-تعريف المحاسب العمومي:

عرفه المشرع الجزائري بأنه كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم، أو الأشياء، أو المواد المكلف بها وحفظها وتداولها، وكذلك حركة حسابات الموجودات⁽²⁾.

وعليه فإن وظيفة المحاسب العمومي -على عكس وظيفة الأمر بالصرف- هي وظيفة أصلية ولا يمكن ممارستها إلا من قبل أشخاص تلقوا تكوينا متخصصا، يعينون من قبل وزير المالية ويخضعون لسلطته⁽³⁾.

-تصنيف المحاسبين العموميين:

وفقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313⁽⁴⁾ يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين.

*المحاسب العمومي الرئيسي:

(1)-المادة 88 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2)-المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره.

(3)-المادة 34 من القانون رقم 90-21 نفسه.

(4)-المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها الجريدة الرسمية ع 43 الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

يتمتع بهذه الصفة كل من العون المحاسب المركزي للخرزينة العمومية، أمين الخزينة المركزي، أمناء الخزينة في الولاية، الأعيان المحاسبون للميزانيات الملحقة⁽¹⁾.

* المحاسب العمومي الثانوي:

يتمتع بهذه الصفة كل من قابضي الضرائب، قابضي أملاك الدولة، قابضي الجمارك، محافظي الرهون، وكذلك قابضي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية ورؤساء مراكز البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بالنسبة للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية⁽²⁾.
والجدير بالذكر أن المحاسب العمومي الرئيسي للولاية هو أمين خزينة الولاية، أما بالنسبة للبلديات فالمحاسب العمومي الرئيسي المكلف بتنفيذ الميزانية هو قابض الضرائب. ويكون المحاسب الرئيسي في المرافق العامة ذات الطابع الإداري هو العون المحاسب المنصب لديها من قبل وزير المالية⁽³⁾.

وبالرجوع إلى قانون المحاسبة العمومية تظهر فئة أخرى للمحاسبين العموميين وهي:

* شبه المحاسب أو المحاسب الفعلي **Comptable de fait** وهو كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات العامة، أو يقوم بالمصاريف دون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة أي دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي⁽⁴⁾.

كما يتمتع العون المحاسب المركزي للخرزينة بصفته محاسباً عمومياً رئيسياً بصفة أخرى هي:

* محاسب دون صندوق، بحيث يقوم بدمج وتركيز محاسبة أمناء الخزينة للولايات، كذا جمع الإحصائيات المتعلقة بالوضع المالية للخرزينة وتنفيذ العمليات الخاصة بالحساب الجاري للخرزينة لدى البنك المركزي، بالإضافة إلى مراقبة العمليات.

- مهام والتزامات المحاسبين العموميين:

(1)- المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره.

(2)- المادتان 32 و33 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 نفسه.

(3)- المادتان 53-54 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 نفسه.

(4)- المادة 51 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره.

عموما يقوم المحاسب العمومي بتنفيذ أوامر الأمر بالصرف في مجال تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات المرخصة في ميزانية الدولة. فيقوم المحاسب بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، مع ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها. كذلك يقوم بتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات، والعائدات والمواد، ويتولى حركة حسابات الموجودات فيعد بذلك الشطر الثاني في تنفيذ الميزانية بعد الأمر بالصرف.

ويخضع المحاسب العمومي في أدائه لمهامه هذه إلى التزامات تسبق مباشرته لاختصاصاته، كالتزامات التي تقتضيها الوظيفة العامة، باعتباره موظفا عاما، من احترام مبدأ التدرج الإداري، ومبدأ المسؤولية الشخصية، وعدم الجمع بين الوظائف. وفوق ذلك يخضع لمبادئ تضمنها القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية⁽¹⁾، مثل تأدية اليمين التي كانت تؤدي أمام محكمة الإقامة الإدارية، وأصبحت تؤدي أمام مجلس القضاء المختص إقليميا⁽²⁾. ويتعين على المحاسب العمومي اكتتاب تأمين يخصه شخصا يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته، ويغطي المسؤولية المالية المتعلقة بفعله أو بفعل الغير. ويتحقق هذا الاكتتاب بعقد تأمين فردي لدى هيئة تأمين أو بالانضمام إلى جمعية تعاضدية لمحاسبين عموميين⁽³⁾. ويزيد القانون الفرنسي فوق هذا الاكتتاب إقرار حق الرهن الرسمي على العقارات، وحق الامتياز على المنقولات العائدة للمحاسب العمومي أو لزوجته⁽⁴⁾.

الأصل ألا يكون المحاسب العمومي مسؤولا عن العمليات التي تمت قبل تنصيبه، ما عدا تلك التي لم تنته ولم يعترض عليها خلال ثلاثة أشهر من مباشرة مهامه، فيكون ملزما بعد ذلك

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 8 ربيع الثاني 1411 الموافق لـ 27 أكتوبر 1990، الجريدة الرسمية ع 46 الصادرة في 31 أكتوبر 1990م.

(2)- وذلك بموجب المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 10-298 المؤرخ في 23 ذي الحجة 1431 هـ الموافق لـ 29 نوفمبر 2010م المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والحاسبة والتأمينات، الجريدة الرسمية ع 74 الصادرة في 5 ديسمبر 2010. مع المحافظة على نص اليمين الوارد في المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 90-334 السابق بصيغة "أقسم بالله العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي"، غير أن تأدية اليمين في القانون الفرنسي تكون أمام محكمة الحاسبة.

(3)- المواد 15، 16، 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية ع 43 الصادرة في 8 سبتمبر 1991.

(4)- نوار أمجوج، مجلس الحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 87.

بالإجراءات القانونية قبل تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات المحددة في المادتين 35 و36 من قانون المحاسبة العمومية⁽¹⁾، وفي حال نقص في هذه الشروط يمتنع عن التنفيذ مشكلاً نوعاً من الرقابة السابقة، الحسائية لا رقابة الملاءمة العائدة للآمر بالصرف.

-مسؤولية المحاسبين العموميين:

في مقابلة المهام الخاصة التي يقوم بها المحاسب العمومي من تحصيل وصرف وحراسة أموال ووثائق ومستندات، تكون مسؤوليته مسؤولية خاصة، قاعدتها أن المحاسبين العموميين مسؤولون شخصياً ومالياً عن العمليات الموكولة إليهم⁽²⁾.

وعليه إذا حصلت أخطاء أو مخالفات في تحصيل أو صرف، فإن المحاسب العمومي يتحمل مسؤولية تعويض الضرر وجوباً من أمواله الخاصة، ما يساوي البواقي الحسائية المكلف بها، سواء نتج الباقي عن عجز في الصندوق أو عن ضياع ملك من الأملاك في حال ما إذا كان يمسك محاسبة عينية⁽³⁾.

إن هذه المسؤولية الخاصة للمحاسب العمومي لا تؤخذ إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة⁽⁴⁾. ويفسر فقهاء القانون الفرنسي هذه الازدواجية على أساس أن رقابة المجلس تنصب على الحسابات، أي تقتصر على الجانب المادي فقط، ولا تنصرف إلى تقدير السلوك الشخصي للمحاسب العمومي، الذي يبقى من اختصاص وزير المالية⁽⁵⁾، وتبعاً لذلك توجد طريقتان لوضع المحاسب العمومي في حالة مدين:

إما عن طريق قرار إداري يتخذه وزير المالية بعد تسجيل خطأ في التسيير المالي للمحاسب العمومي، بإصدار أمر بدفع باقي المبلغ في أجل محدد، فإن لم يدفع المحاسب ما عليه يصدر قرار وضعه في حالة مدين ثم يقتطع المبلغ من كفالة التأمين.

(1)-فمن جانب الإيرادات يتحقق من ترخيص الأمر بالصرف وصحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وعناصر الخصم، أما في جانب النفقات فيتحقق من مطابقة العملية مع القوانين المعمول بها وصفة الأمر بالصرف أو المفوض، كذا شرعية عمليات التصفية وتوافر الاعتمادات وأن الديون لم تسقط آجالها، ثم الطابع الإبرائي للدفع والتأشيرات.

(2)-المادة 38 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره.

(3)-المادتان 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 السالف ذكره.

(4)-المادة 46 من القانون رقم 90-21 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 السالف ذكرهما.

(5)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص92.

وإما عن طريق مجلس المحاسبة كما سنرى في المبحث الثاني للفصل.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن هذه المسؤولية تشمل الأعوان الذين يكلفون بعمليات لحساب المحاسب العمومي والخاضعين لرقابته، وتكون هذه المسؤولية تضامنية ومالية مع وكلاء الإيرادات والنفقات الذين يعتمدهم⁽¹⁾. كما يرد على هذه المسؤولية قيد القوة القاهرة ويرفعها قرار التسخير⁽²⁾. ويمكن للمحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته الحصول على إعفاء جزئي من مسؤوليته من مجلس المحاسبة⁽³⁾، أو أن يقوم بالإجراء الرجائي أمام وزير المالية⁽⁴⁾.

ج- الأعوان غير الخاضعين لقانون المحاسبة العمومية:

إلى جانب الأعوان السابقين من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الخاضعين لقانون المحاسبة العمومية يخضع لرقابة المجلس كل مسؤول أو عون في الهيئات والأشخاص المعنويين الآخرين المنصوص عليهم في المواد 8، و8 مكرر، 9، 10، 11، 12 من الأمر رقم 95-20 وفي الحالات الواردة في الفقرات 02، 10، 13، 15 من المادة 88 من الأمر رقم 95-20⁽⁵⁾، فإن هؤلاء المسؤولين والأعوان خاضعون لرقابة المجلس في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وعليه يحق لمجلس المحاسبة أثناء ممارسته لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية، تحميل مسؤولية أي مسؤول أو عون في المرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تكون رؤوس أموالها كلها أو أغلبها ذات طبيعة عمومية، أو في المؤسسات التي تملك الدولة أسهما في رأسمالها، أو التي تسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين، أو تلك التي تستفيد من مساعدات مالية، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية - كما سبق الذكر - . بالإضافة إلى كل عون أو مسؤول يعمل على تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة للمجلس عن المخالفات المذكورة في المادة 88 من الأمر رقم 95-20.

(1)-المادة 49 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

(2)-ويكون ذلك عند رفض المحاسب القيام بالدفع، فيمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته الدفع المادة 47 من القانون رقم 90-21، على أن يقدم المحاسب تقريراً إلى المكلف بالمالية خلال 15 يوماً.

(3)-المادتان 8 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 السالف ذكره.

(4)-المادتان 11 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 نفسه.

(5)-المادة 3/87 المعدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره .

بعد دراسة مجال اختصاص كلا المؤسستين أمكن الوصول إلى بعض الاستنتاجات منها:

-يشمل اختصاص قاضي المظالم العام كافة إقليم الدولة، وهو ما يشبه اختصاص الغرف الوطنية بالإدارات المركزية وفروعها عبر الوطن، غير أنها تخالفه في استثناء ما هو عائد للجماعات الإقليمية، الذي تختص به الغرف الجهوية التي تشبه عمل ناظر المظالم المحدود بإقليم معين.

-يمارس قضاء المظالم اختصاصه دون تحديد لزمان إذا كان ناظر المظالم هو الخليفة، أو صاحب المظالم المتفرغ، كما قد يحدد لممارسة هذه الرقابة وقت محدد. والأصل هو الإطلاق، لأنه يتناسب مع الغرض من قضاء المظالم وهو رفع الظلم، وهذا الإطلاق يجعل الرقابة أقرب وتكون وقائية وعلاجية.

-إن مجلس المحاسبة لا يمارس رقابته إلا بعد انتهاء السنة المالية، وبالتالي تكون الرقابة بعيدة عن وقوع المخالفات، أو أن المخالفات قد تمت وظهرت آثارها، فلا تكون رقابته -المحدودة- إلا علاجية، كما أن الرقابة البعيدة له لا تكون إلا نسبية تتعلق بمدى احترام قراراته بالنسبة للسنوات الموالية.

-يشمل اختصاص قضاء المظالم المؤسسي كل المؤسسات المالية (الدواوين)، التي تتعامل مع المال العام، أما مجلس المحاسبة فتخضع له أو بالأحرى لرقابته القضائية -كما سيأتي- المؤسسات الخاضعة للقانون الإداري وقانون المحاسبة العمومية فقط، أما بقية المؤسسات السالفة الذكر، فتخضع لنوع آخر من رقابة المجلس سيتم تناوله في المطلب الثاني، وحتى هذه الرقابة الأخيرة يستثنى منها أهم المؤسسات، وهي البنك المركزي.

-يتشابه اختصاص قاضي المظالم بالنظر في الأوقاف برقابة مجلس المحاسبة لأموال التبرعات (تليطون 1992)، ولكن في حدود مراقبة نوعية التسيير، فيم ينفرد قضاء المظالم بعلاقته بالقضاء والحسبة وهو سر تميزه التنفيذي، فيشمل بذلك مؤسسات تدير مالا عاما وغيرها.

-أما من حيث الأعوان فإذا كان مجلس المحاسبة يشمل الأمرين بالصرف، فإن قضاء المظالم يشمل مصطلح الأمر بالصرف وغيره، وحتى من لم يتعلق تصرفه بالمال العام، ما يدل على اتساع النطاق.

-تنصهر وظيفة الكتاب وعمال الجباية في وظيفة المحاسب العمومي، كون هذا الأخير هو المكلف بالتنفيذ الذي لم تبق معه جباية الواردات عن طريق العمال، وإنما إشعارات بالدفع ودفع من طرف أصحابها، وهذه مردها إلى عامل التطور.

-وأخيرا ينفرد قضاء المظالم بتظلمات المسترزقة، التي قد ينظر مجلس المحاسبة في طرق التعيين والترقية حماية للدولة، لا للأفراد كما سيأتي بيانه. وكذلك الأمر بالنسبة للمتنفذين ذوي الأيدي القوية، من حيث انفراد قضاء المظالم بنظر تعدياتهم.

المطلب الثاني : تحديد طبيعة صلاحيات قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائي :

تتميز كل مؤسسة بنطاق اختصاص معين ، وضمن هذا النطاق تتمايز طبيعة الصلاحيات، مما يستدعي التدقيق في هذه الصلاحيات بحسب كل مؤسسة لاستخلاص ما يتعلق بالرقابة المالية لدى قضاء المظالم (الفرع الأول) وكذا تحديد طبيعة صلاحيات الرقابة على الأموال العامة لدى مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحديد صلاحيات قضاء المظالم المتعلقة بالرقابة على الأموال العامة

لقد سبق تعداد صلاحيات واختصاصات قضاء المظالم ليتم في هذا الفرع استخلاص ما يتعلق بموضوع الرقابة على الأموال العامة مما سواه.

أولاً: صلاحيات قضاء المظالم المرتبطة بالرقابة على الأموال العامة:

تنقسم صلاحيات قضاء المظالم كجهة قضائية إلى صلاحيات قضائية تلقائية أو دون وجود متظلم، وصلاحيات قضائية تحرك بناء على تظلم ذوي الشأن.

1-الصلاحيات القضائية التلقائية في الرقابة على الأموال العامة:

وهي الاختصاصات والصلاحيات التي يتولاها قاضي المظالم من غير حاجة إلى تظلم⁽¹⁾، وذلك لتعلقها بالمصالح العامة (الأموال العامة) فتطلب الأمر أن يقوم بما قاضي المظالم دون انتظار لشكوى أو دعوى وإلا فسدت الأمور.

أ-الرقابة على تجاوز الولاة القائمين على المال العام:

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 77.

سبق القول أن مدلول الولاية يبدأ من ذوي الولاية العامة إلى ما دونهم من القائمين على المال العام - وغيرهم - وقد أخضعوا لهذه الرقابة القضائية لأنهم قوام الدولة وبصلاحهم تصلح الأمور المالية بالدولة، وبفسادهم تفسد ويكثر الإهمال، وإضاعة الأموال وتعدد حالات الاختلاس. فمتى ظهرت مظاهر الغنى والترف كان ذلك دليلاً على الخيانة والارتشاء، فيجوز عزلهم ومصادرة أموالهم إن لم يثبتوا لها مصدراً كما فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه (1).

الثابت أن الوزراء هم رأس السياسة المالية، وهم الآمرون بصرف النفقات. وقد أورد صاحب كتاب الوزراء أن صاحب بيت المال أمر أن لا يطلق شيئاً في إعطاء، وإنفاق إلا ما عرفه الوزير بن الفرات، وأذن فيه وثبتت علامته على الصكاك به (2).

ولما ترسخت الصلاحيات المالية للوزراء فقد أخضعوا لرقابة القضاء عموماً ومن باب أولى قضاء المظالم. ودليل ذلك أنه لما ولي الوزارة واحد من بني وهب عام 319هـ - 931م، وكان في شبابه مبذراً مسرفاً، وقد ضيق عليه أصحاب المطالبات أمر القاضي بالحجر عليه، ووضع تحت الوكالة (3)، وذلك خوفاً من سوء تصرفه في أموال الدولة كسوء تصرفه في أمواله. وهذه الحادثة، وإن لم يثبت أن القائم بها هو قاضي المظالم، إلا أن قيامه بذلك ثابت من باب أولى.

كما تمتد صلاحية وسلطة قاضي المظالم على الأمراء بصفتهم نوعاً من الأمرين بالصرف، فقد روي أن الليث بن فضل (4)، أمير مصر من قبل الرشيد كان كلما أغلق خراج سنة وفرغ من حسابها خرج بالمال والحساب إلى هارون الرشيد (5).

قد يشبه أن تكون هذه المتابعة من باب متابعة السلطة الرئاسية، ولكن ليس هناك ما يفصل بين كون هارون الرشيد خليفة وقاضي للمظالم في آن واحد.

ويدخل تحت أصحاب الولاية العامة من هم دونهم ممن تعلقت أعمالهم بالمال العام

(1) -مصطفى الزرقا، المدخل الفقهي العام، دار الفكر، دمشق، سوريا، ط10، 1387هـ - 1968م، ج2، ص1053.

(2) -الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص263.

(3) -آدم ميتز، الحضارة الإسلامية، مرجع سابق، ج1، ص174.

(4) -الليث بن فضل الأبيوردي [ت بعد 187هـ]. من أبيورد بخراسان، ولي إمرة مصر على عهد الرشيد سنة 183هـ، واستمر عليها أربع سنوات، كان شجاعاً شديداً البطش.

الأتابكي، النجوم الزاهرة، مصدر سابق، ج2، ص144-145.

(5) -المصدر نفسه، ج2، ص145.

وبصلاحيات أخرى يختص قضاء المظالم برقابتهم، فعلى قاضي المظالم إذن أن يكون «لسيرة الولاية متصفحا وعن أحوالهم مستكشفا ليقويهم إن أنصفوا ويكفهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا»⁽¹⁾.

يتمتع قاضي المظالم إذن بالصلاحية التحقيقية، أو صلاحية تتبع تصرفات القائمين بالمال العام، وكأثر لذلك فله سلطة الدعم أو العزل كما سيأتي بيانه.

ب- الرقابة على تحصيل الواردات: (الرقابة على عمال الجباية):

يقوم التصرف في المال العام على أصليين، أولهما أن يستوفى وفق الأصول الشرعية، سواء لجهة مقدار استحقاقه أو وسيلة جبايته⁽²⁾، وثانيهما أن ينفق وفق أصوله الشرعية ليوضع في حقه. إن عمال الجباية هم وسيلة استيفاء المال العام، وعليهم يقع عبء ضمان شرعية الواردات على اعتبار أن أصول المال المجبي شرعية ومعلومة. ولم يكتف الفقهاء والخلفاء بوجوب تحيّر عمال الخراج والأعشار والصدقات والضياع من أهل اللطف والتراثة والضبط والصيانة، والجزالة، ثم يستظهر عليهم بوصية توعيتها أسماعهم وعهود تعلق في أعناقهم بأن لا يضيعوا حقا ولا يأكلوا سحتا ولا يستعملوا ظلما ولا يفارقوا غشما⁽³⁾، بل أخضعوا زيادة على ذلك لرقابة قضاء المظالم. فيكون لقاضي المظالم:

-النظر في مقدار الأموال المحصلة:

فإذا فرض عمال الخراج على الأرض ما لا تطيقه خفّض هذا الخراج إلى القدر المعقول، وهو ما فعله الخليفة العباسي المهدي، حين أسقط الخراج الظالم على أهل العراق بعد أن أرهقهم، رغم أنه بذلك أسقط من أموال السلطان في السنة اثني عشر ألف ألف درهم⁽⁴⁾.

ويلاحظ هنا تقديم حق الأفراد، وإن ألحق ضررا بالخزينة العامة، وبذلك يزال الظلم من جانبيين: من جانب الأفراد الذين وقع عليهم الحيف من عمال الدولة، ومن جانب الدولة التي تحرص على شرعية وارداتها التي تصل إليها.

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 76.

(2)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 156.

(3)- أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص 106-107. الفلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج 10، ص 27.

(4)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 108.

ووسيلة قاضي المظالم في هذا الجانب هي الرجوع إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها⁽¹⁾. وهو ما فعله الحسن علي بن عيسى حين بلغه الظلم الذي وقع على قوم من حيف لحقهم في معاملاتهم، فكتب إلى عامله عليهم بأن يجري سائر رعيته على المعاملات القديمة، ويحملهم على الرسوم السليمة حتى يعودوا إلى أفضل حال⁽²⁾.

-النظر في طرق التحصيل:

وفي هذا الجانب يكون حق الأفراد مقدما، بحيث يمارس قضاء المظالم رقابة الأداء أو التسيير، ويتأكد من استيفاء الموارد وفق الآداب وتجنب المنهي عنه. فمن قواعد التحصيل النهي عن تعذيب أهل الذمة في الجزية، كما أن العاشر إذا مر بمتاع قال إنه قد أدى زكاته وحلف على ذلك يقبل منه ويكف عنه. ومن القواعد أيضا أن لا يفتش أصحاب العشر⁽³⁾...

وقد اشتهر في هذا الجانب من نظر المظالم الخليفة عمر بن عبد العزيز حين أرسل إليه عامله يستأذنه في تعذيب أناس في الخراج، فقال: «إذا أتاك كتابي هذا فمن أعطاك ما قبله عفوا وإلا فأحلفه، فوالله لأن يلقوا الله بجناياتهم أحب إلي من أن ألقاه بعداهم والسلام»⁽⁴⁾.

-النظر في الأموال المستزادة:

وهي عملية ناتجة عن العمليتين السابقتين، حيث يقتضي النظر في المقدار المحصل وطرقه، وعرض ذلك على القوانين العادلة، تقرير طريقة التعامل فيما استزاد عن الشرعي من المال لينتهي النظر برد الأموال إلى أصحابها، سواء أضيفت إلى بيت المال، أو أخذها العمال لأنفسهم فيستردها قاضي المظالم منهم ويعيدها لأصحابها⁽⁵⁾.

يلاحظ تنوع صور الرقابة على الواردات التي يمارسها قضاء المظالم من رقابة مشروعية تنتهي بإلغاء الموارد غير المشروعة، إلى رقابة أداء يراعى فيها حق الأفراد أولا، ويوظف في ذلك رقابة حسابية على التحصيل، بالإضافة إلى الصلاحية التنفيذية التي يتمتع بها قاضي المظالم وهي

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107.

(2)-الصائب، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص 337.

(3)-أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص 125، 134-135.

(4)-المصدر نفسه، ص 119.

(5)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 76.

سلطة انتزاع المال ورده إلى أصحابه.

ج- الرقابة على سجلات الإيرادات والنفقات (أعمال كتاب الدواوين المالية):

سبق الحديث عن التركيبة الهيكلية (الإدارية) والبشرية لدواوين الإيرادات وعلى رأسها ديوان الخراج، ودواوين النفقات التي يمثلها ديوان النفقات، وكيف يجمع الأمر إلى ديوان بيت المال الذي يضبط الصادر والوارد.

تتم عملية ضبط الإيرادات والنفقات على أساس سجلات معينة خاصة بكل نوع من أنواع الدواوين المالية. تقدم هذه السجلات وفق آجال محددة تضمن المتابعة الدورية.

يشتمل ديوان الخراج على السجلات الشاملة للأراضي الخراجية في الدولة وتقديرات عطائها، وكذا سجلات بحسابات كل الواردات وحساباتها التفصيلية. أما ديوان النفقات فيدون كتابه سجلا مفصلا بكل نوع من أنواع النفقات.

يقوم كتاب دواوين الخراج والنفقات بعمل ختمات شهرية. والختمات كتاب جامع بمحمل الواردات الذي هو مجموع ما يصل من الجهات في الولايات والأعمال من مال الاستخراج والنفقات، والحاصل الذي هو الفرق بينهما. ويقوم الجهد في مركز الدولة، سواء كان في مجلسه في ديوانه الخاص إن كان مستقلا، أم مجلس الجهزة بديوان الخراج، يقوم برفع الختمات إلى ديوان بيت المال كل شهر⁽¹⁾.

أما بيت المال فبصفته، خزينة الدولة ووزارة ماليتها، فقد كان يملك سجلات متنوعة فصل فيها النويري⁽²⁾ وفي أنواعها. وتشمل سجلات بيت المال:⁽³⁾.

- تعليق المياومة (دفتر اليومية) وهي أوراق يرفعها كاتب بيت المال يوميا إلى صاحب الديوان يقيدها فيها كل ما ورد إليه وما أنفقه مدعما بمستندات المقبوضات والمدفوعات، وهو ما

(1) -مصطفى الحيارى، الدواوين من كتاب الخراج، مرجع سابق، ص30.

(2) -أحمد بن عبد الوهاب بن محمد بن عبد الدائم القرشي التيمي البكري [677هـ-733هـ]، عالم غزير الإطلاع، ولد في نوية (مصر)، اتصل بالسلطان الناصر ووكله بعض أموره، وتقلب في الخدم الديوانية، كان ذكي الفطرة، حسن الشكل، أشهر مؤلفاته: نهاية الإرب.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج1، ص165.

(3) -النويري، نهاية الإرب في فنون الأدب، مرجع سابق، ج8، ص217 وما بعدها.

يشبه دفاتر يومية المصروفات ويومية الإيرادات حديثاً⁽¹⁾.

-الجريدة وهي التي يرحل إليها ما تم قيده في دفتر المياومة ويؤشر بالترحيل طوال السنة.
-الجامعة السنوية أو الحسابات الختامية، بحيث يكلف كاتب بيت المال بعمل جامعة سنوية تضم ما وصل إليه حسب أنواعه وتاريخه، ويفصل جملة إيراد كل باب من أبواب الإيرادات مبينا النواحي التي ورد منها، ومعتمدا على المستندات المسوكة والخاصة بكل ناحية أو بلد. وتضم مستندات كل بلد حدود الناحية وحال البلد إن فتح عنوة أو صلحا، وما استقر حكم أرضه من عشر أو خراج ثم أحكام هذا الخراج، وتعداد من في البلد من أهل الذمة ومقدار جزيتهم، ومعادن البلد وأجناسها...⁽²⁾.

وتتكون الحسابات الختامية من أربعة أقسام رئيسية هي⁽³⁾:

*الختم أو الختمة وهو حساب ختامي بالمقبوضات والمدفوعات.

*التوالي وهو حساب إجمالي للغلل.

*الأعمال وهي فروع الحساب الختامي، وهو ما يشبه إلى حد كبير حساب الإيرادات والمصروفات⁽⁴⁾.

*السياقات وهي حسابات إحصائية لضبط الأصناف المختلفة أشبه ما يكون ببطاقات الجرد⁽⁵⁾.

كما قد يكلف صاحب بيت المال بعمل حسابات أسبوعية تسمى الروزنامجات، وهو ما فعله الوزير علي بن عيسى عندما طالب صاحب بيت المال بالروزنامجات، ليتعجل معرفة ما حل وما قبض وما بقي⁽⁶⁾.

كل هذا الكم الهائل من المستندات الثبوتية لأموال المسلمين، جعلها عرضة للتزوير من طرف الكتّاب القائمين عليها، وخول قاضي المظالم صلاحية التأكد من صحة هذه المستندات وما

(1)-شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، مرجع سابق، ص 109.

(2)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 270-273.

(3)-النويري، نهاية الإرب، مصدر سابق، ج 8، ص 273 وما بعدها.

(4)-شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، مرجع سابق، ص 109.

(5)-الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص 279.

(6)-مصطفى الحيارى، الدواوين من كتاب الخراج، مرجع سابق، ص 31.

تضمنته، ومعاقبة الكتاب المزورين، كما فعل الخليفة المنصور حين بلغه أن جماعة من كتاب دواوينه زوروا وغيروا، فأمر بإحضارهم وأنزل بهم العقوبة⁽¹⁾.

تشهد الحوادث التاريخية أن عمل قاضي المظالم في متابعة صحة أعمال كتاب الدواوين جاء على نمطين:

أولهما أن يلزم الكتاب برفع كتبهم بصفة دورية إلى قاضي المظالم، خاصة إن كان قاضي المظالم هو الخليفة أو الوزير أو الوالي. فقد ذكر أن هارون الرشيد وهو من خلفاء بني العباس الذي جلسوا للمظالم، كان يجعل ليلة للكتاب يحمل عليهم الدواوين ويحاسبهم عما لزم من أموال المسلمين⁽²⁾. وقد كان من رسم الوزير ابن الفرات -وهو ممن جلس للمظالم- أن يغدو إليه الكتاب فيوافقهم على الأعمال ويسلم إلى كل منهم ما يتعلق بديوانه ويوصيه بما يريد وصايته به، ثم يروحون إليه بما يعملونه من أعمالهم، فيوافقهم عليها وعلى ما أخرجوه من الخروج وأمضوه من الأمور ويعرض عليه أثناء ذلك الكتب والنفقات والتسبيقات والإطلاقات والحسابات⁽³⁾. وقد ذكر أن الأمير ناصر الدين بن قلاوون⁽⁴⁾ أمر أن يكتب له أوراقا بالحاصل من تعلقات السلطنة أو المصروف منها في كل يوم، تعرض عليه ويياشرها بنفسه⁽⁵⁾.

ثانيهما استغلال الصلاحية التحقيقية الاستكشافية، والمخولة لقاضي المظالم سواء كان ذا ولاية عامة، أو قاضي المظالم الخاص، كما فعل المنصور، وكذا الخليفة العباسي الواثق حين أوقع بكتابه وعذبهم حتى أدوا المال الذي ظن أنهم اختانوه مما عهد إليهم في حفظه⁽⁶⁾.

وأيا كانت طريقة تتبع أعمال كتاب الدواوين، فإن قاضي المظالم، متى اكتشف أي تزوير

(1)-الموردى، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص108.

(2)-ابن قتيبة الدينوري، الإمامة والسياسة، مصدر سابق، ج2، ص156.

(3)-الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص238.

(4)-محمد بن قلاوون بن عبد الله الصالحى [684هـ-741هـ]، من كبار ملوك الدولة القلاوونية، ولي مصر والشام، كان وقورا مهيبا وغاية في الكرم، له آثار عمرانية ضخمة وتاريخ حافل بجلائل الأعمال، توفي بالقاهرة.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج7، ص11.

(5)-الأتابكي، النجوم الزاهرة، مصدر سابق، ج9، ص100.

(6)-محمد الخضرى، محاضرات في تاريخ الأمم الإسلامية، الدولة العباسية، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ط 3، 1418هـ-1997م، ص218.

أمر برد الحسابات إلى القوانين العادلة ومعاقبة الجناة⁽¹⁾، على أن يتم ذلك في جلسة النظر في المظالم وفق شروطها وإجراءاتها.

د- الرقابة على المصادر غير المشروعة (رد الغصب السلطانية):

الغصب السلطانية هي تلك الأموال الخاصة التي تقوم الدولة ورجالها بالاستيلاء عليها في شكل مصادرة لضمها إلى أملاك الدولة العامة، أو بيت المال على خلاف الشرع ودون وجه حق⁽²⁾. هذه الغصب تختلف عن بعض المصادر المشروعة التي تعرف الآن بتزع الملكية للمنفعة العامة، حيث روي عن الصحابة رضي الله عنهم أنهم لما ضاق المسجد الحرام أخذوا أرضين بكره من أصحابها وزادوا في المسجد الحرام⁽³⁾، على أن هذه المصادر لها ضوابط محددة لا يمكن تجاوزها، ولا يتسع المجال لذكرها.

يحرص قاضي المظالم على رد الغصب الواقعة من ولاية الجور، متى ضمها الولاية للأملاك العامة، فيضمن بذلك شرعية الأموال العامة زيادة على رد الحق إلى أصحابه، كما ينتزع الغصب التي أخذها الولاية لأنفسهم باعتباره تعدياً من عمال الدولة من اختصاص قاضي المظالم رفعه ورد الحق لأصحابه.

وينظر قاضي المظالم في أمر الغصب السلطانية إذا علم بذلك بنفسه، فلا ينتظر متظلماً، أو لم يعلم بالغصب فيكون الأمر موقوفاً على تظلم أصحابه. ووسيلة قاضي المظالم في رد الغصب الرجوع إلى ديوان السلطنة للحصول على البينة التي تشهد بوقوع الغصب، وهو ما فعله الخليفة عمر بن عبد العزيز عندما صادفه رجل من اليمن متظلماً من الوليد بن عبد الملك، الذي غصبه ضيعته فقال: يا مزاحم (مولى الخليفة عمر بن عبد العزيز) اتني بديوان الصوافي، فوجد فيه أصفى الوليد بن عبد الملك ضيعة فلان فقال: أخرجها من الدفتر وليكتب برد ضيعته إليه ويطلق له ضعف نفقته⁽⁴⁾.

(1) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 108.

(2) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 160. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 128.

(3) - فخر الدين الزيلعي، تبين الحقائق شرح كتر الدقائق، المطبعة الكبرى الأميرية، مصر، ط 1، 1313هـ، ج 3، ص 331-332.

(4) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 109.

إن السجلات التي يعتمد عليها قاضي المظالم في رد العضوب تعتبر وسيلة لإثبات الحقوق لا حجة منشئة لحق مكتسب⁽¹⁾، وهي ميزة خاصة في عمل ناظر المظالم.

هـ- الرقابة على سير مرفق الأوقاف العامة:

مع التطور نما نظام الوقف وزادت أصوله الاقتصادية وكثرت مؤسساته الخيرية على اختلاف أنواعها، حتى أصبح له دور بارز في توفير الكثير من الخدمات بطريقة تتسم بالتلقائية واللامركزية، وصار باختصار يمثل قوة اقتصادية ومعنوية يمكن أن تغري أن جهة للاستيلاء عليها أو توظيفها لخدمة أغراضها، خاصة في الفترات التي يضطرب فيها الاستقرار السياسي وينتشر الفساد، ويختل الأمن. ولتحصين نظام الوقف ومؤسساته التي ارتبطت بما مصالح كثيرة ضد احتمالات الاعتداء عليها، بذل الفقهاء جهودا مضيئة لضمان استقلال هذه المؤسسات أو المرافق⁽²⁾.

وضمن جهودهم للحفاظ على الأوقاف العامة قرر الفقهاء أن الولاية العامة على الأوقاف هي من اختصاص القضاء دون غيره من سلطات الدولة⁽³⁾. فبعد أن كانت الأوقاف في أيدي الوافقين أو المتولين حتى الربع الأول من القرن الهجري الثاني في مصر، تم إخضاعها لسلطة القضاء⁽⁴⁾ على يد القاضي توبة بن نمر⁽⁵⁾. وبناء على ذلك شدد الخلفاء -حتى في عهد ضعف الدولة العباسية- على ضرورة عناية القضاة بالأوقاف، فقد جدّد الخليفة العباسي الطائع أوامره في المحافظة على الأوقاف وصيانتها فيما أصدره من العهود إلى القضاة⁽⁶⁾، كما ذكر أن الخليفة

(1)- عبد الرؤوف بن الموفق، مجلس الدولة وديوان المظالم، مرجع سابق، ص 109.

(2)- إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، مرجع سابق، ص 53.

(3)- ابن خلدون، المقدمة، مصدر سابق، ص 185.

(4)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 572.

(5)- توبة بن نمر بن حرميل بن ربيعة الحضرمي [ت 120هـ]، كانت ولايته في القضاء سنة 115هـ، كانت له عبادة وفضل، كان لا يقبل شهادة الإشراف، أول من وضع للأحباس ديوانا سنة 118هـ.

ابن حجر العسقلاني، رفع الإصر عن قضاة مصر، تحقيق: علي محمد عمر، مكتبة الخانجي، القاهرة، مصر، ط 1، 1418هـ-1998م، ص 109-111.

(6)- محمد عبد العظيم أبو النصر، الأوقاف في بغداد (العصر العباسي الثاني)، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ط 1، 2002، ص 11.

المسترشد بالله كتب إلى قاضي القضاة علي بن الحسين الزيني⁽¹⁾ بأن يفوض أمر الوقوف إلى من يراه أهلاً للقيام عليها إنفاقاً عليها وصرفاً لها على شروط وافقيها⁽²⁾.

وإذا كان القاضي يستطيع أن يفوض أمر العناية بالأوقاف، بسبب كثرة أعماله التي تمنعه من مباشرة الوقف بنفسه، فإن ناظر الوقف المكلف هذا ينبغي أن تتوافر فيه الأهلية التي تشمل العقل والبلوغ والعدالة، الكفاية والإسلام، وينبغي عليه القيام بعمارة الوقف بحسب طبيعته وتنفيذ شروط الوقف المعتبرة شرعاً ثم الدفاع عن حقوق الوقف، وكذا أداء ديونه⁽³⁾.

وبالرغم من هذه الشروط المعتبرة في نظار الوقف إلا أن ذلك لم يمنع من تمتع هذه الفئة من النظار أو القائمين على الوقف بسطوة وسيطرة وقوة يد في مقابل المستحقين⁽⁴⁾. فترسخ بذلك اختصاص قاضي المظالم بالنظر في الإجراءات أو القرارات التي يتخذها متولوا الأوقاف العامة، التي قد تكون مخالفة لشروط ووجوه الانتفاع التي وقفت من أجلها متصدياً بذلك لكل خروج عن المشروعية⁽⁵⁾.

يضمن قاضي المظالم في رقابته على الأوقاف العامة التطابق مع شروط الانتفاع بالوقف من جهة، كما يضمن حسن استمرارية المرفق في أداء منافعه من جهة أخرى، بالقيام عليه في كل ما يحتاجه من صيانة أو ترميم... فلقد ذكر أن القاضي عبد الملك بن محمد الحزمي⁽⁶⁾، كان يتفقد الأقباس (الأوقاف) بنفسه ثلاثة أيام في كل شهر يأمر بترميمها وإصلاحها وكنس تراجمها ومعه

(1) -علي بن الحسين بن محمد بن علي الزيني البغدادي الحنفي [447هـ - 543هـ]، سمع الحديث وتفقه وبرع في مذهبه، ولاه المسترشد بالله قضاء القضاة، وناب في الوزارة أحياناً، وطالت مدته وحسنت سيرته.

الأتابكي، النجوم الزاهرة، مصدر سابق، ج5، ص273.

(2) -منير العجلاني، عبقرية الإسلام في أصول الحكام، مرجع سابق، ص351-352.

(3) -محمد بن أحمد بن صالح الصالح، الوقف في الشريعة الإسلامية وأثره في تنمية المجتمع، مرجع سابق، ص97-100، 108-111.

(4) -داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص79. الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص439.

(5) -أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص160.

(6) -عبد الملك بن محمد بن أبي بكر الحزمي [ت 176هـ]، ولي القضاء من قبل الهادي، وقدم مصر سنة 170هـ، كان متضلعا بمذهب أهل المدينة، ولآه الرشيد قضاء الجانب الغربي من بغداد وتوفي بها.

ابن حجر العسقلاني، رفع الإصر عن قضاة مصر، مصدر سابق، ص254-256.

طائفة من عماله عليها، بل وكان يجلد كل من أحل بشيء من أمرها عشر جلدات⁽¹⁾.

لقي حظي هذا الاختصاص بالاهتمام من قبل قضاء المظالم، لأن الوقوف أو التبرعات بوقفها أصبحت أموالاً عامة، رتبت حقوقاً ينبغي صيانتها، كما أنها في ذاتها تحتاج إلى إنفاق عليها لضمان سيرورتها الحسنة كمرفق عام. ونظراً للحصانة التي يتمتع بها قضاء المظالم وسلطاته التنفيذية يراقب قاضي المظالم مشروعية التصرف في الأوقاف، وكذا كيفية أداء هذه الأوقاف لوظائفها لضمان أحسن استفادة منها، بدءاً بالمحافظة عليها، إلى العقوبة الزاجرة على من تسوّل له نفسه الإخلال بها.

إن وسيلة إثبات شروط التصرف في الأوقاف العامة وأهدافها هي الرجوع إلى دواوين الحكام أو دواوين السلطنة، أو إلى كتب قديمة يقع في النفس صحتها وإن لم يشهد الشهود بها، فيجري قاضي المظالم الوقوف على وجوهها وشروط واقفيها⁽²⁾.

2-الصلاحيات القضائية في الرقابة المالية بناء على دعوى أو تظلم:

أ-الرقابة على التعدي على حقوق موظفي الدولة (المسترزقة):

أقر الإسلام منذ البداية أن أجر الوظيفة أو العمل حق، فقال ﷺ: «أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه»⁽³⁾. وقد جعل حرمان العامل من حقوقه ظلماً يجب رفعه فقال ﷺ: «قال الله: ثلاثة أنا خصمهم يوم القيامة: رجل أعطى بي ثم غدر، ورجل باع حراً فأكل ثمنه، ورجل استأجر أجيراً فاستوفى منه ولم يعطه أجره»⁽⁴⁾.

ووجه الاستدلال أن الله تعالى خصم لجميع الظالمين، إلا أنه أراد التشديد على هؤلاء بالتصريح، فإن من استأجر أجيراً فاستوفى منه ولم يعطه أجره كان كمن باع حراً وأكل ثمنه، لأنه استوفى منفعتة بغير عوض وكأنه أكلها، ولأنه استخدمه بغير أجره فكأنه استعبده⁽⁵⁾.

وإذا كان الأمر هكذا في العامل المنفرد، فإن التركيز يكون أشد على عمال الدولة، لأن

(1)-ابن حجر العسقلاني، رفع الإصر عن قضاة مصر، مصدر سابق، ص 254.

(2)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 110. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 78.

(3)-أخرجه ابن ماجة في سننه، كتاب الرهون، باب أجر الأجراء، رقم الحديث 2443 وقد صححه الألباني، ص 417.

(4)-أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب البيوع، باب إثم من باع حراً، رقم الحديث 2227، مصدر سابق، ص 531.

(5)-ابن حجر العسقلاني، فتح الباري، مصدر سابق، ج 4، ص 418.

استقرار موظفي الدولة مرتبط ببحصولهم على عطائهم وحقوقهم المالية، وهو ما يؤدي إلى انتظام سير مصالح الدولة. فإن اختل وصول حقوق الموظفين إليهم فسد النظام ودلّ على وجود خلل لدى المسيرين الرئيسيين. فقد كتب صاحب أرمينية⁽¹⁾ إلى المأمون أن الجند قد استطالوا عليه وشغبوا في طلب أرزاقهم حتى كسروا أفعال بيت المال وانتهبوه فوقع عليه أن اعتزل عملنا فلو عدلت لم يشغبوا ولو قويت لم ينهبوا ثم قلّد عليهم من أحسن أدبهم وأوصلهم حقهم⁽²⁾.

وبناء على ما سبق يتصدى قاضي المظالم لرفع المظالم المالية داخل جهاز الدولة ذاتها، متى اتخذت قرارات، أو باشرت تصرفات من شأنها أن تشكل اعتداء على حقوق موظفيها المالية، سواء بانقاص الرواتب والأجور وسائر الحقوق المالية، أو إيقاف صرف الاستحقاقات أو إلغائها، ويدخل ضمنها كتوابع الرواتب التقاعدية⁽³⁾.

ويرجع قاضي المظالم في حال تظلم المسترزة من نقص أرزاقهم أو تأخرها، أو إجحاف النظر بهم إلى ديوان العطاء ليفرض العطاء العادل ويجري عطاء المتظلمين عليه متى صح بأن يسترد المال من ولّاة الأمور إن أخذوه لأنفسهم، أو يقضي العطاء من بيت المال إن لم يأخذه الولاية⁽⁴⁾.

ويتبين مما سبق أن قاضي المظالم وهو ينظر مثل هذه المنازعات يجمع بين ولايتي الإلغاء والتعويض⁽⁵⁾.

وهو ما تأكد مما ذكره الصائب⁽⁶⁾ أن ابن الفرات عندما تقلّد وزارته الثالثة وعلم بتأخر أرزاق الكتّاب أنكروا ذلك وعجبوا من استمراره، وأنفذ المستحثين إلى العمال للمطالبة به فقبض

(1) -أرمينية اسم لصقع واسع جهة الشمال. الحموي، معجم البلدان، مصدر سابق، ج 1، ص 160.

(2) -أبو منصور الثعالبي، تحفة الوزراء، مصدر سابق، ص 99.

(3) -أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 162.

(4) -الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 109. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 77.

(5) -داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص 77.

(6) -أبو الحسن هلال بن الحسن بن أبي إسحاق الصائب [359هـ-448هـ]، مؤرخ وكاتب من بغداد، كان صابئياً وأسلم في أواخر عمره، كان صدوقاً، من كتبه: الأماثل والأعيان ومنتدى العواطف والإحسان، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، أخبار بغداد.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 6، ص 101-105. الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 8، ص 92.

الكتاب في مدة عشرة أشهر جاري أربعة عشر شهراً⁽¹⁾.

وأخيراً فإن نطاق النظر في تظلمات الموظفين يتجاوز الحقوق المالية إلى الحقوق الوظيفية من عزل ونقل، وترقية داخل التسلسل الوظيفي، بحيث تعالج بمطابقتها مع الشرعية والمصلحة المشروعة، وفقاً للقوانين لعموم قول الماوردي «إحجاف النظر بهم»⁽²⁾.

ب- الرقابة على تعدي المتنفذين ممن ليسوا من عمال الدولة:

تتجاوز صلاحيات قضاء المظالم أعوان الدولة السابق ذكرهم، إلى أشخاص ليسوا من رجال السلطة، ولكن يتمتعون بمركز قانوني خاص منحهم إياه صلة القربى بأشخاص السلطة أو صلات أخرى بحكمها⁽³⁾.

لقد ذكر الماوردي عدة نماذج لتعدي المتنفذين على أموال خاصة منها ما وقع مع الخليفة العباسي موسى الهادي عندما جلس للمظالم وعمارة بن حمزة⁽⁴⁾ على رأسه، وله منزل منه، فما إن إن تظلم من عمارة متظلم حتى أجلسه ليحكم بينهم. وهو الأمر ذاته عندما تظلمت امرأة للمأمون كان ابن المأمون قد اغتصب ضياعها، فأمر المأمون بالنظر في مظلمتها ثم برد ضياعها⁽⁵⁾.

يتمتع قاضي المظالم في نظره لرد غصوب المتنفذة، من حيث وسائل الإثبات بخاصية كونه من رجال الإدارة والقضاء⁽⁶⁾، حيث يمكنه انتزاع ما في يد الغاصب باعتراف الغاصب أو إقراره، أو بعلم والي المظالم نفسه، أو ببينة تشهد للغاصب بغصبه أو للمغصوب منه بملكه أو بتظاهر الأخبار الذي ينفي عنها التواطؤ⁽⁷⁾.

(1)- الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص 201.

(2)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 162.

(3)- المرجع نفسه، ص 163.

(4)- عمارة بن مالك بن يزيد بن عبد الله [ت 199هـ]، مولى العباس بن عبد الملك، كان أحد الكتاب الأجواد البلغاء، ولآه أبو جعفر المنصور خراج البصرة، كان فاضلاً بليغاً فصيحاً إلا أن فيه تيبها شديداً.

الأتابكي، النجوم الزاهرة، مصدر سابق، ج 2، ص 207.

(5)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 113، 120.

(6)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 572.

(7)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 110. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 78.

ج- النظر في منازعات الأوقاف الخاصة:

كما يتجاوز قاضي المظالم النظر في تعديات عمال الدولة إلى غيرهم فإنه يتجاوز النظر في الأوقاف العامة إلى الأوقاف الخاصة أو الأهلية، وذلك في حال المنازعات الناشئة من تصادم مصالح المعنيين فيما بينهم من جهة، أو فيما بينهم وبين متولبي الأوقاف ونظارها من جهة أخرى⁽¹⁾، كونهم من عمال الدولة.

فإذا رفع إلى قاضي المظالم تظلم، فإن قاضي المظالم يحكم فيها وفقاً للأوضاع العادية في الإثبات. وقد طلب التظلم في الوقوف الخاصة لأن الخصوم متعینون وليس كالطائفة الأولى من الأوقاف التي توقف للجميع. ولا يرجع قاضي المظالم في هذا الاختصاص إلى ديوان السلطنة أو الكتب القديمة، وإنما يحكم بما يحكم به القاضي العادي بما تثبت به الحقوق⁽²⁾.

ثانياً: صلاحيات قضاء المظالم غير المرتبطة بالرقابة على الأموال العامة:

تتشعب صلاحيات قضاء المظالم تبعاً لسبب إنشائه، وهو رفع الظلم إلى مجالات عديدة تتجاوز الرقابة القضائية على الجوانب المالية، إلى صلاحيات غير قضائية⁽³⁾، أو غير مرتبطة بالرقابة بالرقابة المالية، وهذه الصلاحيات هي:

1- صلاحية تنفيذ ما وقف من أحكام القضاة⁽⁴⁾:

إن هذه الصلاحية التنفيذية العائدة لقضاء المظالم أيدها التفاوت بين طبقات المجتمع وتعزز بعض الطبقات من ذوي الجاه والنفوذ عن التنفيذ، ونتيجة لهذا الخلل في المركز القضائي العام، والذي يؤدي إلى الضعف والقصور عن الأداء⁽⁵⁾، تحمّل قضاء المظالم هذه الصلاحية لما له من هيبة هيبة السلطة. إن عمل قضاء المظالم هنا تنفيذي محض، لئلا تتعطل الأحكام ولا يشمل النظر في أصل الحكم، لأن الاجتهاد لا ينقض بمثله⁽⁶⁾.

(1) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مصدر سابق، ص 163.

(2) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 111. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 78.

(3) - سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 516.

(4) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 111. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 78.

(5) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 164.

(6) - ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 573.

تحدد صلاحية قضاء المظالم في التنفيذ في هذه الحالة، فيما يعجز عنه القضاء فقط، لا تنفيذ كل أحكام القضاء العادي، وهو أمر موافق لمنطق قضاء المظالم في كف الخصوم عن التجاحد، ومنع الظلمة من أجل تحقيق الفعالية لأحكام القضاء -المعطلة-، وإلا انقلب الحكم غير المنفذ إلى عنوان للظلم لا للحقيقة. ثم إن قيام قاضي المظالم بالتنفيذ جبراً على المتعززين عن التنفيذ، لقوتهم وعلو مكانتهم يشكل ردعاً عاماً لسائر الأفراد المخالفين⁽¹⁾.

وقد ظهرت خاصية الردع هذه واضحة عندما بنى نور الدين زنكي⁽²⁾ دار العدل، بسبب كثرة ظلم نواب أسد الدين شيركوه⁽³⁾ وعجز القاضي عن مقاومتهم، فأمر أسد الدين برد الظلمات ولو نفذ كل ماله تجنباً لظهوره ظالماً أمام نور الدين، أو وقوفه كخصم عادي في مجلس الحكم⁽⁴⁾.

وبناء على هذه الصلاحية تكون مهمة قاضي المظالم في هذا الوجه انتزاع ما في يد الظالم وإلزامه بالخروج عما في ذمته⁽⁵⁾، وهي الوظيفة التي توكلها النظم الحديثة إلى المحضرين القضائيين⁽⁶⁾، بحيث يشهد الواقع أن كثيراً من أحكام القضاء لا تنفذ لأن سلطان الموظف العام من ذوي الجاه يقف حجر عثرة وعقبة أمام تنفيذ الأحكام، بالرغم من أن الامتناع عن التنفيذ يعتبر جريمة وهو ما يؤيد طرح فكرة القاضي التنفيذي⁽⁷⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن تنفيذ ما يعجز عنه القضاء قد يكون متصلاً بالرقابة على المال العام إذا كان ما في يد الظالم مال عام.

(1)- داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص 127-128.

(2)- أبو القاسم محمود بن عماد الدين زنكي بن آق سنقر [511-569هـ]، ملك بلاد الشام ومصر، وافتتح من بلاد الروم عدة حصون، كان ملكاً عادلاً زاهداً ورعاً متمسكاً بالشريعة، مجاهداً، كثير الصدقات، توفي بقلعة دمشق.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 5، ص 184-185.

(3)- أسد الدين شركوه بن شادي بن مروان [ت 564هـ]، عم السلطان صلاح الدين، كان من أكابر أمراء نور الدين محمود، كان أميراً عاقلاً شجاعاً مدبراً فطناً وقوراً، أجد العاضد من الفرنج فخلع عليه الوزارة، توفي بالقاهرة.

الأتابكي، النجوم الزاهرة في ملوك مصر والقاهرة، ج 5، ص 367-369.

(4)- المقرئ، الخطط المقرئية، ج 3، ص 51-52.

(5)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 111. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 78.

(6)- القانون رقم 06-03 المؤرخ في 21 محرم 1427هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية ع 14 الصادرة في 8 مارس 2006.

(7)- داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص 153، 129.

2- صلاحية النظر فيما يعجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة:

يختص قاضي المظالم بالنظر فيما عجز عنه المحتسب من صد للمجاهرة بالمنكر أو الاعتداء على طريق أو التحيف في حق (1). فينظر قاضي المظالم بموجب هذا الاختصاص، بحكم سلطته الولائية والتنفيذية (2)، بما له من القدرة على حمل المعتدين على القيام بالحق.

على عكس تدخل قاضي المظالم في تنفيذ أحكام القضاء العادي، يتدخل قاضي المظالم في هذه الحالة في أصل الموضوع، بأن يقوم مقام المحتسب، لأن مهمة هذا الأخير أدخل في الإدارة منها في القضاء (3)، بل له أن يمارس رقابة وصائية عليه. فقد حدث في مصر في عهد السلطان عز الدين أيبك (4) أن أقام أمير له في نيابة السلطنة بالديار المصرية، فواظب النظر في المظالم مع نواب دار العدل، ونادى بإرقاء الخمر وإبطال ما عليها من المقرر (5).

وكشأن الاختصاص السابق يمكن أن تكون هذه الصلاحية مرتبطة بالرقابة المالية، إذا نظر قاضي المظالم في مسألة مالية عجز عنها المحتسب كقوم منعوا الزكاة أو أخذوا حقا من بيت المال ليس لهم (6).

3- صلاحية مراعاة العبادات الظاهرة (7):

لأن حقوق الله أولى أن تستوفى، وفروضه أحق أن تؤدى، فإن من صلاحيات قاضي المظالم الحرص على مراعاة العبادات الظاهرة كالجمع والأعياد والحج والجهاد من تقصير فيها أو إخلال بشروطها. وقيام قاضي المظالم بذلك من باب حماية الدين والحرص على إقامته، وهو شرط

(1)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص111. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص78.

(2)-سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص516.

(3)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص573.

(4)-عز الدين أيبك بن عبد الله الصالح النجمي المعروف بالتركماني [ت 655هـ]، أول ملوك الترك بالديار المصرية، من مماليك نجم الدين أيبوب، ملك سلطانا بعد مقتل تورانشاه سنة 648هـ، كان ملكا شجاعا سيوسا كثير الأموال، مات مقتولا في حمامه بأمر من شجرة در زوجه.

(5)-الأتابكي، النجوم الزاهرة، مصدر سابق، ج7، ص3-12.

(6)-يذكر المقرئ، أن هذا الأمير هو علاء الدين أيدكين البندقداري. المقرئ، الخطط المقرئية، مصدر سابق، ج3، ص52.

(7)-الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص213-214.

(8)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص111.

التمكين في الأرض لقوله تعالى: ﴿الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ
وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ﴾⁽¹⁾.

إن أساس هذا الاختصاص هو أن الإسلام دين عبادة ومعاملة، وأن أي انتقاص من حقوق
الله تعالى يوجب على قاضي المظالم التدخل لإزالته أو علاج الإهمال الذي يطاله⁽²⁾. وقد يبدو أن
هذا الاختصاص متداخل مع اختصاصات المحتسب، ولذلك يجب أن تنصرف أحكام هذا البند إلى
ذوي النفوذ الواسع والقدر الخطير على رأي البعض⁽³⁾، على أن التطور الحديث لدور الإدارة
وتدخلها في مرافق العبادات والجهاد يجعل الأمر مقبولاً⁽⁴⁾.

4-صلاحية النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين:

وهذا هو الاختصاص الأصيل للقضاء العادي، «فلا يخرج الناظر في المظالم عن موجب
الحق ومقتضاه، ولا يحكم إلا بما يحكم به القضاة والحكام»⁽⁵⁾. وقد يظهر في هذا الاختصاص
تداخل مع اختصاصات القضاء العادي، إلا أنه ينصرف إلى الطبقة المتنفذة في المجتمع⁽⁶⁾.

وفي هذا المجال، كلما ضعف القضاة العاديون اتسعت مهام قاضي المظالم، وتسارع
المتظلمون إليه مباشرة، ويبقى القاضي العادي دون عمل، وقد عبّر عن ذلك بـ «ربما نعس
[القاضي] في محله ثم انصرف إلى منزله ولم يتقدم إليه أحد»⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: تحديد طبيعة الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة الجزائي

إذا كانت صلاحيات قضاء المظالم منها ما يتعلق بالرقابة على الأموال العامة ومنها ما لا
يرتبط بها، فإن مجلس المحاسبة لا يمتد اختصاصه إلا إلى الرقابة على الأموال العامة، ضمن
صلاحيات تتمايز إلى قضائية وإدارية.

(1)-سورة الحج، الآية: 41.

(2)-داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص82.

(3)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص573.

(4)-داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص82.

(5)-المواردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص111. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص79.

(6)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص574.

(7)-آدم ميتز، الحضارة الإسلامية، مرجع سابق، ص429.

أولاً: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة:

1-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

من أجل ضمان مراجعة دقيقة للحسابات أقر المشرع بمبدأ الزامية تقديم الحسابات على جميع الهيئات العمومية، التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية والقانون الإداري. فيتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة المجلس⁽¹⁾، في أجل ينتهي وجوبا عند تاريخ 30 جوان من السنة الموالية للسنة المنقضية⁽²⁾، عدا حسابات التسيير الخاصة بالمحاسب المركزي للخرزينة العمومية والمحاسب المركزي لوزارة البريد والمواصلات، التي تقدم قبل تاريخ 01 سبتمبر من السنة الموالية⁽³⁾، وذلك طبقاً لمبدأ السنوية⁽⁴⁾.

وحساب التسيير هو ذلك الحساب الختامي الخاص بالتسيير المالي للمحاسب العمومي ينجز عند غلق كل سنة مالية يتضمن:

-محاسبة عامة تسمح بمعرفة عمليات الميزانيات وعمليات الخزينة ومراقبتها وتحديد نتائجها السنوية.

-محاسبة خاصة تسمح بمتابعة حركات الأموال المنقولة للهيئات العمومية من عتاد و سلع وقيم وسندات.

-محاسبة تحليلية تمسك في حينها وتسمح بحساب أسعار الكلفة وتكاليف الخدمات⁽⁵⁾.

وتكتسي هذه الوثيقة أهمية مالية إذ تسمح بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية المعنية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات والسلع، إلى جانب الأهمية القانونية بتوجيه هذه الوثيقة لأغراض الرقابة، سواء التي تمارسها مصالح وزارة المالية أو مجلس المحاسبة.

(1)-المادة 60 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2)-المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416هـ الموافق لـ 22 جانفي 1996، الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 06 الصادرة في 24 يناير 1996.

(3)-المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 نفسه.

(4)-الذي قد يرد عليه استثناء إقرار فترة تكميلية لتنفيذ الميزانية تصل إلى 31 مارس من السنة الموالية. المادة 159 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية والمادة 149 من القانون رقم 90-09 المتضمن قانون الولاية السالف ذكرهما.

(5)-المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره.

ويلحق بالمحاسبين العموميين وحساباتهم، المحاسبون الفعليون، وحسابات التسيير الفعلي المتعلقة بهم والموكل مراجعتها للمجلس، حيث صرح المشرع أنه «يراجع مجلس المحاسبة حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون»⁽¹⁾.

إن نظرية التسيير الفعلي⁽²⁾ تشكل عموماً وضعا من الأوضاع التي يتم المساس فيها بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، وهذا الخرق لمجالات الاختصاص يشكل تعدياً يتعرض صاحبه لعقوبات⁽³⁾. وقد خول لمجلس المحاسبة صلاحية توقيع غرامات عن هذا الصرف قد تصل إلى 100.000,00 دج، حسب أهمية المبلغ⁽⁴⁾ إلا أن يتبين أن التدخل لمصلحة ذاتية فيحق للمجلس تكييفها بشكل جزائي ويحيل الملف إلى القضاء المختص⁽⁵⁾.

وعليه، فإذا تبين أن هناك تصرف في أموال عامة، ممن لا تتوفر فيه صفة المحاسب العمومي، ولأغراض المصلحة العامة، تحقق وجود تسيير فعلي ووجب إخطار مجلس المحاسبة به، وذلك إما بطريقة مباشرة من خلال تقارير الرقابة المنتهقة عن عمليات المراجعة التي يمارسها المجلس، وإما عن طريق الناظر العام بناء على طلبات مقدمة من هيئة عمومية أو سلطة سلمية، ويمكن أن يقدم من الشخص نفسه⁽⁶⁾ مع الأدلة المثبتة للتسيير الفعلي.

ويتم فتح تحقيق بشأن الأدلة المثبتة لتسيير الفعلي من طرف المجلس، فإذا ثبتت يصدر المجلس قراراً مؤقتاً بالتصريح بالتسيير الفعلي يتضمن أمراً إلى المعنى بالزامية تقديم حساب تسييره في أجل محدد، إذا التزمه يصبح القرار نهائياً. وفي حال المعارضة ينظر المجلس في التبريرات التي قد تنتهي، إما بالألا وجه للمتابعة، وإما بقرار نهائي يتضمن التصريح بالتسيير الفعلي والزامية تقديمه في

(1)-المادة 86 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2)-التي ظهرت في القانون الفرنسي وتطورت بفعل القضاء والفقهاء، إذ يعتبر قرار محكمة الحسابات بتاريخ 23 أوت 1984 في قضية "Ville de Roubaix" القرار المؤسس لنشأة هذه النظرية. وقد استقر تطبيقها بشكل مستمر منذ قرار مجلس الدولة في قضية "Nicole TPG de la corse" بتاريخ 12 جويلية 1907، الذي ساعد بشكل كبير من خلال الاستنتاجات التي ساهم بها محافظ الدولة "Romieu" على تحديد معالم هذه النظرية وأبعادها، وهناك من يرجع أصل النظرية إلى وقت سابق.

نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 122-123.

(3)-المادة 52 من القانون رقم 90-21 السالف ذكره.

(4)-المادة 3/86 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

(5)-المادة 27 من الأمر 95-20 نفسه.

(6)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 126.

آجال محددة، وإلا تعرض لنفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي، وهي مختلفة عن غرامة التدخل.

وتكون وثيقة التسيير الفعلي عبارة عن وثيقة واحدة تتضمن جميع العمليات التي أنجزها صاحب التسيير الفعلي في خلال فترة تسييره (الإيرادات من جهة والنفقات من جهة)، وترفق بجميع الوثائق والمستندات الثبوتية المبررة للعمليات المنجزة، وتكون موقعة من المحاسب الفعلي والهيئات المختصة، ليقوم المجلس بالمراجعة وفق إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين⁽¹⁾.

2-رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

إذا كان المحاسبون العموميون ملزمون بإيداع حسابات تسييرهم لدى مجلس المحاسبة، فإنّ الأمرين بالصرف بالنسبة للهيئات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية ملزمون بتقديم حساباتهم الإدارية إلى المجلس بصفة دورية⁽²⁾، ويخضعون في ذلك لنفس آجال⁽³⁾ وإجراءات تقديم حسابات التسيير، وكذا العقوبات في حال التأخير⁽⁴⁾.

وقد نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره، على أن يمسك الأمرين بالصرف الرئيسيون والثانويون محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات.

وتشمل المحاسبة الإدارية للإيرادات الديون الدائنة المثبتة والموفى بها، والأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات، وكذا التخفيضات أو الإلغاءات بناء على أوامر، وأخيرا التحصيلات⁽⁵⁾.

أما المحاسبة المتعلقة بالنفقات فتقسم إلى قسمين:

-محاسبة الالتزامات بالدفع التي تهدف إلى تحديد ما التزم بدفعه، وتعرض في مجال نفقات تسيير الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والبنود، كذا تفويضات الاعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين والتزامات الدفع التي يتم القيام بها، وكذا الأرصدة المتاحة⁽⁶⁾.

(1)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 127.

(2)-المادة 63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3)-المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 السالف ذكره.

(4)-المادة 3/63 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(5)-المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره.

المتاحة⁽¹⁾. وفي مجال نفقات التجهيز والاستثمار، تعرض محاسبة الالتزامات بالدفع الالتزامات التي تنجز من البرامج المأذون بها وتعديلاتها، كذا الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات البرنامج المأذون به وأخيرا الأرصدة المتاحة⁽²⁾.

-محاسبة الأوامر بالصرف والتي تعرض الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة وكذا التوفيقيات بالاعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين، ومبالغ الأوامر بالصرف والتحويلات مع الاعتمادات المتاحة⁽³⁾.

إن الحساب الإداري المقدم لمجلس المحاسبة إذن هو ذلك الحساب الختامي للآمرين بالصرف، الذي يظهر جميع العمليات المنجزة والمبوب في شكل فصول ومواد مرتبة يوصل إلى إظهار تقديرات الميزانية والعمليات المنجزة وما تبقى للإنجاز. وكحساب التسيير يكتسي الحساب الإداري أهمية مالية في مراقبة النشاط المالي وأهمية رقابية بالنسبة للرقابة الخارجية، التي تمارسها المفتشية العامة للمالية والرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة عليها، لمعاينة مدى انضباط الأمرين بالصرف في مجال تسيير الميزانية والمالية، ليس بغرض اكتشاف الأخطاء فقط وتوقيع العقوبات، وإنما أيضا تقييم الإنجاز وتحديد مواقع القصور.

وعليه، فبناء على الحسابات الإدارية المقدمة بصفة دورية، بالنسبة للآمرين بالصرف الخاضعين لقانون المحاسبة العمومية، والحسابات والوثائق المقدمة من المسيرين والأعوان في الهيئات والأشخاص المعنويين الآخرين، المنصوص عليهم في المواد من 8-12 و 8 مكرر من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره، بطلب من مجلس المحاسبة⁽⁴⁾، وذلك في أجل يحدده المجلس لا يقل عن شهر⁽⁵⁾، يمارس هذا الأخير رقابته المتعلقة بالانضباط في مجال تسيير الميزانية.

إن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي رقابة يمارسها المجلس على التسيير المالي للآمرين بالصرف والمسيرين الخاضعين لرقابته⁽⁶⁾، بغرض التحقق من مدى احترامهم

⁽¹⁾ -المادة 16 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره.

⁽²⁾ -المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 نفسه.

⁽³⁾ -المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 نفسه.

⁽⁴⁾ -المواد من 64 إلى 68 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

⁽⁵⁾ -المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 السالف ذكره.

⁽⁶⁾ -المادة 37 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل
المادية الموضوعة تحت تصرفهم، وكذا توقيع الجزاءات في حال وقوع المخالفات التي تلحق ضررا
بالخزينة العمومية.

ولا تهدف هذه الرقابة إلى إلغاء القرارات أو تعديلها، لأن ذلك يشكل تدخلا في نشاط
الهيئات وتعديا على اختصاصات القضاء الإداري، كما أن هذه القرارات قد رتبت حقوقا
مكتسبة لا يمكن المساس بها، وعليه «تهدف رقابة المجلس إلى إقحام المسؤولية الشخصية المالية
للمسيرين الماليين بشأن تلك الأخطاء والتجاوزات المرتكبة، وتوقيع غرامات مالية عليهم
فقط»⁽¹⁾.

ويشكل خضوع الوزراء لرقابة المجلس إشكالية بسبب خضوعهم للمسؤولية السياسية،
وذلك عندما يمارسون صلاحياتهم بأنفسهم ولا يفوضونها إلى موظفين عموميين (الأمين العام أو
المدراء المركزيين) وهو ما يصعب معه إقحام مسؤوليتهم الشخصية والمالية⁽²⁾.

وقد حدد المشرع الأخطاء والمخالفات التي تعتبر حرقا أو مخالفات لقواعد الانضباط في
مجال تسيير الميزانية والمالية، وتقحم معها المسؤولية الشخصية والمالية للمسيرين الخاضعين لرقابة
المجلس، بالنسبة للمؤسسات والمرافق التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية في المخالفات التالية:
- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات
العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزا ما في الاعتمادات، وإما تغييرا
للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو

⁽¹⁾ -نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 145.

⁽²⁾ - المرجع نفسه، ص 146.

- التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.
- أما بقية المؤسسات والهيئات التي لا تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية والمذكورة في المواد: 8 و 8 مكرر و 9، 10، 11، 12 من الأمر رقم 20_95 السالفة، فإن المخالفات التي يقحم معها مجلس المحاسبة مسؤولية الأعوان والمسؤولين فيها وتدخل في إطار رقابة الانضباط، تشمل مخالفات استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة لغير الأهداف المصرح بها، وكذا كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية، بالإضافة إلى اختراق قانون الصفقات العمومية، وتقديم وثائق ومستندات مزيفة للمجلس أو إخفائها عنه⁽¹⁾.
- وفي إطار رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة أي مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته (المجلس) يكون قد خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو

(1)-المادة 3/87 معدلة من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم.

لغيره على حساب الدولة، أو هيئة عمومية، وذلك دون المساس بالمتابعات الجزائية⁽¹⁾.

ثانيا: الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة:

1- الاستشارة:

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات استشارية بخصوص إمكانية إخطاره من قبل رئيس الجمهورية بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في اختصاصه ليرد بالتفصيل اللازم لذلك. هذا ويطلع المجلس رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية، وتدخل في اختصاصه باعتباره المستشار المالي لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

ويشارك المجلس في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، بحيث ترسل الحكومة تقاريره هذه إلى الهيئة التشريعية مع القانون الخاص⁽³⁾. كما يمكن استشارة المجلس في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية⁽⁴⁾.

بموجب الأمر رقم 95-20 كان يمكن لرئيس الهيئة التشريعية أو رئيس الحكومة أو رئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية، عرض الملفات ذات الأهمية الوطنية على المجلس للدراسة ما دامت تدخل في اختصاصه⁽⁵⁾ من باب الاستشارة، لكن الأمر رقم 10-02 المتضمن تعديل الأمر رقم 95-20 أقصى رئيس المجموعة البرلمانية من حق الاستشارة، وأبقى على رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والوزير الأول⁽⁶⁾.

ويلاحظ على هذه الصلاحيات الاستشارية عدم إلزاميتها الصريحة، رغم أن المجلس هو هيئة مختصة. وعدم الإلزامية هذا متعلق بالاستشارة ابتداء وبتطبيقها بعد صدورها منه، مما يستدعي الحرص على ضرورة تكريس إلزامية الاستشارة ما دامت تصب في المصلحة العامة، إذ يعتبر هذا النوع إلزاميا ورقابة سابقة في ديوان المحاسبة اللبناني في مشاريع لها ثقل على ميزانية

⁽¹⁾ -المادة 91 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالمادة السالف ذكره.

⁽²⁾ - المادة 17 معدلة من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

⁽³⁾ -المادة 18 معدلة من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁴⁾ -المادة 19 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁵⁾ -المواد 20-21-22 من الأمر رقم 95-20 نفسه.

⁽⁶⁾ -المادتان 20 و21 المعدلة والمتممة من الأمر 95-20 المعدل والمتمم مع إلغاء المادة 22 منه.

الدولة⁽¹⁾.

2-رقابة نوعية التسيير:

وهي الصلاحية الإدارية الأساسية للمجلس، والتي يخضع لها الآمرون بالصرف والمسؤولون في المؤسسات الخاضعة للرقابة. ويقصد بهذه الرقابة رقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس للموارد والأموال والقيم، والوسائل المادية العمومية، وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد⁽²⁾.

ويلاحظ أن المشرع لم يحدد مفهوم العناصر التي يعتمد عليها التقييم وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد⁽³⁾، على أن هذه القواعد، ومع المرونة التي تتمتع بها، قد تتناسب مع المؤسسات الاقتصادية، ولكن فيما يتعلق بالإدارة العمومية في دول العالم الثالث، والتي تتميز قواعدها بالجمود، خاصة الجماعات المحلية التي لا تتمتع بالاستقلالية اللازمة في التسيير بسبب السلطة الوصائية للوالي أو رؤساء الدوائر، فإن هذه القواعد تواجه صعوبات كبيرة في التطبيق ميدانيا⁽⁴⁾.

كما أن هذه القواعد تتطلب من قضاة مجلس المحاسبة التحكم في جوانب تقنية وفنية إلى جانب الجوانب القانونية والمالية، وذلك لحسن التقييم وتقدير الكلفة، كما يحتاج الأمر كذلك إلى وضع مقاييس دقيقة تحدد كيفية ممارسة هذا النوع من الرقابة لأن المجلس ابتداء لا يملك تقدير الملائمة.

وعلى كل، فإن المجلس وفي إطار رقابته على نوعية التسيير للهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7-10 من الأمر رقم 95-20، يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة⁽⁵⁾. وعلى سبيل المثال فإن المجلس

(1)-حسن عواضه، المالية العامة، مرجع سابق، ص 297-299.

(2)-المادة 6 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3)-انظر مفاهيم هذه الأسس في الفصل الأول من الرسالة، ص

(4)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 133-135.

(5)-المادة 1/69 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

سجل أن وزارة التكوين المهني دفعت فواتير تعود إلى أكثر من أربع سنوات دون تبرير قاطع لصالح مؤسسة ENDI. بمبلغ إجمالي قدره 6,265 مليون دج، بحيث دفع جزء منه لصالح مؤسسة إيطالية بمبلغ 374.350,39 دج، أي ما يعادل 51060 ليرة، متجاوزة قاعدة السنوية. كما أن وزارة العدل تكفّلت بنفقات متعلقة بمصالحها الخارجية، بالرغم من أن هذه الأخيرة تملك اعتماداتها الخاصة.

ولاحظ المجلس استعمال نفقات تغطي مختلف التكاليف دون تبرير مقنع، كمثال وزارة التربية التي نظّمت ندوات وملتقيات وحفلات استكملت بها اعتماداتها الخاصة، دون إعداد قائمة المستفيدين وخدمات الفندق والإطعام. كذلك الأمر بالنسبة لوزارة الخارجية، التي قامت بدفع نفقات حفلات استقبال غير مبررة بصفة كافية بمبلغ 639.1959 دج، وهو الأمر نفسه لدى وزارة الشؤون الدينية، التي تكفّلت بنفقات هواتف بصفة غير معقولة تفوق 85890,51 دج⁽¹⁾.

وقد لاحظ المجلس لدى الجماعات المحلية في هذا الجانب (شروط استعمال الوسائل) خللا واضحا، ذلك أن مشروع تعزيز الطريق الولائي رقم 14 (ولاية قسنطينة) وعقب العروض المقدمة، لم تمنح الصفقة لصاحب العرض الأفضل من المبلغ (12.166.200,00 دج) بل لفائدة الشركة الولائية لأشغال الطريق (SWITRO) بعرضها المقدر بـ 14.075.500,00 دج، ثم فسخت الصفقة ومنحت لمؤسسة خاصة بالتراضي بمبلغ (18.084.569,70 دج) من قبل مديرية الأشغال العمومية لولاية قسنطينة يوم 15 ماي 1995.

وقد تم اللجوء إلى منح الصفقة بالتراضي أيضا، فيما يتعلق بصفقة التهيئة الخارجية لمسجد الأمير عبد القادر بقسنطينة بتاريخ 24 أكتوبر 1994، دون تبرير غير الطابع الاستعجالي (ضرورة التدشين في الفاتح من نوفمبر 1994). ونفس الأمر فيما يتعلق بصفقة أخرى بتاريخ 02 يوليو 1995، لإتمام إنجاز المعهد العالي للعلوم الإسلامية ومسجد الأمير عبد القادر⁽²⁾.

وفي إطار رقابة نوعية التسيير دائما، أصبحت آليات الرقابة الداخلية محط اهتمام رقابة

⁽¹⁾ -التقرير السنوي لسنة 1995، ص 49-52.

⁽²⁾ -التقرير السنوي لسنتي 1996-1997، ص 65-67.

المجلس، فبعد أن كانت وظيفته التأكد من وجود آليات رقابية داخلية موثوقة⁽¹⁾، أصبح على المجلس التأكد من وجود وملاءمة وفعالية وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين، ويتأكد خصوصا من إقامة أنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير الموارد واستعمالها، وحماية ممتلكاتها ومصالحها، وكذا التسجيل وتقفي المحريات الصارمين والموثوقين لكل العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة، بغرض إعطاء كل التوصيات الملائمة لتدعيم آليات ورقابة وحماية تسيير المال العام⁽²⁾.

وفي هذا الصدد راقب المجلس بناء على تقريره السنوي الأول التدابير المتخذة في إطار عصرنة الإدارة الجبائية⁽³⁾، ملاحظا نقصا في الوسائل المادية لدى مديريات الضرائب، مع نقص في عددها، أما المستخدمون المعينون فلا يستجيبون للمقاييس التي يتطلبها تعدد الاختصاصات. وقد كشف تقرير المجلس أن المفتشيات المنشأة في كل دائرة إقليمية، والمكلفة بحصر مداخيل الخاضعين للضريبة بصفة جيدة، لا تهتم بمعالجة القضايا الموروثة، ليؤكد المجلس ضرورة إدخال المعلوماتية.

وقد ورد في التقرير السنوي للمجلس، والذي قيم فيه المجلس ترتيبات التنسيق بين مصالح الجمارك ومصالح الضرائب في مكافحة الغش والتهرب الجبائين⁽⁴⁾، التأكيد على وجود نقائص لدى المصالح الجبائية وعدم قدرتها المزمنا على ردع الغش والتهرب الجبائين الذي أصبح نطاقهما يتوسع باستمرار، وهذا باعتراف مسؤولي الضرائب أنفسهم الذين قدروا المبلغ بأكثر من خمسين (50) مليار دينار سنة 1995.

ويؤكد المجلس أن أهم أسباب التهرب هو غياب المعلومة الجبائية التي تؤدي إلى ضريبة جديدة أو على الأقل تفاقم ضريبة سابقة، وبالتالي ضرورة التبليغ عن كل العمليات. وتلعب مصلحة الجمارك دورا في تزويد المصالح الجبائية بالعمليات المنجزة عند الاستيراد. وقد حصر المجلس نقائص من حيث غياب الصرامة في رقابة وإرسال سندات التسليم من طرف مصالح الجمارك (غياب العنوان، غياب إشارة رقم السجل، غياب القيمة...) وكذا العجز في معالجة المعلومات الجبائية من طرف مصالح الضرائب من ناحية التدابير التنظيمية، كإرسال سندات خاصة

(1) - المادة 2/69 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2) - المادة 2/69 المعدلة والمتممة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

(3) - التقرير السنوي لسنة 1995، ص 80-114.

(4) - التقرير السنوي لسنتي 1996-1997، ص 21-42.

بمستوردين مقيمين بالمحمدية (معسكر) إلى المحمدية (الحراش)... كما وقد أثبتت المقارنة أن عدد السندات المرسله إما أقل من المستلمة، وإما قد يفوقها مما يوحي بالعشوائية.

ونبه المجلس زيادة على ذلك على مسألة غياب العلاقات الوظيفية بين مصالح الجمارك ومديريات الضرائب، وقد قدم توصياته بضرورة تطوير التنسيق بين مصالح الضرائب والجمارك والتجارة، سيما في مجال اللجان والفرق المختلطة، والتأكيد على ترسيخ النظام المعلوماتي، وتحسيس مصالح الجمارك بأهمية سندات التسليم ووضوحها، إلى جانب تعزيز كفاءات المراقبة والتعليم كإجراءات تحفيزية للأعوان الذين يشاركون مباشرة في العمليات المرتبطة بالغش والتهرب الجبائيين.

ومن أهم ممارسات مجلس المحاسبة في مجال رقابة الأنظمة الداخلية للرقابة، ما قام به المجلس من معاينة أنظمة الرقابة الداخلية لبنك الجزائر الخارجي⁽¹⁾، حيث أكد وجود نقائص تميز تنظيم المصالح وسيرها، كحال مديرية العمليات مع الخارج التي كان من المفروض أن تضم أقساما وقطاعات متخصصة لم تنظم إلا في شكل مصالح ترتبط مباشرة بالمدير المركزي. والحال في استعمال نظام الإعلام الآلي ليس مختلفا بسبب محدوديته، وبالتالي ظهور عيوب في تداول المعلومات، إلى جانب ضعف نشاطات التفتيش والرقابة الداخلية. كل ذلك نجم عنه عيوب ومخالفات في تسيير الاعتمادات كعدم احترام صلاحيات لجان الاعتماد، ووجود نقائص في إعداد ملفات الاعتماد، ومنح إعانات مالية في غياب الملفات. فقد لاحظت اللجنة البنكية نسبة عالية (تصل 81%) من هذه الحالات على مستوى ولاية الأغواط، أو منح اعتمادات دون ترخيص مسبق وتجاوز للترخيصات، عدم جمع الضمانات...

وأخيرا، وفي إطار رقابة نوعية التسيير دائما، يراقب المجلس شروط منح الإعانات والمساعدات المالية من طرف الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من مدى مطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت لأجلها⁽²⁾، كما يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ للترعاعات العمومية، قصد التأكد من مطابقة صرف تلك

(1)-التقرير السنوي لسنتي 1996-1997، ص188-198.

(2)-المادة 70 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم .

الموارد مع الأهداف المتوخاة من هذه التبرعات⁽¹⁾.

وكمثال على هذه الأخيرة - وكما سبق ذكره - قام المجلس بمتابعة تسيير الموارد التي تم جمعها بمناسبة تليطون 1992⁽²⁾، ابتداء من الإطار التنظيمي الذي وصفه المجلس بأنه غير كاف، من حيث تنصيب اللجان والمتابعة التي لم تشكل إلا بعد انتهاء التليطون.

ففي مجال تسيير الموارد التي تم جمعها في هذا التليطون لاحظ المجلس أن المنظمين لم يميزوا بين الوعود بتقديم هبات عينية أو نقدية من جهة، وتسليم الصكوك والمبالغ المالية نقدا من جهة أخرى، سيما الوعود بمنح أملاك غير منقولة، كما هو الحال بالنسبة للمبنى الذي تبرعت به ولاية ورقلة والمقدر قيمته بـ 42 مليون دج.

ولأن التليطون كان قد خصص لبناء أربعة مراكز في كل من الجزائر، وهران، قسنطينة وعنابة، يتوفر كل مركز على جناح مزود بعدة شقق صغيرة مهيئة لما يقدر بـ 200 شخص من الأشخاص المعنيين مع منشآت قاعدية كقاعات استقبال وتوجيه، فإن أهم عائق هو أراضي البناء، من حيث الرخص وتحويل شبكات الكهرباء والمياه واستملاك الأراضي المجاورة بالنسبة للقطعة الأرضية في بئر خادم، كما أن القطعة الأرضية التي وعدت بها ولاية قسنطينة فعلاوة على طابعها الجبلي (جبل الوحش)، ثبت أنها محل نزاع من ورثة يطالبون بحق الملكية.

أما من حيث الإنجاز فقد لاحظ المجلس أنه لم يتجاوز 22%، بعد أكثر من أربع سنوات من إجراء التليطون، مما رتب على الدولة آثارا لإتمام الإنجاز (إذ لم يكتمل إلا مركز بئر خادم، الذي تكفلت به وزارة الدفاع مع تأخر).

واعتبارا من ذلك فقد أوصى المجلس بضرورة ضبط الإطار التنظيمي لهذه العمليات والتصريح المسبق لوزارة الداخلية، ثم التصريح بالنتيجة وإلزامية إعداد حساب استعمال الموارد المجتمعة، وكذا إلزامية إعلام الرأي العام بتقدم الإنجاز.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس يشارك في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية

⁽¹⁾ -المادة 71 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

⁽²⁾ -التقرير السنوي لسنتي 1996-1997، ص 242 وما بعدها.

الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي، بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية⁽¹⁾.

وقد حدد المجلس الحاصلة في مجال رقابة التسيير بناء على التقريرين السابقين بـ63 مذكرة تسيير بالنسبة لسنة 1995 و 89 مذكرة تسيير بالنسبة لسنتي 1996 و 1997، مما يظهر تراجعاً في الرقابة مع عدم كفايتها أصلاً.

بعد بحث مجال الاختصاص لدى المؤسسات وتحديد طبيعة هذه الاختصاصات يمكن استخلاص مايلي:

- إذا كان مجلس المحاسبة هو هيئة مختصة برقابة الأموال العامة حيث كانت، فإن قضاء المظالم يشمل الرقابة على الأموال العامة، وحتى على الأموال الخاصة (تعديلات المتنفذين والوقوف الخاصة)، كما له صلاحيات غير مرتبطة بالرقابة المالية، مما يعني أن قضاء المظالم أوسع نطاقاً، وذلك بسبب الهدف العام من إنشائه وهو رفع الظلم.

- سبق القول أن الوزراء وأعضاء الأقاليم وناظر بيت المال هم المعنيون بالتأشير على صرف النفقات، أي أنهم الآمرون بالصرف، وناظر المظالم خاصة إن كان الخليفة، بحكم سلطته يستطيع محاسبة هؤلاء، بل وله فوق ذلك تصفح أحوال الولاة والعمال حفاظاً على الأموال العامة التي يتصرفون فيها بصفته ناظرًا للمظالم، فيشمل الحسابات والأعمال، أي التصرفات المالية وغير المالية. في حين أن مجلس المحاسبة يراجع حسابات الآمرين بالصرف، ولديه مخالفات محددة حصراً يراقب وقوع الآمرين بالصرف فيها، سواء من خلال الحسابات الدورية للآمرين بالصرف في المادة 7 من الأمر رقم 95-20 أو المسؤولين في المؤسسات الأخرى الخاضعة لرقابته. وعليه فرقابة قضاء المظالم على هذه الفئة أشمل من رقابة مجلس المحاسبة ونتائجها أكثر فعالية - كما سيأتي بيانه في المبحث الثاني من الفصل -.

-قضاء المظالم يتمتع بالاختصاصات القضائية الواسعة النطاق، والتي تشمل كل صلاحياته

(1) - المادة 72 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

ما عدا الصلاحيات التنفيذية ، أما مجلس المحاسبة فإنّ صلاحياته القضائية ممارسة على سبيل الحصر والتحديد في حسابات المحاسبين العموميين والفاعلين والأميرين بالصرف أو المسؤولين في مخالقات محددة حصرا لا تأخذ الطابع الجزائي مما يجعل مجلس المحاسبة هيئة وسيطة للتبليغ إلى الجهات المختصة ، في حين نجد أن الصلاحيات الإدارية (الاستشارة، رقابة نوعية التسيير)، لا يستهان بها بسبب تنوع المؤسسات الممارس عليها هذا النوع من الرقابة، نظرا للدور التدخلية للدولة الحديثة، وهو ما يجعل الصفة القضائية لقضاء المظالم أرسخ منها في مجلس المحاسبة، وبالتالي أكثر فعالية.

-يجمع قضاء المظالم في ممارسة اختصاصاته المالية بين طريقتين، وهما الممارسة التحقيقية والتلقائية والممارسة بناء على دعوى وتظلم، محققا هدفين مندجين يتمثلان في الحرص على شرعية الواردات والنفقات من جهة، ورفع الظلم عن المتظلمين من جهة أخرى. في حين أن مجلس المحاسبة يمارس اختصاصاته كلها من غير وجود دعوى، مما يعني توسع سبل الرقابة على الأموال العامة لدى قضاء المظالم، منها لدى مجلس المحاسبة.

-يحرص قضاء المظالم في جباية واردات الدولة على الموازنة بين حق الدولة وحق الأفراد، بحيث لا تستعدي الدولة ومثلوها في الجباية على حق الأفراد بخراج غير مشروع، ولا بوسيلة غير قانونية. أما لدى مجلس المحاسبة، فإنّ حق الدولة مقدم، إذ يحرص المجلس على تحسين الترتيبات الكفيلة بتحصيل الواردات من ضرائب ورسوم جمارك، بغض النظر عن طبيعة هذه الضرائب والرسوم، لأنّ ذلك ليس من اختصاص المجلس، إذ مجالها دعاوى المنازعات الضريبية. وهذا ما يظهر سبق قضاء المظالم إلى العدالة، والذي تصل سلطته إلى الأموال المستزادة، ليتصرف فيها بالحق ويعاقب الجاني.

-يشارك قضاء المظالم ومجلس المحاسبة في التدقيق في حسابات كتاب الدواوين والمحاسبين العموميين، سواء باستعمال الصفة الدورية لتقديم الحسابات، وكذا المباشرة لتفقد الحسابات لدى قضاء المظالم، وهي الأنجع، لأنها كفيلة بالوقوف على الخلل في وقته، وقبل تزييفه في حسابات دورية لتمتع قضاء المظالم بتكامل السلطات. فيما تعتبر رقابة مجلس المحاسبة على الحسابات غير السنوية تدخلا في الصلاحيات الإدارية للمؤسسات وتعديا على استقلاليتها. أما فئة المحاسبين الفاعلين التي أبرزتها قاعدة الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فلا تثار لدى قضاء المظالم، لأنّ المتصرف يبقى من عمال الدولة وخاضعا لرقابة قضاء المظالم بأي صفة كان.

- يحول قضاء المظالم تصفح الأوقاف العامة وضممان مشروعية وجوه صرفها وتعهدتها بالإفناق والرعاية، كما يحول مجلس المحاسبة الرقابة على تسيير أموال التبرعات لضممان صرفها في الأهداف التي جمعت لها، مع ملاحظة أن هدف المجلس زيادة على ذلك، هو عدم تحميل الدولة نفقات وأعباء إضافية لإكمال هذه التبرعات كما حدث في تليطون 1992 وهو ما لم يرد لدى قضاء المظالم.

- يختص قضاء المظالم بالنظر في تظلمات المسترزقة من نقص أرزاقهم، وكذا حقوقهم الوظيفية الأخرى من ترقية ومعاشات، وهي التي تمثل عمل القضاء الإداري في منازعات الوظيف العمومي⁽¹⁾.

- إن مجلس المحاسبة في رقابته على المؤسسات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين، يكون عمله بصفة عامة، ولا يتعلق بأشخاص معينين، وذلك بغرض التحقق من كفاية ونجاعة النظم المتبعة. ولا ينظر المجلس في قرارات الترقية مثلا لدى المؤسسات، إلا إذا خالفت النصوص التنظيمية، كما حدث لدى مراقبة المجلس للتسيير الإداري والمالي للمؤسسة العامة للتلفزيون⁽²⁾، الذي كشف عن مخالفات في عملية الترقية والتقدم في الدرجات وإعادة التصنيف مثل المخرج المساعد (أ) المصنف في القسم 4/14، والذي تمت ترقيته إلى منصب مخرج مساعد (ج) القسم 4/16 دون أن يمكث، ولو يوما واحدا في منصبه الأصلي، لأن مقرر الترقية مؤرخان في نفس اليوم. وهذا الاختصاص الأخير قُتِمَ به أكثر نظم مجلس المحاسبة ذات الطبيعة الإدارية كالجهاز المركزي للمحاسبات المصري⁽³⁾.

ومما سبق، فإن اختصاص قضاء المظالم في الرقابة المالية أوسع، وأنبج، لأنه يعتبر الدولة طرفا أقوى ويحمي الأفراد منها، فهدفه مزدوج حماية الدولة والأفراد. أما مجلس المحاسبة، فيعتبر الدولة وأموالها طرفا أضعف، لذلك تدور كل اختصاصاته على حماية هذه الأموال في مواجهة جهاز الدولة ذاته، أو الذي يتصرف في الأموال العامة عموما، وهو في الحقيقة تجسيد لما عليه الأفراد من نقص في الأمان لديهم، ونقص في القناعة بحقوق الدولة عليهم.

(1)- مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ج 1، ص 15.

(2)- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996-1997، ص 154.

(3)- سعيد الحكيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 286.

المبحث الثاني: إجراءات ممارسة الصلاحيات الرقابية لقضاء المظالم ومجلس

المحاسبة الجزائي والنتائج المترتبة عنها

بعد بحث نطاق ومجال، وكذا نوعية الاختصاصات والصلاحيات الموكولة لكل مؤسسة كجانب أول في الدراسة الوظيفية، أصبح لكل مؤسسة حدودها الوظيفية الخاصة. وإذا كانت الصلاحيات والحدود باتت محددة، فإن هذه الصلاحيات لا تمارس اعتباطاً وإنما وفق طرق وإجراءات معينة لتطبيقها على أرض الواقع، وتجسيدها ميدانياً، وهو ما يتطلب بتعبير آخر بحث الجانب الإجرائي لممارسة صلاحيات كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة للحكم على نوعية هذه الإجراءات، ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف (المطلب الأول).

كما يتطلب إتمام بحث الجانب الوظيفي بالإضافة إلى الإجراءات، التطرق إلى النتائج المترتبة عن الممارسة الرقابية والصلاحيات وفق الإجراءات المنصوص عليها، وهو ما يعتبر الحكم النهائي على وزن كل مؤسسة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات ممارسة الصلاحيات الرقابية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة

الإجراءات عموماً مجموعة الأصول والقواعد والضوابط التي على القضاة مراعاتها وتطبيقها لتحقيق العدالة، وعلى المتقاضين اتباعها للوصول إلى حقوقهم⁽¹⁾، وقد يعبر عنها بمجموعة القواعد

⁽¹⁾ -محمد حسين أبو سردانة، أصول الإجراءات القضائية والتوثيق الشرعية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 1424 هـ - 2003م، ص 11.

التي تسمح لشخص صاحب حق أن ينفذه ويلزم احترامه⁽¹⁾.

ولتوضيح مفهوم الإجراءات لدى المؤسستين المعنيتين وجب دراسة الإجراءات المتبعة من طرف أو أمام قضاء المظالم (الفرع الأول)، وتسليط الضوء على الإجراءات المتبعة من طرف مجلس المحاسبة (الفرع الثاني)، من أجل معرفة أوجه التقارب والاختلاف.

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة من طرف أو أمام قضاء المظالم

تبعاً لكون اختصاصات وصلاحيات قضاء المظالم القضائية المتعلقة بالرقابة المالية تنوع بين كونها إما تلقائية وإما تتحرك بناء على دعوى، فإن ذلك يستدعي النظر في الإجراءات المشتركة ثم الخاصة.

أولاً: الإجراءات المشتركة بين الرقابة القضائية التلقائية على الأموال العامة والرقابة بناء على دعوى أو تظلم:

لا يثور إشكال بالنسبة لاختصاصات قضاء المظالم، غير المرتبطة بالرقابة المالية، كونها اختصاصات تنفيذية في معظمها، (تنفيذ ما عجز عنه القضاة والمحاسبون، ومراعاة العبادات الظاهرة)، فالطابع التنفيذي لهذه الاختصاصات -حتى وإن تعلقت بجانب من المال العام-، يغني عن اتباع إجراءات محددة في التنفيذ لما يتمتع به قاضي المظالم من سلطات تنفيذية واسعة، بالإضافة إلى ما له من حق في تسخير القوة العمومية لعلو يده⁽²⁾.

ويذكر بعضهم أنه يمكن أن يتم عمل قاضي المظالم في أحد هذه الجوانب وفق الإجراءات العامة لدى قضاء المظالم، كما فعل الوزير علي بن عيسى عندما كان يرأس جلسة المظالم، حيث قرر إحضار شخص كان يدعي النبوة وحاكمه وقضى عليه بالسجن⁽³⁾.

أما اختصاص النظر بين المتشاجرين (القضاء العادي)، فلا يخرج فيه قاضي المظالم عن مقتضيات وإجراءات التقاضي أمام القاضي العام، ولا عن مبادئه العامة من التسوية بين الخصوم في سماع الخصومات والدخول على القاضي، وفي مجلس القضاء وجميع أنواع المعاملة. ويضاف إلى

(1)- ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 224.

(2)- علي علي منصور، نظام الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الفتح، بيروت، لبنان، ط 2، 1971، ص 364.

(3)- حمدي عبد المعتم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 135.

ذلك ضمان علنية المحاكمات والمواجهة بين الخصوم، مع مراعاة وسائل الإثبات المحددة من شهادة أو أدلة كتابية⁽¹⁾.

أما ما يهم من اختصاصات الرقابة القضائية على الأموال العامة، سواء تحركت تلقائياً أو بناء على دعوى، فإنها تتم وفق إجراءات معينة وبأدلة محددة.

1- إجراءات التحقيق:

إذا كان الشارع يطالب بإيقاع العقوبات الشرعية العادلة على المجرمين، بحيث يكون القاضي مطالباً بالتثبت في الحكم حتى لا يقع التعدي على بريء، فإن إجراء التحقيق من السياسة الشرعية التي تخول ولاية الأمور تقرير الأحكام، التي تسعى إلى تحقيق مصالح الناس وحفظ أمنهم بما لا يخالف مبادئ الشريعة ومقاصدها⁽²⁾.

وقد أعطي قضاء المظالم صلاحيات واسعة في مجال التحقيق، بما يتناسب مع طبيعة المواضيع التي ينظرها من أجل التيسير في كشف الحقيقة. ويتجلى دور التحقيق بارزاً في سلطة متابعة الولاية وعمال الجباية والدواوين، ومشاركة الوقوف، وما تعلق بالغصب السلطانية.

إن الرقابة الفاحصة المتعلقة بالاختصاصات السابقة، تخول قاضي المظالم التحقيق لاكتشاف وقوع المخالفات بنفسه، أو عن طريق نظام الإحالة الذي عبر عنه الماوردي والفراء بالإذن بالكشف للصورة⁽³⁾.

ويشمل التحقيق إجراءات هامة أبرزها:

أ- الإطلاع على مستندات وحسابات كتاب الدواوين المالية:

سبق الذكر أن مراجعة حسابات كتاب الدواوين كانت تتم إما بصفة دورية وإما فجأة،

(1) - محمد نعيم ياسين، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النفائس، الأردن، ط 1، 1419هـ - 1999م، ص 432 وما بعدها.

(2) - محمد راشد العمر، أصول التحقيق الجنائي في الشريعة الإسلامية، دار النوادر، سوريا ولبنان، ط 1، 1429هـ - 2008م، ص 54-58.

(3) - الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 123. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 87.

وهي عملية احترازية قبل الوقوع في الخطأ، الذي متى اكتشف وجب تصحيحه ومعاقبة الجاني، كما تكون ضرورية بعد وقوع التزوير. وقد كان أبو الحسن علي بن عيسى، وهو ممن نظر في المظالم -في وزارته الأولى يأمر ويطلب بختامات الدواوين المالية، ولما اكتشف خيانة أمر بالكتب فأحضر له كتاب مسود لم يكن منتظما ولا منسقا، حقق فيما جاء فيه ليتأكد من وقوع التعدي ويجبر المعتدي أخيرا على الإقرار بخيانتته⁽¹⁾.

ب-المعاينة أو التحقيق المحلي:

المعاينة من المشاهدة، وتعني الاعتماد على ما يشاهده القاضي بنفسه أو بنائبه في محل النزاع⁽²⁾، وقد يطلق عليها إثبات الحالة. والمراد بذلك إثبات حالة الأشخاص والأمكنة ذات الصلة بالحادث⁽³⁾، وهي (المعاينة) الحالة التي عبر عنها الماوردي «يكشف الحال من جيران الملك»⁽⁴⁾.

وللمعاينة أهمية بالغة في أدلة الدعوى، وفي اقتناع المحكمة، ذلك أن ماديات الواقعة يكون من العسير غالبا العبث بها، ونادرا ما تخفى خلافا لأقوال الشهود مثلا⁽⁵⁾.

وإذا كان الفقهاء لم يصرحوا بالمعاينة كطريق للحكم في الفقه الإسلامي، ولم يخصصوها بدراسة مستقلة، فقد أوردوا العديد من المسائل التي أخذوا فيها بالمعاينة، كالقرائن التي هي من نتاج المعاينة، فضلا عن أن المعاينة أمر توجبه معرفة الحقيقة⁽⁶⁾.

وتبدو المعاينة ذات دور بارز في حال متابعة عمال الجباية في جبايتهم للأموال التي يقع عليها الخراج أو الزكاة مثلا، وذلك للتأكد من صحة التقديرات وردّها إلى حدودها الشرعية في

(1)-الصايبى، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص79-80.

(2)-وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، دار الفكر، دمشق، ط1، 1412هـ-1991م، ج6، ص784.

(3)-عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، ص247.

(4)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص115. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص81.

(5)-عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص247.

(6)-محمود محمد هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، النشر العلمي والمطابع بجامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط2، 1420هـ، ص322.

حال الإجحاف، وهو أمر يستنتج من خلال ما أوصى به قاضي القضاة أبو يوسف هارون الرشيد، حيث قال له: «أرى أن تبعث قوما من أهل الصلاح والعفاف... يسألون عن العمال وما عملوا في البلاد وكيف جبوا الخراج على ما أمروا به، وعلى ما وظّف على أهل الخراج واستقر»⁽¹⁾.

وتكون المعاينة أو الانتقال إلى محل الخصم بناء على قرار تصدره المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم⁽²⁾. وعليه تنتقل هيئة المظالم قياسا على قول أبي يوسف للمعاينة دون دعوى، كما تنتقل بناء على دعوى .

لقد أورد الصابئ مثلا واضحا لإمكانية انتقال هيئة النظر في المظالم للمعاينة، وذلك عندما تظلم أهل بادوريا⁽³⁾ إلى المعتضد بالله، ضد من ضيقوا عليهم القنطرة التي يسقون منها بتواطؤ مع العمال والمهندسين، فقد أنفذ المعتضد إلى قاضيه في المظالم الخاصة⁽⁴⁾، ومن استنصحه من أصحاب أصحاب الدواوين، وكذا مشايخ العمال والمهندسين وقضاة الحضرة وطائفة من الشهود والذراع للوقوف على أمر الظلامة، وكشف الصورة⁽⁵⁾.

ومن خلال هذه الحادثة يمكن استنتاج الحرص على الوصول إلى الحقيقة، واستعمال هيئة النظر في المظالم لإجراء المعاينة الذي يتطلب الدقة والسرعة والاستعانة بالخبرات اللازمة⁽⁶⁾.

ج- الاستعانة بخبرة الخبراء:

الخبرة هي الإخبار عن حقيقة الشيء المتنازع فيه بطلب من القاضي⁽⁷⁾، ويعتبرها البعض من باب الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي في تكوين قناعته في المسائل التي يحتاج في

(1)- أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص111.

(2)- محمود محمد هاشم، القضاء ونظام الإثبات، مرجع سابق، ص323.

(3)- بادوريا: كورة الأستان تقع في الجانب الغربي من بغداد، وقبل ما كان في شرقي السراة فهو بادوريا.

الحموي، معجم البلدان، مصدر سابق، ج1، ص313.

(4)- وهو القائد بدر وقد رافقه القسم بن عبيد الله. الصابئ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص256.

(5)- المصدر نفسه، ص256-257.

(6)- محمد راشد العمر، أصول التحقيق الجنائي في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص155.

(7)- وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، مرجع سابق، ج6، ص784.

تقريرها إلى أدوات خاصة لا تتوافر لديه⁽¹⁾. ويرى آخرون أن الخبرة في حقيقتها نوع من أنواع المعاينة التي لا تحصل بوساطة المحكمة، وإنما بوساطة أهل الخبرة، ويطلق عليها المعاينة الفنية⁽²⁾.

إن تركيبة هيئة النظر في المظالم المتميزة تسمح باستيعاب هذه الفئة ضمن صفوفها لدخولها تحت فئة الفقهاء الذين يستعين بهم قاضي المظالم لتجلي الحقوق، ويظهر ذلك باديا في الحادثة السابقة (تظلم أهل بادوريا)، وكيف تم الاستعانة بالمهندسين والذراع بصفتهم أهل الاختصاص.

كما يظهر توظيف الخبراء في معرفة صحة الكتابة أو التوقيع، وكذا في التعرف على مدى صحة القيود المحاسبية، حيث تقوم المحاسبة على أسباب فنية يمارسها مختصون⁽³⁾. وقد أشار فقهاء السياسة الشرعية إلى استعمال الخبرة لدى قضاة المظالم عند التحقيق والمقارنة بين الخطوط، حيث قالوا: «وإن أنكر المدعى عليه الخط، فمن ولاية المظالم من يختبر الخط بخطوطه التي كتبها، ويكلفه من كثرة الكتابة ما يمنع من التصنع فيها ثم يجمع بين الخطين، فإذا تشابها حكم به عليه»⁽⁴⁾، ويعبر ويعبر فقهاء القضاء الحديث عن مقارنة الخطوط لإثبات نسبة الخط بما يسمى الاستكتاب⁽⁵⁾.

2- أدلة ووسائل الإثبات:

إذا كان قاضي المظالم مقيدا بالشرع كالقاضي العادي فإن له اتساعا في أعمال السياسة واعتماد القرائن واستعمال الإرهاب، وقد أجزى له الاتساع على المذاهب الفقهية وعدم التحجير في التقليد من حيث الأدلة⁽⁶⁾.

وبناء على ذلك تتسع دائرة الأدلة ووسائل الإثبات التي يوظفها قاضي المظالم عن تلك التي يلزم بها القاضي العادي من خلال الفروق بين نوعي القضاء واتساع المجال للعمل لدى قاضي المظالم، وطرق التعامل مع الشهود، وكذا الأخذ بالأمارات والقرائن الدالة⁽⁷⁾.

وتشمل الأدلة:

(1)-محمد راشد العمر، أصول التحقيق الجنائي في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص156.

(2)-محمود محمد هاشم، القضاء ونظام الإثبات، مرجع سابق، ص325.

(3)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص219.

(4)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص115. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص82.

(5)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص577.

(6)-حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مرجع سابق، ص164.

(7)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص111. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص77-78.

أ- القيود الرسمية:

إن هذه السجلات الرسمية تعود للدولة، وإن كان المعتدون على حقوقها من عمالها أنفسهم، إلا أن يد قاضي المظالم تمتد لتمحيص هذه الوثائق والقيود، التي هي تحت أيدي المعتدين ذاتهم، وليس لأي منهن أو لمن أعلى منهم، أن يحول بين القاضي وبين هذا الإجراء، وإلا كان معيقا لسير قضائه، مهدرا لاستقلاله بما يعيق من إجراءات تحقيق العدل، فلا حصانة للقيود الرسمية أمام سلطة قاضي المظالم⁽¹⁾.

وبناء على ذلك يرجع قاضي المظالم إلى دواوين الأئمة وقوانينها العادلة في حال جور عمال الجباية، ومقارنة كتب أصحاب الدواوين ودعاوى الغصوب السلطانية بما هو موجود في دواوين السلطنة من القوانين العادلة، بالإضافة إلى دواوين الحكام (القضاة) المندوبين لحراسة الأحكام أو الكتب القديمة، إذا تعلق الأمر بالأوقاف العامة⁽²⁾.

ويعتبر رجوع عمر بن عبد العزيز إلى ديوان الصوافي واعتماده دليلا لرد ضيعة المتظلم⁽³⁾، نموذجا واضحا وسابقة مهمة لاعتماد القيود الرسمية كدليل للإثبات، على أن هذا لم يكن لإثبات حق الدولة بواسطة هذه القيود - وإن كان ذلك واردا-، وإنما جاء لإثبات وقوع التجاوز لرد الحقوق، وتقاس عليها باقي التجاوزات.

ب- الشهود:

والشهود هنا لسوا أولئك الذين يشكلون صنفا من أعضاء مجلس المظالم، وإنما هم وسيلة لكشف الحقيقة التي يتوخاها قضاء المظالم.

يشترط القضاء العادي في الشهود شروطا يقسمها إلى شروط للتحمل، وهي الضبط والتمييز، وشروط للأداء تشمل الإسلام والعقل والبلوغ، الحرية والعدالة، اليقظة والسلامة من التغفل، وكذا انتفاء الموانع⁽⁴⁾، غير أن قاضي المظالم يتجاوز هذه الشروط ويحظى بمجال واسع في التعامل مع الشهود.

(1)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 212-213.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107-110. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 77-78.

(3)- الماوردي، الأحكام السلطانية، المصدر نفسه، ص 109.

(4)- ابن فرحون، تبصرة الحكام، مصدر سابق، ج 1، ص 184.

فمن صلاحيات قاضي المظالم في تعامله مع الشهود صلاحية المبادرة باستدعاء الشهود، كما يمكنه الاستعانة بالمستورين منهم، ولا يتقيد في ذلك بعدد محدد، كما يختص بإمكانية إحلاف الشهود عنه ارتيابه⁽¹⁾. إن أمر إحلاف الشهود لا يستبعده القضاء العادي لفساد الناس⁽²⁾، ولكنه يبقى منوطاً بما يراه قاضي المظالم وما يقدره ولا يخرج عن شرطين:

- أن تقتضي الضرورة أو ظروف الحال ذلك كما إذا شك في عدالتهم أو لم يطمئن إليهم.
- أن يحلف الشهود اليمين اختياراً من دون إكراههم أو إجبارهم على ذلك⁽³⁾.

ج- القرائن والأمارات الدالة:

عرفت القرينة بأنها «كل أمانة ظاهرة تقارن شيئاً خفياً فتدل عليه، وهي مأخوذة من المقارنة بمعنى المرافقة والمصاحبة»⁽⁴⁾، أو باختصار هي «الأمانة والعلامة على ما يراد إثباته»⁽⁵⁾، وقد عبر عنها الماوردي بقوله: «كشف الأسباب بالأمارات الدالة وشواهد الأحوال اللائحة»⁽⁶⁾.

وإذا كانت القرينة مأخوذة من المقارنة، بمعنى المصاحبة فإن دالاتها تقوى أو تضعف بحسب قوة المصاحبة للأمر وضعفها، بحيث يمكن أن ترتقي إلى درجة القطع أو تهبط إلى درجة الاحتمال⁽⁷⁾. وعليه يشترط في القرينة أن يوجد أمر ظاهر معروف ثابت ليكون أساساً لاعتماد الاستدلال منه، وذلك لوجود صفات وعلامات فيه، ولتوفر الأمارات عليه، إلى جانب الصلة بين الأمر الظاهر الثابت وبين الأمر الذي يؤخذ منه، وهو المجهول في بادئ الأمر في عملية الاستنباط⁽⁸⁾.

(1)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 112.

(2)- ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية، مصدر سابق، مج 1، ص 379.

(3)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 575.

(4)- الزرقاء، المدخل الفقهي العام، مرجع سابق، ج 2، ص 918.

(5)- عبد المطلب عبد الرزاق حمدان، وسائل الإثبات في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 236.

(6)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 111.

(7)- عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 480.

(8)- محمد راشد العمر، أصول التحقيق الجنائي في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 504.

إن القرائن وإن كانت من وسائل الإثبات المختلف فيها⁽¹⁾، إلا أنها تحتل مكانة عالية ضمن وسائل الإثبات التي يعتمدها قاضي المظالم، لتناسبها مع طبيعة المواد التي ينظرها، والتي تستدعي توظيف كل ما من شأنه الوصول إلى الحقيقة بأيسر البيّنات.

وتوظف القرائن بصفة بارزة عند النظر في حال المتولين والقائمين على شؤون الأموال العامة من عمال الدولة، فمتى ظهر الثراء عليهم بما لا تسمح به أرزاقهم، كان ذلك قرينة لاعتدائهم على المال العام أو حقوق الرعية، سواء كان بطريق الاختلاس أو الرشوة أو على الأقل محاباة الرعية لهم، وسواء كانوا ولاّة أو كتّاب دواوين أو عمال جباية أو متولي أوقاف.

وعلى هذه القرائن كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يؤسس نظامه في مقاسمة أموال عماله في حال ثرائهم غير المنطقي. والثراء لا يكون دائما القرينة الوحيدة على الاختلاس، وإنما ادعاء الفقر الدائم قد يكون أيضا قرينة على التمويه عن الاختلاس، فقد ذكر أن خازن بيت المال في عهد معز الدولة⁽²⁾ كان رجلا كثير التمويه، يدعي الفقر والقصد في الإنفاق حتى ظن المعز أن الفقر قد عضه، غير أن الوزير المهلي⁽³⁾ أشار عليه بتتبع خطواته حتى تم اكتشاف خيانتته⁽⁴⁾.

د-الإقرار:

الإقرار في الشرع «إخبار بحق لآخر عليه»⁽⁵⁾، وهو حجة على المقر ويؤخذ به، ويحكم عليه بمقتضاه، ويعد أقوى الأدلة لأن احتمال الصدق فيه أرجح من احتمال الكذب، إذ العاقل لا

(1)-محمد حسين أبو سردانة، أصول الإجراءات القضائية والتوثيق الشرعية، مرجع سابق، ص 87.

(2)-أحمد بن بويه بن فنخاسرو بن تمام، [303 هـ-356 هـ] من ملوك بني بويه في العراق، فارسي الأصل، قطعت يده في معركة مع الأكراد فتسمى الأقطع، امتلك بغداد في خلافة المستكفي، ودام ملكه قرابة 22 سنة، توفي ببغداد.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 1، ص 174-177.

(3)-الحسن بن محمد بن عبد الله بن هارون، [291 هـ-352 هـ]: من كبار الوزراء الأدباء، ولد بالبصرة، اتصل بمعز الدولة بن بويه، كان كاتباً له ثم صار وزيراً، ثم استوزره المطيع العباسي فسمي ذا الوزارتين، كان رجلاً ذا حزم ودهاء وكرم وشهامة، توفي بطريق واسط وله شعر رقيق.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 2، ص 213.

(4)-آدم ميتز، الحضارة الإسلامية، مرجع سابق، ج 1، ص 222.

(5)-الجرجاني، التعريفات، مصدر سابق، ص 33.

يضر نفسه عادة ولا يرتب حقا للغير على نفسه إلا إذا كان صادقا في إقراره⁽¹⁾.

ولدى قضاء المظالم يعتبر الإقرار دليلا قويا، يؤسس الحكم عليه، بحيث قد يغني عنه البينة. فيكون الإقرار أحد أسباب انتزاع المغصوب من يد غاصبه، سواء جاء هذا الإقرار بفعل الهيبة التي يتسم بها قضاء المظالم (دون بينة أخرى)، أو جاء الإقرار ليعزز بينة أخرى كالإقرار بصحة كتاب موثوق⁽²⁾.

ويظهر الإقرار بشكل واضح عند متابعة المتولين للمال العام، فمتى أقروا الزموا برد ما اختلسوه وغالبا ما يكون الإقرار نتيجة نهائية لعملية التحقيق.

هـ- اليمين:

اليمين تقوية أحد طريفي الخبر بذكر الله تعالى⁽³⁾، وتكون اليمين قضائية إذا تمت أمام القاضي⁽⁴⁾، وقد أجاز الفقهاء اعتبار اليمين من وسائل الإثبات في الأموال، وما يقصد به المال⁽⁵⁾.

وبناء على ذلك أجزى لقاضي المظالم الاعتراف بيمين المتهم لما نقل من سيرة قضاة المظالم. فقد ورد عن عمر بن عبد العزيز، أنه أمر عامله عدي بن أرطاة⁽⁶⁾ بالأخذ باليمين عند عدم البينة، البينة، وذلك عندما استأذنه في تعذيب عمال كان أسند إليهم اغتصاب أموال عامة حتى يردوها. فرد عمر بن عبد العزيز ردا صريحا: «فإن قامت عليهم بينة فخذهم بذلك، وإلا فاحلفهم دبر كل صلاة عصر بالله الذي لا إله إلا هو ما اختانوا من مال المسلمين شيئا، فإن حلفوا فخل سبيلهم،

⁽¹⁾ -فؤاد عبد المنعم أحمد، في الدعوى الجنائية في الفقه الإسلامي مع بيان التطبيق في المملكة العربية السعودية، المكتب العربي

الحديث، المملكة العربية السعودية، 2001، ص 91.

⁽²⁾ -الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 110، 114-115. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 78،

81-82.

⁽³⁾ -الجرجاني، التعريفات مصدر سابق، ص 281.

⁽⁴⁾ -عبد المطلب عبد الرزاق حمدان، وسائل الإثبات في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 193.

⁽⁵⁾ -محمود محمد هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، مرجع سابق، ص 363.

⁽⁶⁾ -عدي بن أرطاة الفزاري [ت 102هـ]، أمير من أهل دمشق، كان من العقلاء الشجعان، ولاه عمر بن عبد العزيز على البصرة سنة 99هـ. واستمر عليها حتى قتله يزيد بن المهلب بواسط.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 4، ص 219.

فإنما هو مال المسلمين، وليس للشحيح منهم إلاّ جهد أيّمانهم»⁽¹⁾.

ويظهر أن الأمر في ذلك راجع إلى تقدير قاضي المظالم، أو أنه لم تتوافر شواهد وقرائن أخرى تؤيد وقوع فعل الاختلاس والغصب من العمال، فإذا توافرت شواهد وبيّنات فاليمين أضعف من أن يواجهها وعلى رأسها الثراء دون سبب.

و- القضاء بعلم القاضي⁽²⁾:

يعتبر القضاء بعلم القاضي في القضاء العادي من طرق الإثبات المختلف فيها⁽³⁾، ويرى القائلون بجواز القضاء بعلم القاضي، أن الحاكم إذا علم بشيء من حقوق العباد في زمن ولايته ومحلهما جاز له أن يقضي به، لأنّ علمه كشهادة الشاهدين بل هو أولى، لأنّ اليقين حاصل بما علمه بالمعينة أو السماع، والحاصل بالشهادة غلبة الظن⁽⁴⁾.

ولما كان الأمر لدى قضاء المظالم خارجاً من ضيق الوجوب إلى سعة الجواز، كان لقاضي المظالم أن ينظر بعلمه الشخصي في المظالم التي يعلم بها أينما وقعت اتفاقاً، كما هو الشأن في حالات تعدي الولاة وجور عمال الخراج، وتزوير كتّاب الدواوين للكتب، والغصب السلطانية. إن هذه الاختصاصات يتصدى لها قاضي المظالم من تلقاء نفسه، لأنّها من النظام العام، وتتعلق بشؤون الكافة ونظام الدولة وفق الاصطلاحات الحديثة⁽⁵⁾.

وبالإضافة إلى طبيعة الاختصاصات الرقابية التي تمارس تلقائياً، يتمتع قاضي المظالم بصلاحيات تحوله القضاء بعلمه، كونه من رجال الإدارة والقضاء معاً، فكان من واجبه رفع الظلم متى وصل إلى عمله، فقد حكى أن المنصور كان قد بلغه عن أنّ جماعة من كتّاب دواوينه زوروا وغيروا فأمر بإحضارهم والتحقيق معهم ثم معاقبتهم⁽⁶⁾.

(1)-ابن عبد الحكم، سيرة عمر بن عبد العزيز، مصدر سابق، ص 73-74.

(2)-داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص 141-142.

(3)-ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية، مصدر سابق، ص 517. محمد حسين أبو سردانة، أصول الإجراءات القضائية والتوثيق الشرعية، مرجع سابق، ص 87.

(4)-ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية، المصدر نفسه، ص 521.

(5)-داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص 143.

(6)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 108.

ثانياً: الإجراءات والأدلة الخاصة بتحريك الرقابة القضائية على الأموال العامة بناء على دعوى أو تظلم:

1- التظلم كوسيلة لتحريك الرقابة القضائية:

إذا كانت رقابة قضاء المظالم على الأموال العامة تتحرك تلقائياً، فإنها بالمقابل قد تتحرك بناء على تظلم، بحيث لا تشترط المصلحة في المتظلم تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي الذي يجعل كل عمل يصدر عن الحكومة أو ممثلها يكون مخالفاً لمبدأ المشروعية، يجب أن يكون محلاً للانتقاد من جانب الشعب⁽¹⁾، كما أن هناك صلاحيات يختص بنظرها قاضي المظالم لا تتحرك إلا بناء على تظلم أصحابها، كما في حالة الاعتداء على حقوق المسترزقة والوقوف الخاصة وغصوب المتنفذين.

إن التطور الذي مس إجراء المخاطبة الشفوية من قبل المتظلم إلى المتظلم له من أصحاب الولاية العامة في نظر المظالم، جعل التظلمات والادعاءات تقدم مكتوبة، كما تطورت وسائل إيصالها إلى صاحب الولاية العامة أو القاضي المختص⁽²⁾. هذا ولا ينكر بقاء التظلم الشفوي حتى عصور متأخرة⁽³⁾ فقد ذكر الصائبي أن ابن الفرات كان بكرّ مرة إلى مجلس أصحاب المظالم وجعل يقرأ ويسمع الظلامات⁽⁴⁾، وهي إشارة واضحة إلى الجمع بين صيغتي التظلم الشفوية والكتابية.

لقد كانت الظلامات إذن تقدم مكتوبة، وكان على صاحب ديوان المظالم أن يعمل بجميع القصص جامعا يعرض على الخليفة في كل أسبوع، وقد يحدث أن ترمى الرقعة في المظالم أمام القاضي في المجلس⁽⁵⁾. وقد سبقت الإشارة إلى أن الخليفة المهدي لما كان يجلس للمظالم وتدخل القصص عليه، فلما ارتشى بعض أصحابه بتقديم البعض على البعض، اتخذ بيتاً له شبك من حديد على الطريق تطرح فيه القصص ويدخله وحده، فيأخذ ما يقع بيده أولاً بأول⁽⁶⁾.

يذكر القلقشندي أن قصص الظلامات تخضع لمعايير موضوعية، بحيث يشترط فيها الإيجاز

(1)-داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص143.

(2)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص204-205.

(3)-يذكر المقريري أنه في جلسات المظالم ينادي على أصحاب المظالم فمن كانت ظلامته مشافهة أرسلت إلى الولاة والقضاة

وإلا رفع بها قصة. المقريري، الخطط المقريرية، مصدر سابق، ج2، ص150.

(4)-الصائبي، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص52.

(5)-آدم ميتز، الحضارة الإسلامية، مرجع سابق، ج1، ص430.

(6)-القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج6، ص205.

والاختصار مع تبليغ الغرض المطلوب والقرب من فهم المخاطب، لئلا تؤدي إلى الإضرار والسامة وعدم فهم المقصود، بالإضافة إلى معايير شكلية كأن يخلى من أول الورقة قليلا ويجعل لها هامشا ويبدأ بالبسملة... (1).

وإذا كانت الظلمات تقدم مكتوبة، فإن ذلك يستدعي وجود جهة تقوم باستلام وتنظيم اللوائح، وفوق قواعد العدالة والمساواة أثناء انعقاد جلسة النظر في المظالم (2)، وهو ما يقوم به جهاز الكتاب بمختلف أنواعهم وعلى رأسهم صاحب الديوان وكتاب التثبيت.

2- القيود الخاصة ويمين المدعي:

نظرا لضعف طرف المدعي الذي قد لا يملك من البيئات ما يعزز كلامه، فإن قضاء المظالم يأخذ بأيسر هذه البيئات، وعلى رأسها البيئات الخاصة للمدعي، كما في القضاء العادي، متى وجدت، وذلك في حال الوقوف الخاصة وغصوب المتنفذين.

ويضاف إلى البيئات الخاصة اليمين من طرف المدعي، وهو أمر يخالف قواعد القضاء العادي، حيث أن اليمين على المدعى عليه، إلا أنه يتوافق مع ما تقرر من اتساع سلطات متولي المظالم، ودوره الإيجابي في توجيه الإجراءات بما يخدم الوصول إلى الحق. وقد عبر عن هذا الإجراء الأخير بالقول أنه «لو سأل المدعى عليه إحلاف المدعي أحلفه له وكان ذلك بتا للحكم بينهما» (3).

3- التدابير المؤقتة:

أجيز لقاضي المظالم العديد من التدابير التي تتصل بضمان تنفيذ الحكم الصادر بعد المحاكمة نظرا لخصوصية المنازعات التي يتولى نظرها وكذا الأطراف التي تقف أمامه.

أ- أمر الكفالة (4):

الكفالة ضم ذمة الكفيل إلى ذمة الأصيل في المطالبة (5)، وبتعبير آخر هي عقد يتعهد بمقتضاه

(1)-المصدر نفسه، ج6، ص202-203.

(2)-أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص205.

(3)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص118. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص84.

(4)-ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص576.

(5)-الجرجاني، التعريفات، مصدر سابق، ص194.

بمقتضاه شخص يسمى كفيلا لدائن بالوفاء بدينه إذا لم ينفذ المدين التزامه⁽¹⁾.

ويصدر قاضي المظالم أمر الكفالة إذا كان محل الدعوى مالا، وقد اقترن بهذه الدعوى ما يقويها من شهود معدلين فيهم من هو غائب، بحيث يكلف المدين إقامة كفيل⁽²⁾.

ب- الحجز الاحتياطي⁽³⁾:

إذا كان أمر الكفالة يصدر متى كان محل النزاع أموال نقدية، فإن أمر الحجز يصدر إذا كان محل النزاع عقارا، وقد عبّر عن ذلك بالقول أنه: «وإن كانت عينا قائمة كالعقار حجر عليه فيها حجرا لا يرفع به حكم يده»⁽⁴⁾.

ويكون إجراء الحجر المذكور أعلاه إذا اقترن بالدعوى ما يقويها من شهود معدلين فيهم من هو غائب أو اقترن بالدعوى ما يضعفها بأن يكون للكتاب المقابل للدعوى شهود غائبون⁽⁵⁾، غائبون⁽⁵⁾، وبذلك يتم الحجر على العقار إلى حين انتهاء النزاع مع بقاء ملكية المحجوز بيد الحاجز.

ج- تعيين الأمين أو الحارس القضائي⁽⁶⁾:

وهو إجراء مصاحب لأمر الحجر أو الحجز، بحيث يصدر القاضي قرارا بوضع العقار المتنازع عليه تحت يد أمين للمحافظة عليه واستغلاله، مع بقاء ملكيته في يد صاحبه في الحالتين السابقتين اللتين تتطلبان أمر الحجز الاحتياطي.

على أن تعيين الأمين إلى حين انتهاء النزاع، وكذا في حال الحجز من أجل الكشف والوساطة معتر بشواهد أحوال المتنازعين، واجتهاد والي المظالم فيما يراه إلى أن يثبت الحكم بينهما⁽⁷⁾، وذلك معناه أن هذه الإجراءات كلها راجعة إلى السلطة التقديرية لقاضي المظالم.

(1)- ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 45.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 114. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 80.

(3)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 575-576.

(4)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 114-118. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 80-83.

(5)- الماوردي، المصدر نفسه، ص 114-118. الفراء، المصدر نفسه، ص 80-83.

(6)- ظافر القاسمي، نظام الحكم، مرجع سابق، الكتاب الثاني، ص 577.

(7)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 115.

ثالثاً: خصائص جلسة النظر ومداولات الحكم:

تتعدد جلسات النظر في المظالم في الوقت المحدد، إذا كانت أوقات النظر محددة، كما سبق الإشارة إليه، كما تتعدد الجلسات في المكان المخصص، سواء كان مجلس صاحب الولاية العامة بعد تعيينه، أو محكمة المظالم المعروفة، كدال المظالم أو العدل، وتكون الجلسة مؤلفة من التشكيلة السابقة المعروفة التي تبعث على المهية.

فإذا كانت هيئة المحكمة مجتمعة للنظر تبدأ أعمال المشرفين على ديوان المظالم من الكتاب، بحيث يقوم صاحب الديوان بعرض القصص على الخليفة، بعد أن قام بعمل جامع لها⁽¹⁾، وهذا في حال وجود ظلمات مكتوبة. وفي هذا الصدد يذكر القلقشندي أنه «قد جرت العادة في ذلك [رفع القصص بدار العدل عند جلوس السلطان للحكم] أنه إذا ترتب مجلس السلطان على ما تقدم في ترتيب المملكة أن القصص تفرّق على كاتب السر، ومن حضر من الكتاب فيقرأ كاتب السر ما عن له قراءته، ثم يقرأ الذي يليه من الكتاب إلى آخرهم، ويشير السلطان برأسه أو يده بإمضاء ما شاء منها، ثم يكتب الكاتب على تلك القصة بما فيه خلاصة قلمه ثم تحمل إلى ديوان الإنشاء وتدون لتبقى شاهداً»⁽²⁾.

وأما في الحالة التي تنظر فيها هيئة قضاء المظالم في تجاوزات دون وجود تظلم، فإنه لم ترد تفاصيل وافية حول كيفية سير الجلسة وإجراءات مباشرتها، وغالبا ما يذكر أنه في حال وجود متعدد على حقوق عامة (أموال عامة) يتم إحضار المتهم للمحكمة كما فعل المنصور حين أحضر من غير من كتاب دواوينه من أجل الاقتصاص⁽³⁾.

وقد ذكر الصابئ حادثة تعد محاكمة لأحد ولاة المال العام، هو أبو زبور الحسين بن أحمد الماذرائي⁽⁴⁾، وكان على خراج مصر إلى أن صرفه الوزير أبو الحسن علي بن عيسى، فلما ولي أبو الحسين بن الفرات أنفذ باعتقال أبي زبور وكان بجلب، فحمله إلى بغداد، ثم جمع ابن الفرات

(1) - ابن قدامة، الخراج وصياغة الكتابة، مصدر سابق، ص 63.

(2) - القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج 6، ص 207.

(3) - الماوردى، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 108.

(4) - أبو زبور، الحسين بن أحمد بن رستم الماذرائي [ت 314هـ]، من نبلاء الكتاب في عصر بني طولون، قلده المكتفي خراج مصر سنة 292هـ، ثم المقتدر الذي سخط عليه وأحضره إلى بغداد وصادر أمواله، توفي بدمشق.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 2، ص 231.

القضاة وأصحاب الدواوين وأخرج أبا زنبور إلى مجلسه، وأحضر أعمالاً معدة، ووقعت المناظرة للمعني على أبوابها، فألزمه ابن الفرات منها ألفي ألفاً وأربعمائة ألف دينار تم استكثرها وحط منها سبعمائة ألف وأخذ خطه بالباقي وعرضه على المقتدر بالله فأحمد فعله فيه⁽¹⁾.

ويظهر من خلال هذه الحادثة اكتمال الناحية العضوية لمؤسسة قضاء المظالم من حيث توافر أغلب عناصر الهيئة، على رأسها صاحب المظالم الوزير ابن الفرات، ثم القضاة وأصحاب الدواوين باعتبارهم الهيئة الاستشارية نظراً لتعلق الموضوع باختصاصهم، وقد عقدت الجلسة في مجلس محدد بتوقيت محدد.

أمّا من حيث سير الجلسة فقد تم عرض الأعمال (الحسابات) لتتم المناقشة بعد ذلك، وقد كانت المناقشة تفصيلية مما يدل على كفاية حق الدفاع بالنسبة للمتهم، لتنتهي المحاكمة بإلزام المتهم دفع مبلغ هام لم يستطع هذا الأخير دفعه كاملاً، فأخذ خطه بالباقي وهو العمل الذي يقوم به الكتاب.

وإذا كانت الاستشارة لم ترد صراحة في هذه الحادثة، إلا أن أصلها موجود، فما دام أنه يخول لرئيس ديوان المظالم استشارة القضاة والحكام لأنهم أدرى بالقضاء، واستشارة الفقهاء عموماً فيما أشكل، فإنه لا يمنع في مثل هذه الحالة وقوع الاستشارة، طالما أن هيئة الاستشارة موجودة بشقيها (القضاة والمختصون)، وطالما أن الاعتداء على الأموال العامة تطلق فيه سلطة قاضي المظالم في إنزال العقاب المناسب لدخول التصرف في باب السياسة الشرعية، والحكم فيها ليس ضمن الحدود المقدرة، فالاستشارة بذلك أولى.

لقد تم ضمان حق الدفاع بالنسبة للمتهم، غير أنه يجوز له أن يستعين فيه بغيره فيكون للمدافع عن المتهم نفس حقوقه، على أن وجود المدافع لا يلغي دور المتهم ولا يغل يده في إبداء شئ من وجوه الدفاع، لأنه الطرف الأصيل، أما المدافع فنائب ووكيل⁽²⁾.

وخلاصة ذلك أن الجلسات يتم فيها نظر التظلمات الشفهية أو الكتابية، وعرضها وكذا عرض الاتهام إن لم يكن هناك متظلم. ويتم في الجلسة سماع حجة المتهم أو الخصوم بكفالة حق الدفاع، واستشارة هيئة المظالم بفئاتها المختصة، ليصدر الحكم بعد ذلك للتنفيذ ويوقع من طرف

(1) -الصائب، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص 44.

(2) -عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 169.

الجهة المختصة المتمثلة في رئيس ديوان المظالم، سواء كان الخليفة أو الوزير أو القاضي⁽¹⁾.

سبق الإشارة إلى أن جلسات الحكم هذه تخضع لنفس المبادئ التي تحكم الجلسات في القضاء العادي، من حيث التسوية بين الخصوم، وعلنية الجلسات... ويبدو ذلك جليا في عهد المطيع لله العباسي إلى الحسين بن موسى العلوي⁽²⁾، بتقليد المظالم بمدينة السلام، حيث جاء فيه «وأمره أن يجلس للخصوم جلوسا عاما، ويقبل عليهم إقبالا تاما ويتصفح ما يرفع إليه من ظلاماتهم، وينعم النظر في أسباب محادثاتهم... وأمره أن يفتح بابه، ويسهل حجابيه، ويسط وجهه، ويلين كنفه، ويصبر على الخصوم الناقصين في بياتهم حتى تظهر حجتهم، وينعم النظر في أقوال أهل اللسان والبيان حتى يعلم مصيبتهم...»⁽³⁾.

وأخيرا فإنّ الهيبة التي تتمتع بها التشكيلية المداولة، والصرامة الشديدة التي يتميز بها مجلس المظالم، خاصة إذا ترأسه الخليفة، فيه من إرهاب الشهود والمتخاصمين أو المتهمين ما يحمل على الوقوف على الحق، ويكون لكل ذلك تأثير بارز على سير المرافعة، بحيث يؤدي إلى الإقرار السريع أو التراجع عن شهادة الزور. وتبقى قناعة قاضي المظالم للوصول إلى الحكم مبنية على وسائل وبيانات ملموسة، وإن كان فيها توسعة وتسيرا، فإنّ ذلك كله يهدف إلى إحقاق الحق.

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة من طرف مجلس المحاسبة

سبق القول أن إجراءات مجلس المحاسبة لا تتحرك بناء على دعوى، لذلك تتميز بال تلقائية والطبيعة الفاحصة، كما تكون كتابية وسرية تخضع لقاعدة القرار المزدوج⁽⁴⁾، وضمن الشكل الجماعي للمداولات كما سيأتي.

(1) يذكر المقريري أن الظلامات وما تتضمن من رد تجمع ليقوع عليها الموقع بالقلم الدقيق، ثم تحمل إلى الموقع بالقلم الجليل فيسقط ما أشار إليه الموقع الأول، ثم تحمل إلى الخليفة ليقوع عليها. المقريري، الخطط المقريرية، مصدر سابق، ج 2، ص 150.

(2) الحسين بن موسى الحسيني العلوي الطالبي [304-400هـ]، نقيب العلويين ببغداد، قبض عليه عضد الدولة البويهني ثم أطلقه ولده شرف، عزل من النقابة ثم أعيد إليها، وأضيف له الحج والمظالم.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 2، ص 260.

(3) القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج 6، ص 244-245.

(4) وهو ترسيخ مبدأ المعارضة الذي يكفل حق الدفاع بنص الدستور، فيصدر المجلس قرارين، يبلغ القرار الأول المؤقت للمعني أو الجهة المعنية لتقديم التوضيحات في فترة محددة، بعد انقضاءها تبت التشكيلة الأولى بقرار نهائي ثبت الأول أو ينفيه. نوار أمجوح، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 55-56.

أولاً: إجراءات ممارسة الصلاحيات القضائية:

1- إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والفعالين:

نظّم المشرع هذه الإجراءات في مواده من 74 إلى 86 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره، حيث يمكن ردها إلى ثلاث مراحل إجرائية:

أ- تدقيق الحسابات:

تسند عملية تدقيق الحسابات إلى مقرر، يعيّن من طرف رئيس الغرفة المختصة بموجب أمر، من أجل أن يقوم بمفرده، أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة، بالتأكد من صحة العمليات المادية المنفذة ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري عليها، وذلك وفق البرامج المسطر للرقابة والمهام الموكولة للمقرر من طرف رئيس الغرفة في إطار تنفيذ البرنامج السنوي للمجلس.

لقد سبق الحديث عن إلزامية تقديم حسابات التسيير وحسابات التسيير الفعلي للمجلس، والتي ترفق بالمستندات المتعلقة بالمحاسب نفسه (قرار التعيين، محضر التنصيب، محضر استلام المهام، اكتاب التأمين)، وكذا نسخة من الميزانية الأولية، والإضافية للسنة المعنية للبدء في التدقيق.

يشرع في التدقيق من طرف المقرر والقضاة المعيّنين وفق منهجية تتضمن:

- معاينة مدى المطابقة للتنظيم من خلال التأكد من توفر الحساب على جميع الشروط الشكلية والبيانات المطلوبة المتعلقة بالجهة مصدرته والسنة المالية المعنية، وكذا الاسم الكامل للمحاسب وتوقيعه وختمه، إلى جانب التأكد من الترقيم المتسلسل للصفحات والتأشير عليها وخلوها من التشطيب، والحشر والكتابة بين الأسطر، مع ضرورة كتابة المبالغ الإجمالية للإيرادات والنفقات بالأحرف، وتوفر المستندات الثبوتية المطلوبة.

- القيام بالمراجعة الحسابية للمبالغ المستحقة للتأكد من صحتها مادة بمادة وأن نتائج التسيير المالي للسنة السابقة قد تم نقله بشكل مضبوط وصحيح مع مطابقة مبالغ الحوالات والسندات بما جاء في حساب التسيير.

- وبعد ذلك تأتي عملية مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها بمقارنة حساب التسيير مع الحساب الإداري، وأرصدة حساب التسيير للسنة المالية السابقة، وكذا الاعتمادات المالية

المقررة في الميزانية الأولية والإضافية.

- يتم ضبط مبالغ الاعتمادات المالية المخصصة بمراجعة عمليات تحويل ونقل الاعتمادات، وكذا الرخص المالية المقررة خارج الميزانية.

- القيام بمراجعة العمليات المالية المنجزة بمراقبة المستندات الثبوتية لكل عملية للتأكد من صحة البيانات والمبالغ، واستنتاج مدى شرعية العمليات وكذا مقارنة الحسابات المسجلة مع البيانات المسجلة في مختلف السجلات المحاسبية. وتشمل العملية أيضا المراجعة العمليات المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات وعمليات الخزينة (حركات الأموال نقدا حسابات الإيداع والحسابات الجارية، حسابات الديون للهيئات العمومية سواء لها أو عليها)⁽¹⁾.

بعد انتهاء عملية التدقيق يدون المقرر في تقريره الكتابي معايناته وملاحظاته واقتراحاته المعللة، ويعرضه على رئيس الفرع المعني الذي يمكنه أن يأمر بإجراء تدقيق إضافي إن رأى في ذلك مصلحة لتحسين نوعية التقرير، ويبلغه إلى رئيس الغرفة الذي يرسله بدوره إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية بواسطة أمر تبليغ.

ب- المداولة والحكم الأول على الحسابات:

يعرض الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبث فيه، وهو ما يفضي إلى الحكم الأول على الحسابات:

إما بقرار نهائي يقضي بإبراء مسؤولية المحاسب العمومي، يضاف إليه إخلاء الذمة الذي يسمح للمحاسبين المنتهية مهامهم بالاحتجاج به قانونا، فيما يتعلق بالتحرر من التزامات وظيفتهم وخصوصا المطالبة برفع اليد من الضمانات التي قدموها للهيئات المعنية عند مباشرة مهامهم⁽²⁾، وذلك في حال عدم تسجيل أية مخالفة.

وإما بقرار مؤقت إذا سجلت على المحاسب العمومي مخالفات أو أخطاء في الحسابات،

⁽¹⁾ -نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 116-117.

⁽²⁾ -محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 152.

فيتضمن القرار أوامر أو تحفظات⁽¹⁾، يلزم المحاسب المعني بالرد عليها كتابيا في أجل شهر قابل للتمديد، بتقديم التبريرات والتوضيحات اللازمة، سيما المستندات الثبوتية من أجل تبرئة ذمته عن المخالفات أو إثبات أن مبالغ النفقات والإيرادات غير المبررة أو غير المحصلة، أو النقص في الأموال والقيم قد تم تسديدها من طرف المدينين أو من طرفه شخصيا.

ج- الفصل النهائي في حساب التسيير:

بعد انتهاء الأجل أو بعد تسلم الإجابات، وبنفس الإجراءات السابقة، يعين رئيس الغرفة بموجب أمر مقررًا مراجعًا لإدارة الملف الجديد على ضوء التبريرات والإجابات المقدمة، من أجل تقديم اقتراحاته، ثم عرض الملف الجديد على رئيس الغرفة الذي يرسله إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية.

يحدد رئيس الغرفة تاريخ التشكيلة المداولة المدعوة للفصل نهائيًا، ويحضرها الناظر العام والمقرر المراجع دون المشاركة في المداولة، للتداول في اقتراحات المقرر المراجع بعد الإطلاع عليها وعلى تفسيرات وإثباتات المحاسب المعني المحتملة، وكذا استنتاجات الناظر العام من أجل البت بقرار نهائي. ويتضمن القرار النهائي إما إبراء لذمة المحاسب الذي يكون قد برّر المخالفات المنسوبة إليه في القرار الأول، أو أثبت تسديد ما ترتب عليه، وإما وضع المحاسب في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص في شكل نفقات غير مبررة أو إيرادات غير حاصلة أو عجز في الصندوق.

يكتسي هذا القرار النهائي الصيغة التنفيذية قياسًا على قرارات الجهة القضائية الإدارية ويبلغ إلى الناظر العام والمحاسب المعني وكذا الوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية⁽²⁾.

وأخيرًا فإنه تسري على مراجعة حسابات التسيير الفعلي للمحاسبين الفعليين نفس الإجراءات المتعلقة بمراجعة حسابات تسيير المحاسبين العموميين.

2- إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

(1) - تصدر الأوامر للمحاسب العمومي بتقديم التبريرات الناقصة أو تلك التي يراها المجلس غير كافية، أو تقديم شروح لتبرئة الذمة، أما التحفظات فتصدر عندما يحتل إقحام مسؤولية المحاسب بمناسبة عمليات يقتضي تدقيقها معلومات أو تبريرات من المحاسب نفسه، المادة 53 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(2) - في حوصلة لسنتي 1996-1997 أصدر المجلس 35 قرارًا مؤقتًا أو نهائيًا حول حسابات المحاسبين العموميين.

تتحرك هذه الرقابة بناء على نتائج تدقيقات المجلس التي تضبطها الغرفة المختصة بعد مراجعة الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف. وقد سبقت الإشارة إلى أن هذه الحسابات الإدارية تقدم دوريا بالنسبة للهيئات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، أو بطلب من المجلس للمسؤولين والأعوان في الهيئات الأخرى في إطار رقابة نوعية التسيير، في حال وجود مخالفات تدخل ضمن الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20⁽¹⁾، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى تحرك هذه الرقابة إذا تلقى المجلس طلبا من السلطات المؤهلة لذلك، وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأزمّة، الوزير الأول، الوزير المكلف بالمالية، الوزراء أو المسؤولون على المؤسسات الوطنية المستقلة⁽²⁾.

هذا وقد أضاف تعديل الأمر رقم 95-20 جهة أخرى يمكن لها تحريك الصلاحيات القضائية للمجلس، حيث يجب على أي سلطة أو هيئة رقابة وتفتيش إذا لاحظت أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة مخالفات من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة المنصوص عليها، يجب عليها أن ترسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً أو عند الاقتضاء ملخص تقرير، أو محضر تدقيق ليخضع مجلس المحاسبة عند الاقتضاء ملف القضية إلى الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام الأعوان التابعين⁽³⁾.

وعليه تبدأ إجراءات هذه الرقابة⁽⁴⁾ بناء على إخطار المجلس من قبل الهيئات المختصة السابقة، أو بناء على التقرير المفصل⁽⁵⁾ من الغرفة المختصة. ويوجه الإخطار إلى الناظر العام مباشرة عوض أن يوجه إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى الناظر العام كما كان سابقاً.

بعد أن يتلقى الناظر العام عند الاقتضاء المعلومات الإضافية من الغرفة القطاعية المختصة له أن يقرر حفظ الملف بقرار معلل قابل للإلغاء، إذا رأى ألا وجه للمتابعات. وبخلاف ذلك يجر

(1) - تم تعداد مخالفات المادة 88 أما المادة 91 فتتص على معاقبة كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة المجلس خرق حكماً تشريعياً أو تنظيمياً أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية.

(2) - المادة 101 المعدلة والمتمة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3) - المادة 57 مكرر من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

(4) - المواد من 94 - 100 المعدلة والمتمة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

(5) - سيتم الإشارة إلى مفهوم التقرير المفصل باعتباره من نتائج رقابة نوعية التسيير.

الناظر استنتاجاته ويرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد فتح تحقيق، وهو ما يعد إخطارا للغرفة بفتح تحقيق⁽¹⁾

وبعد أن يصل الإخطار إلى غرفة الانضباط يعين رئيس الغرفة مقررًا يكلف بفتح التحقيق في الملف ، وبناء على فتح التحقيق يطلع المتابع بذلك فورًا برسالة موصى عليها ، بحيث يمكنه الاستعانة بمحام للدفاع أو مساعد⁽²⁾.

يتولى المقرر كل أعمال التحقيق بحضور المعني أو محاميه ، ويخول للمقرر الاستماع إلى كل عون قد تقحم مسؤوليته ، كما يمكن أن يسأله شفهيًا أو كتابيًا متى رأى ذلك ضروريًا . ويختتم التحقيق بأن يجرر المقرر تقريره مرفقًا باقتراحاته ويرسله إلى غرفة الانضباط لتبليغه إلى الناظر العام.

وحسب نتائج التحقيق يمكن للناظر العام أن يقرر حفظ الملف إذا ثبت ألا وجه للمتابعات، ويبلغ قرار الحفظ إلى كل من رئيس غرفة الانضباط ومسؤول الإدارة أو الهيئة المعنية والعون محل المتابعة. وإذا كانت نتائج الوقائع من شأنها أن تبرر إحالة المتقاضي أو المتقاضين أمام غرفة الانضباط ، فإن الناظر يرسل كل الملف مصحوبًا باستنتاجاته المكتوبة والمعللة إلى رئيس هذه الغرفة. ويشكل الإرسال المذكور إخطارًا لغرفة الانضباط بالبت .

يعين رئيس غرفة الانضباط مقررًا من بين القضاة المكونين للتشكيكة المداولة المنصوص عليها في المادة 51 المعدلة من الأمر رقم 95-20 ، ويكلف هذا المقرر بتقديم ملف القضية أثناء جلسة تشكيكة الحكم.

يحدد رئيس غرفة الانضباط تاريخ الجلسة ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك كما يستدعي الأشخاص المتابعين برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام. ويمكن للشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الإطلاع على الملف الذي يعنيه كاملاً، بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، وذلك لدى كتابة الضبط. هذا ويمكن للمتابع أن يمدد الأجل مرة واحدة، كما يمكنه أو ممثله تقديم

⁽¹⁾ -لقد أصبح الملف يرسل مباشرة إلى غرفة الانضباط بموجب التعديلات الأخيرة عوض إرساله في كل مرة إلى رئيس مجلس المحاسبة مما يعد اختصارًا واضحًا للإجراءات والوقت.

⁽²⁾ - المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 تضمنت تأديبة اليمين من قبل المدافع .

مذكرة دفاعية.

تعقد جلسة التشكيكية المداولة لغرفة الانضباط المنصوص عليها سابقا، باستثناء القاضي المكلف بالتحقيق، وبمساعدة كاتب الضبط مع حضور الناظر العام. وإذا تغيب المتابع عن الجلسة رغم استدعائه مرتين قانونا يمكن للغرفة أن تبت في القضية. وتقوم هذه التشكيكية بالإطلاع على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق الواردة في تقريره، وكذا استنتاجات الناظر العام ومذكرة الدفاع، وشروح المتابع أو من يمثله.

يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة بعد اختتام المرافعات، دون حضور الناظر العام والمتابع أو وكيله وكاتب الضبط، وذلك للتداول في اقتراحات المقرر والبت بأغلبية الأصوات، وفي حال تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

وفي الأخير تبت الغرفة في القضية في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط، ويكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية ثم يبلغ إلى الناظر العام والمعني، وكذا وزير المالية لمتابعة التنفيذ، بالإضافة إلى السلطات السلمية التي يخضع لها المعني.

لقد كانت إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية معقدة وطويلة تصل إلى عدة سنوات⁽¹⁾، وقد حاولت الدولة تقليل هذه الإجراءات في محاولة منها لتسهيلها وتقصير المدة من خلال التعديل الذي تضمنه الأمر رقم 10-02، والذي استبعد أي تدخل لرئيس مجلس المحاسبة، وأبقى كل الصلاحيات بيد غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والناظر العام.

ثانيا: إجراءات ممارسة الصلاحيات الإدارية:

1- إجراءات الاستشارة:

لم تنص القوانين المتعلقة بالمجلس على إجراءات محددة لاستشارة المجلس في حدود اختصاصه، ما عدا ما ارتبط بأهم اختصاص استشاري للمجلس، وهو ما يتعلق بالمشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، والذي حدد المشرع جانبا من إجراءاته⁽²⁾.

ويقصد بقانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يتم بمقتضاها إثبات تنفيذ قانون المالية للسنة،

⁽¹⁾ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 155.

⁽²⁾ - المواد: 67، 68، 69 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

وعند اللزوم قوانين المالية المعدلة والمكملة، أو النظر في مدى تطابق الإنجازات مع التقديرات. وعليه فإنه إذا كان قانون المالية يتميز بالتنبؤ والتقدير المستقبلي، فإن قانون ضبط الميزانية محصور في تقرير حالة واقعية⁽¹⁾.

تبدأ إجراءات الاستشارة في هذا الباب بإعداد المذكرات القطاعية، حيث تعد الغرفة لكل القطاعات التي تدخل ضمن مجال تدخلها وطبقا للتوجيهات المنهجية العامة، أو الخاصة المقررة لهذا الغرض، مشاريع المذكرات القطاعية التي تدون فيها المعلومات والملاحظات الضرورية المطلوبة لهذا الغرض، ثم تعرض مشاريع المذكرات من طرف رئيس الغرفة المعنية على المقرر المختص للتأكد من تطابق فحواها مع التوجيهات المنهجية، وأخيرا تعرض على التشكيلة المداولة للغرفة. وبعد المصادقة عليها تبلغ المذكرات القطاعية إلى الوزراء المعنيين لصياغة أجوبتهم في أجل محدد لا يقل عن شهر.

يكون رئيس مجلس المحاسبة بمقرر فوج تليخيص تحت إشراف مقرر عام، يكلف بإعداد مشروع تقرير التقييم بناء على المذكرات القطاعية والأجوبة المستلمة، على أن يعرض هذا المشروع على لجنة البرامج والتقارير للدراسة والمصادقة. وترسل التقارير التقييمية المتعلقة بالمشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية من قبل الحكومة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها⁽²⁾.

2- إجراءات رقابة نوعية التسيير:

يمارس مجلس المحاسبة رقابته هذه وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم إنجازها خلال كل سنة⁽³⁾، بحيث تتم الرقابة هنا على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ. يتمتع المجلس في ممارسة هذه الرقابة بحق الإطلاع على كل الوثائق اللازمة، والاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، ممارسا بذلك سلطة التحري من أجل الإطلاع على كل المسائل المنجزة وموظفا حقه في الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك

(1) - عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 160.

(2) - المادة 18 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3) - بناء على التقرير السنوي لسنة 1995 السالف ذكره، برمج المجلس رقابة 112 هيئة راقب منها 85 هيئة.

جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابته حسبما تتطلبه التحريات⁽¹⁾.

وتخضع عملية الرقابة على نوعية التسيير إلى إجراءات أساسية يمكن أن توزع على ثلاث مراحل⁽²⁾.

أ- إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة:

تبدأ مرحلة إجراء التحقيق بعد إصدار أمر من رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر وذلك بناء على اقتراح رئيس الفرع المعني ، وعند الاقتضاء يتم تعيين قضاة أو مساعدين تقنيين من المجلس لإجراء رقابة نوعية التسيير لهيئة معينة، على أن يبين الأمر بدقة طبيعة المراقبة الواجب إنجازها ونطاقها، هدفها والسنوات المالية المعنية، وأيضا الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة⁽³⁾. هذا ويمكن للمجلس اشراك أعوان من القطاع العام لمساعدته أو استشارة خبراء واختصاصيين تحت مسؤوليته يلزمون بالسر المهني⁽⁴⁾.

يتولى المقرر قبل مباشرة عملية التحقيق والتدقيق، جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة أو الهيئات التي تخضع للرقابة، بتكوين ملف يتوفر على العناصر المطلوبة من الأمر بالمهمة، بطاقات تقنية حول الهيئة، ضبط برنامج الرقابة وتوزيع المهام، وكذا المستندات المتعلقة بالموضوع...⁽⁵⁾.

ثم يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر للرقابة بالتأكد من سلامة الحسابات ومطابقتها للمستندات الثبوتية، وتحليل أساليب الرقابة الداخلية وكيفية ممارستها من قبل الأعوان المكلفين بها ومستوى الأداء الوظيفي لديهم، وكذا إجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المنجزة من أجل ضبط النقائص وتقييم الآثار المترتبة. ويتم الإجراء السابق بتوظيف النصوص ذات الطابع التنظيمي المرسلة للمجلس والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الأموال، بالإضافة إلى المعلومات والوثائق التي يمكن للمجلس طلبها من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية لذات المؤسسات.

(1)-المادتان 55، 56 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(2)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 135-137.

(3)-المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(4)-المادتان: 57، 58 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(5)-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 136.

ويشترط في التحريات التي يباشرها قضاة المجلس (المقررون) والمعلومات المتحصل عليها أن تكون محاطة بالطابع السري ولا تقبل الإشهار بأي تصريحات أو أحكام مسبقة من شأنها إلحاق الضرر بمصلحة الهيئة محل الرقابة⁽¹⁾.

وبناء على عمليات التدقيق السالفة، والتقارير الجزئية لكل مساعد، يجرى المقرر تقرير الرقابة، الذي لا يعتبر قراراً نهائياً، وإنما يمكن إبطاله. ويتضمن تقرير الرقابة هذا عرضاً للوقائع بوضوح ودقة، ثم يشفع المقرر المعاينة والملاحظات والتقييمات المتضمنة في تقريره باقتراحات معللة، ويوقع هذا التقرير ليرسله إلى التشكيلة المختصة للمصادقة⁽²⁾.

ب- المصادقة على تقرير الرقابة وتبليغه إلى الهيئة المعنية:

تجتمع التشكيلة المختصة⁽³⁾ لدراسة ومناقشة الملاحظات التي تضمنها التقرير لتتم المصادقة عليه ثم إرساله وتبليغه إلى مسؤولي الهيئة المعنية، من أجل تقديم إجاباتهم حول الملاحظات الواردة في التقرير في أجل يحدده المجلس لا يقل عن شهر واحد قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى ذلك ضرورياً لتمكين المعنيين من تقديم توضيحاتهم⁽⁴⁾.

ج- المداولة والتقييم النهائي⁽⁵⁾:

بعد انتهاء الأجل المحدد، يفحص المقرر الأجوبة المستلمة ليتم إعداد مشروع مذكره تقييم حول الملف يعرض على رئيس التشكيلة المداولة المختصة، الذي بإمكانه أو باقتراح من المقرر أو بناء على طلب من السلطات المعنية أن يقرر تنظيم نقاش يشارك فيه مسؤولوا ومسيرة الهيئات المعنية⁽⁶⁾.

تجتمع التشكيلة المختصة بالمداولة مجدداً لدراسة الملف وفق التوضيحات المقدمة لضبط تقييماتها النهائية، وتصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح

(1)- المادة 59 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(2)- المادة 54 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(3)- حسب المواد 35 و36 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نفسه وقد سبق الحديث عن التشكيلات.

(4)- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 السالف ذكره.

(5)- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص 137.

(6)- المادة 73 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره، والمادة 56 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

والهيئات المراقبة المعنية⁽¹⁾. ويتولى المقرر عقب انتهاء أشغال المداولة هذه إعداد وتحضير مذكرة التقييم النهائية وإرسالها إلى رئيس التشكيلة للمراجعة والتأكد من طابقتها للمداولة ، ثم يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية والسلطات الرئاسية والوصية هي تخضع لها تلك الهيئات⁽²⁾.

وتحفيزا للعمل بهذه التقييمات النهائية للمجلس يتعين على مسؤولي الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة أن يبلغوها لهيئات المداولة، لتلك الجماعات والهيئات، في أجل أقصاه شهران ويخطر المسؤولون المجلس بهذا التبليغ⁽³⁾.

من خلال ما سبق يمكن الوصول إلى نقاط المقارنة التالية:

- لتحريك الرقابة القضائية على الأموال العامة لدى قضاء المظالم طريقان، فإما أن تتحرك بصفة تلقائية بمجرد علم القاضي بالمخالفات، وإما بناء على تظلم. أما بالنسبة لمجلس المحاسبة، فإن رقابته تلقائية فاحصة دائما، لا تستدعي وجود نزاع قائم، وعليه تتعدد وسائل تحريك الرقابة وتتسع دائرتها لدى قضاء المظالم، منها لدى مجلس المحاسبة.

- يتمتع كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة بسلطات التحري من أجل الوصول إلى الحقائق، بحيث يتولى عملية التحقيق قاضي المظالم نفسه، أو من يوكل إليه الناظر في المظالم عملية التحقيق والكشف فيما يعرف بنظام الإحالة. ويتولى عملية التحقيق لدى مجلس المحاسبة مقرر يعين من طرف رئيس المجلس مما يقارب بين الإجراءات لدى المؤسساتين. ويبقى أن هذا التحقيق لدى المؤسساتين يمكن أن يتم في عين المكان أو بناء على الوثائق ويمكن الاستعانة في ذلك بالخبراء.

- تتميز الإجراءات لدى قضاء المظالم عموما بالبساطة والسهولة ما يجعل الوصول إلى العدالة أقرب وأيسر، وهو ما يناسب الغرض من إنشاء قضاء المظالم الذي يرمي إلى رفع الظلم في أسرع وقت بخلاف الإجراءات لدى مجلس المحاسبة التي تطول وتتعدد رغم نتائجها الهزيلة وهي

(1)-المادة 3/73 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(2)-المادة 57 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

(3)-المادة 73 مكرر من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

سمة المؤسسات الحديثة التي تعتبر سلسلة لا متناهية من الإجراءات.

-يعتمد كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة على السجلات والوثائق والقيود الرسمية كوسائل وأدلة لممارسة الرقابة، بحيث تشكل دواوين السلطنة ودواوين الحكام التي تحفظ القوانين العادلة ميزانا لقياس تصرفات المتصرفين في المال العام، وهو أشبه بما يقوم به قسم الدراسات ومعالجة المعلومات لدى مجلس المحاسبة، إذ يعد ويضبط باستمرار مجموعات متخصصة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم سير المؤسسات الخاضعة لرقابته.

-يستعمل قضاء المظالم إلى جانب القيود الرسمية بيانات أخرى من يمين وشهود وقرائن...
فيما تنحصر أدلة مجلس المحاسبة في السجلات وحدها، مما يجعل دائرة الأدلة والبيانات أوسع لدى قضاء المظالم منها لدى مجلس المحاسبة.

-لدى كلا الجهازين ما يعرف بالشكل الجماعي للمداولات، وهو الوجه الذي غاير فيه قضاء المظالم القضاء العادي عن طريق التشكييلة المميزة ذات الهيبة، والتي تنتهي بتسجيل الحكم من طرف الكتاب لدى قضاء المظالم أو كاتب الضبط لدى مجلس المحاسبة.

-اهتم الدارسون لقضاء المظالم بجانب الإجراءات التي تتحرك فيها الدعوى بناء على تظلم أي وجود طرفين للخصومة، فيما لم يأخذ الشطر الثاني (الرقابة التلقائية) حظه من العناية، ذلك أن السبب في إنشاء قضاء المظالم أسس لوجود إجراءات تفترض وجود متظلم، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من إسقاط الإجراءات في حال وجود تظلم على الرقابة التلقائية بدءا من إحضار المتهم إلى المحاكمة والتحقيقات السابقة، وتوظيف الأدلة والبيانات كما في الحالة الأولى.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاصات الرقابية لقضاء المظالم

ومجلس المحاسبة الجزائري

تعتبر النتائج والآثار التي تترتب على ممارسة كل من قضاء المظالم ومجلس المحاسبة المقياس الحقيقي لقياس درجة فعالية كل مؤسسة. وبناء على أن الهدف الأصلي من البحث هو معرفة الآثار الناجمة عن أساليب الرقابة في المحافظة على المال العام سيتم بحث آثار ونتائج الرقابة المالية لقضاء المظالم (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى نتائج رقابة مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاصات الرقابية على الأموال العامة

لدى قضاء المظالم

تتمثل نتائج ممارسة الاختصاصات الرقابية لقضاء المظالم في مجال الرقابة على الأموال العامة في جانبين: أولهما الأحكام الصادرة وتنفيذها، وثانيهما مختلف الجزاءات المرتبطة بهذه الأحكام.

أولاً: الأحكام الصادرة عن قضاء المظالم وتنفيذها:

1- طبيعة الأحكام وقوتها وتنفيذها⁽¹⁾:

وفقاً للإجراءات السابقة يصدر قاضي المظالم حكمه الحاسم للتراع ما لا يدع مجالاً للمراجعة أو النظر، وبتعبير آخر تكون أحكام قضاء المظالم نهائية وغير قابلة للمراجعة والطعن بأي طريق. إن الطبيعة النهائية لأحكام قاضي المظالم يؤيدها صدورها من هيئة متميزة واستعمالها لإجراءات أوسع منها في القضاء العادي.

وقد ورد في بعض عهود التولية بالمظالم النص على الطبيعة النهائية للأحكام، ومن ذلك ما جاء في عهد العاضد⁽²⁾ لزريك بن طلائع⁽³⁾ بولاية المظالم، حيث ورد: «...وقرر لك أمير المؤمنين استشفاف أمور المظالم... وانظر في مشكل القصص نظراً يزيل إشكالاتها ويجعل إلى لوازم الشرع والحق مآلها، وراع أمور المنازعات حتى تنتهي إلى الأواخر ولا يبقى فيها تأمل لتأمل ولا نظر لناظر»⁽⁴⁾.

(1) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 211.

(2) - عبد الله بن يوسف بن الحافظ العلوي الفاطمي [546هـ - 567هـ]، آخر ملوك الدولة الفاطمية بمصر والمغرب، بوع له بالخلافة بعد موت الفائز سنة 555هـ. واستبد به الضعف وبرجاله، وانتهى أمره بعد أن قطع صلاح الدين الأيوبي خطبته وأمر بها للمستكفي العباسي، كان شديد التشيع.

ابن خلكان، وفيات الأعيان، مصدر سابق، ج 3، ص 109-112.

(3) - زريك بن طلائع بن زريك، [ت 557هـ]، عراقي الأصل، نشأ بمصر في بيت الصالح بن زريك أبيه الذي ولي الوزارة للفائز الفاطمي ثم للعاضد، واستوزر العاضد زربكا بعد أبيه سنة 556هـ، فكان أول ما فعله قتل من قتل والده. ثار عليه والي قوص واعتقله ثم قتله.

الزركلي، الأعلام، مرجع سابق، ج 3، ص 20.

(4) - القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج 10، ص 334-335.

وإذا كانت الأحكام الصادرة عن قضاء المظالم نهائية، فإنها تصدر مكتوبة وقد جرت بعض منها مجرى النصوص الأدبية المشهورة التي تؤثر لحسنها، يحفظها العامة، ويدونها الكتاب والمؤرخون في كتبهم⁽¹⁾.

كما تصدر هذه الأحكام ممهورة بالصيغة التنفيذية، وقد أورد المقريري نموذجاً عن هذه الصيغة، حيث ذكر أن الخليفة يوقع عليها بعبارة «يعتمد ذلك إن شاء الله تعالى» وذلك في الجانب الأيمن، ويوقع الخليفة للوزير بالنفاذ بخطه بعبارة "وزيرنا الأجل" ويذكر نعته المعروف به «أمتنا الله ببقائه يتقدم بنجاز [تنفيذ] ذلك إنشاء الله» فيكتب الوزير تحت خط الخليفة «بمثال أمر مولانا أمير المؤمنين صلوات الله عليه ويثبت في الدواوين»⁽²⁾.

لا تستغرق مسألة التوقيع بمضمون الحكم ونفاذه، زمناً طويلاً بل كان الغالب عليها السرعة في البت حفاظاً على الحقوق، فقد ذكر أن ابن الفرات كان يأمر بجمع الظلمات لتعرض عليه في ليلتها، ليوقع عليها ويفرقها من غد⁽³⁾.

بعد التوقيع بالحكم يثبت صاحب ديوان المظالم جميع القصص والأحكام ويذكر أسماء الرافعين والتوقيعات على القصص ثم تدفع إلى أصحابها لئلا يجري عليها تزوير، وتجمع في موضع واحد للرجوع إليها عند الحاجة⁽⁴⁾.

لا يستنفذ قاضي المظالم ولايته بمجرد صدور الحكم⁽⁵⁾. فإذا كان الأصل أن تقوم السلطة التنفيذية بالتنفيذ⁽⁶⁾ جبراً باستعمال القوة العمومية، حيث جاء في بعض العهود بالكتابة إلى الوالي المختص بتمكين الحصول على الحقوق، وتنفيذ مضمون الأحكام، وذلك باعتباره (الوالي) مندوباً لتنفيذ أحكام قاضي المظالم ومأموراً بإمضاء قضاياها⁽⁷⁾، فإنه غالباً ما كان قاضي المظالم يقوم

(1) - آدم ميتز، الحضارة الإسلامية، مرجع سابق، ج 1، ص 430.

(2) - المقريري، الخطط المقريرية، مصدر سابق، ج 2، ص 150-151.

(3) - الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص 52.

(4) - ابن قدامة، الخراج وصناعة الكتابة، مصدر سابق، ص 63.

(5) - داود الباز، أصول القضاء الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص 153.

(6) - حسن إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص 310.

(7) - انظر: عهد المطيع لله إلى الحسين بن موسى العلوي بتقليد المظالم في مدينة السلام. القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر

سابق، ج 10، ص 246.

بذلك بنفسه كونه يجمع بين سلطة القضاء وبعض أعمال السلطة التنفيذية. وبتوظيف هذه الازدواجية بين الصلاحيات القضائية والتنفيذية تكون عملية التنفيذ سريعة ولا تعرقلها إجراءات الإدارة.

2- موضوع الأحكام الصادرة:

بحسب ما ذكر سابقا، وبناء على النماذج الموضحة، يجمع قضاء المظالم بين قضاء الإلغاء والتعويض والتأديب بالمصطلحات الحديثة، وعليه فإن موضوع أحكامه إما أن يكون إلغاء لما هو غير مشروع، أو تعويضا عن ضرر لاحق، أو تأديبا على تعدٍ وتجاوز.

أ- أحكام الإلغاء:

تعالج أحكام قضاء المظالم في مواضيعها إلغاء القواعد التشريعية والتصرفات والقرارات المخالفة للشريعة.

يعتبر الخليفة عمر بن عبد العزيز بصفته قاضيا للمظالم مثالا حيا على إصدار قاضي المظالم لأحكام تتضمن إلغاء القواعد المخالفة للشريعة التي تتمثل في الضرائب غير المشروعة التي دأبت الدولة على أخذها في عهد أسلافه. فيذكر أبو يوسف أن هذا الخليفة أمر إلى أحد عماله أن لا يأخذ في الخراج إلا وزن سبعة ليس فيها تبر ولا أجور الضرايين، ولا إذابة الفضة ولا هدية النيروز والمهرجان، ولا ثمن المصحف ولا أجور الفتوح...»⁽¹⁾. كما أمر بإسقاط الضرائب غير الشرعية على البغايا والرهبان ومن أسلم..

وعلى هذا النهج في إلغاء غير المشروع من القوانين أسقط المهدي الخراج المححف على أهل العراق وردده إلى أصله⁽²⁾، وأسقط الخليفة المقتدر ما عرف بأمر التكملة⁽³⁾.

(1)- أبو يوسف، الخراج، مصدر سابق، ص 86.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107-108.

(3)- يذكر الصائبي في أمر التكملة أنه لما غلب السجزية (بني الصفار) على فارس جلا قوم من أرباب الخراج عنها لسوء المعاملة المعاملة ففرض خراجهم على الباقين، وكمل بذلك قانون فارس القديم، ولم تزل هذه التكملة تستوف على زيادة ونقصان، وهذه التكملة ظلم لا شك فيه، ومما سنه الخوارج وأخذوه جورا ومجازفة. فورد قوم من أهل فارس يتظلمون من هذه التكملة إلى علي بن عيسى في يوم جلوسه للمظالم، فأتمى ذلك إلى المقتدر وجمع القضاة والفقهاء ومشايخ الكتاب والعمال وجملة القواد في دار الوزارة للمناظرة في أمر هذه التكملة، التي قضى ببطلانها، ثم استأذن الوزير علي بن عيسى المقتدر في الكتابة بإسقاطها عاجلا وكان مما كتب «قد عرفت حال السجزية... ومن أفضع ما اخترعوه... تكملة اجتبوها بكور فارس... لما طالبوا أهلها بالخراج

إن سلطة الإلغاء فيما يتعلق بالأموال العامة تضمن جانبيين أولهما ضمان شرعية إيرادات الدولة الإسلامية، وثانيهما رفع الظلم الواقع على الأفراد، وهو أصل قضاء المظالم.

هذا بالنسبة للقواعد التشريعية، أما ما يتعلق بإلغاء تصرفات أشخاص الإدارة المخالفة للشريعة، والتي يثبت فيها التعدي على مال عام، فقد سبق الذكر أن لقاضي المظالم بناء على علمه أو على تظلم، أن يلغي تصرفات العمال التي تؤدي إلى المساس بالمال العام، وحتى المال الخاص، وكذا الحقوق غير المالية، من اغتصاب للأموال أو تزوير للسندات والقيود المتضمنة الحقوق المالية للمسلمين، وكذلك إلغاء صور الاعتداء على الوقوف المخصصة لعموم المسلمين، فكل هذه التصرفات الواقعة تحت طائلة عدم المشروعية كان لقاضي المظالم سلطة إلغائها وفق الإجراءات السابقة.

2- أحكام التعويض:

الأصل أن الضرر يزال ويلزم محدثه الضمان، وعليه تعتبر التصرفات والإجراءات والقرارات غير المشروعة من عمال الدولة بحق الأفراد ضرراً يجب أن يزال متى ثبت، ويلزم معه التعويض، ويكون بيت مال المسلمين القائم على التعويض لأنّ محدث الضرر من عمال الدولة⁽¹⁾.

وقد بدا الحكم بالتعويض واضحاً فيما ذكره الماوردي من تظلم اليميني إلى عمر بن عبد العزيز، بدعوى اغتصاب الوليد بن عبد الملك ضيعته، فقد أمر عمر بن عبد العزيز بعد التأكد من أمر الغصب برد الضيعة وإطلاق ضعف النفقة تعويضاً عن الضرر⁽²⁾.

والأمر نفسه (التعويض) أمر به المهدي، حيث ذكر القلقشندي أن المهدي «قدم عليه رجل فتظلم فأنصفه فاستخفه الفرح حتى غشي عليه، فلما أفاق قال: ما حسبت أن أعيش حتى أرى هذا العدل فلما رأته داخلني من السرور ما زال معه عقلي. فقال له المهدي: كان الواجب أن ننصفك في بلدك، وكان قد صرف في نفقة طريقه عشرين ديناراً فأمر له بخمسين ديناراً وتحلل

على أوفر عبرتهم... فارتفع عن الرعية هذه التكملة رفعا مشهورا وناد في المساجد الجامعة بإزالتها... الصابئ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص 340-343.

(1)- أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص 229.

(2)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 110.

منه»⁽¹⁾. ولا يغفل إلى جانب هذا ما فعله ابن الفرات حين قضى بتعويض الكتاب عن تأخر أرزاقهم جاري (أجر) أربعة أشهر زيادة فوق أجر عشرة أشهر لم يقبضوا أجرهم فيها⁽²⁾. إذا كان حق الأفراد تعوضه الدولة، فإن حق الدولة أو عامة المسلمين في حال الاعتداء عليه، يعوضه قضاء المظالم من خلال الجزاءات التي تترتب على أحكامه كما سيأتي بيانه.

2- الجزاءات المرتبطة بأحكام قضاء المظالم (العقوبات) :

سبق القول أن من المبادئ التي يقوم عليها قضاء المظالم القضاء بالسياسية الشرعية، وقد ثبت أن السياسة الشرعية هي الأحكام التي تنظم بها مرافق الدولة، وتدبر بها شؤون الأمة مع مراعاة أن تكون متفقة مع روح الشريعة نازلة على أصولها الكلية، محققة لأغراضها الاجتماعية، ولو لم يدل عليها شيء من النصوص التفصيلية الجزئية الواردة في الكتاب والسنة⁽³⁾. وطالما أن هذه السياسة غالباً ما ترتبط بالقضاء والحكم والتنفيذ، ويلازمها وصف الصرامة والشدة في التنفيذ مما هو من خصائص قضاء المظالم، فقد أطلقت يد قاضي المظالم في توظيفها للوصول إلى الحقوق في مجال العقوبات التعزيرية التي يصدرها قاضي المظالم، بل وإن السياسة قد تقصر على العقوبات التعزيرية أو ما يعرف بالتعزير⁽⁴⁾. والتعزير عند الفقهاء عموماً "تأديب دون الحد"⁽⁵⁾ أو كما عبر عنه «تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود»⁽⁶⁾.

إن الفقهاء لحشيتهم من أن يتجاوز القضاء مهامهم، ويتوسعوا في عقوبة التعزير مستندين إلى نظرية السياسة في العقاب اشترطوا أن الذي يوقع العقوبة سياسة هو الإمام فقط، أو من ينيبه

(1)- القلقشندي، صبح الأعشى، مصدر سابق، ج6، ص205.

(2)- الصايغ، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، مصدر سابق، ص210.

(3)- فتحي الدريني، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، ط 2، 1429هـ-2008م، ص163.

(4)- ناصر علي الخليلي، الظروف المشددة والمخففة في عقوبة التعزير في الفقه الإسلامي، مطبعة المدني، مصر، ط 1، 1412هـ-1992م، ص208، 213، 215.

(5)- الجرجاني، التعريفات، مصدر سابق، ص65.

(6)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص310.

الإمام بطبيعة الحال⁽¹⁾، كما جرى التشريع الجنائي الإسلامي أن لا يفرض لكل جريمة من جرائم التعزير عقوبة معينة كما تفعل القوانين الوضعية، لأن تقييد القاضي بعقوبة معينة يمنع العقوبة من أن تؤدي وظيفتها ويجعلها غير عادلة لعدم تشابه الظروف، كما يجعل عقوبات التعزير مرنة تستوعب كل عقوبة من شأنها أن تؤدي إلى الإصلاح والتأديب⁽²⁾، وكل ما سبق يؤيد ويعزز صلاحيات قاضي المظالم في التعزير.

وقد جاء في السياسة الشرعية أنه: «وأما المعاصي التي ليس فيها حد مقدر ولا كفارة... أو يخون أمانته كولاة أموال بيت المال أو الوقوف ومال اليتيم... فهؤلاء يعاقبون تعزيراً وتنكيلاً، وتأديباً بقدر ما يراه الوالي على حسب كثرة ذلك الذنب في الناس وقتله»⁽³⁾.

والذي تتعلق به الدراسة هو الأموال العامة، وطالما أن خروج الموظف عن حدود وظيفته أو تقصيره في أداء واجباته الوظيفية جريمة تستدعي التعزير إعمالاً للسياسة الشرعية في المحافظة على حسن أداء الوظيفة، وانتظام دولاب العمل الحكومي حتى تصل الخدمات إلى أهلها على أحسن وجه⁽⁴⁾، فقد حول قضاء المظالم بموجب رقابته على القائمين على الأموال العامة من جهة، جهة، وبموجب صلاحياته في استعمال السياسة الشرعية والتعزير، حول صلاحية التعزير على الاعتداء على الأموال العامة.

وبناء على الشواهد التي تشهد بقيام قاضي المظالم بالتعزير، تبين أن العقوبات تراوحت بين العقوبات التأديبية والمالية والبدنية بحسب التعابير الحديثة.

1-العزل من الوظيفة (العقوبات التأديبية):

لم تكن التعازير معينة، وإنما ترك أمرها لولي الأمر يختار منها ما يكون صالحاً. فهناك عقوبات لا تطبق إلا في جرائم معينة كالعزل من الوظيفة، فإنها تطبق فقط على الذين يتولون الوظائف العامة⁽⁵⁾.

(1) -أحمد فتحي بهنسي، التعزير في الإسلام، مؤسسة الخليج العربي، القاهرة، مصر، ط 1، 1408هـ-1998م، ص 24.
(2) -عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ج 1، ص 285-286.

(3) -ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص 144-145.

(4) -عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، ط 4، 1969، ص 267.

(5) -عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 704.

والعزل حرمان الشخص من وظيفته، وحرمانه تبعاً لذلك من راتبه الذي يتقاضاه عنها لعزله من عمله⁽¹⁾. ويدخل العزل حديثاً فيما يعرف بدعاوى التأديب التي تختص بها الإدارة دون القضاء، أما فقهاء التشريع الإسلامي، فلم يفرقوا بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، فإن الخطأ الإداري إن لم يكن من جرائم الحدود أو القصاص فهو من جرائم التعازير⁽²⁾. وقد قال ابن تيمية مؤكداً على دخول العزل ضمن التعازير «أن التعزير قد يكون بالعزل من الولاية، وأن النبي ﷺ وأصحابه كانوا يعزرون بذلك»⁽³⁾.

ويؤيد سلطة قاضي المظالم في توقيع عقوبة العزل الازدواجية التي يتمتع بها، من حيث صلاحياته القضائية والتنفيذية خاصة إن كان من ذوي الولاية العامة كالخليفة أو الوزير أو والي الإقليم، ممن لهم سلطة التعيين والعزل ابتداءً، فقد قال الماوردي «ليقويهم [الولاة] إن انصفوا، ويكفهم إن عسفوا ويستدل بهم إن لم ينصفوا»⁽⁴⁾.

ويكون العزل وارداً عند انتهاك حرمة المال العام، في وجوه متعددة منها:

- ولاة أموال بيت المال أو الوقوف إذا خانوا⁽⁵⁾ وتعبير آخر كتاب الدواوين والمشرفون على الأوقاف في حال التجاوز والخيانة.

- ولي الأمر الذي ثبت أخذه للرشوة، أو قبوله للهدية.

- من يستخرج من العمال ما يريد أن يختص به هو وذووه.

- جباة الأموال الذين يفرقون في المعاملة عن هوى، فيأخذون المال ممن شاءوا ويدعون من شاءوا⁽⁶⁾.

وكمثال واضح عن العزل ما وقع لأبي زنبور عند ثبوت اختلاسه، حيث تم عزله إلى جانب مصادرة أمواله كعقوبة أخرى.

(1)- عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 448.

(2)- عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 74.

(3)- ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص 145.

(4)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 76.

(5)- ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص 144. ابن عابدين، حاشية رد المحتار، مصدر سابق، ج 4، ص 578.

(6)- ابن تيمية، المصدر نفسه، ص 62-67، 145.

وتجدر الإشارة أخيراً أن قاضي المظالم، وإن حوّل سلطة العزل، فإنه يتمتع بجانب إيجابي مقابل، يتمثل في تقوية الولاية في حال الإنصاف بما يشبه الآن الترقية والحوافز، بالإضافة إلى الكف في حال التجاوز والمتمثل في سلطة الإلغاء السابق ذكرها بناء على قول الماوردي «ليقوبهم إن أنصفوا ويكفهم إن عسفوا»⁽¹⁾.

2- المصادرة (العقوبات المالية):

يبحث الفقهاء موضوع المصادرة تحت باب التعزير بأخذ المال الذي له معنيان:

-أحدهما أخذ المال الذي وقعت المعصية به أو فيه.

-والثاني التعزيم بأخذ مبلغ من المال لا علاقة له بالمعصية المرتكبة⁽²⁾.

وقد اختلف في جواز التعزير بأخذ المال عموماً لما فيه من تسلط الظلمة على أخذ مال الناس، إلا أن تتم المصادرة لعمال بيت المال بغرض ردها لبيت المال⁽³⁾. فتكون المصادرة اتفاقاً أخذ السلطان الأموال من عمال بيت المال وكتبته إذا توسعوا في الأموال، ويلحق بهم كتبة الأوقاف ونظارها إذا توسعوا وتعاطوا أنواع اللهو وبناء الأماكن، فللحاكم أخذ الأموال منهم وعزلهم⁽⁴⁾.

وأياً كان الخلاف فإن حكم قاضي المظالم لا يحد في مذهب معين، وإنما يحمل على السعة والجواز، وإن كان الانتصار لمذهب الجواز بالتعزير بأخذ المال قوياً، ذلك أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد أسس لنظام المصادرة باعتباره باباً للتعزير بأخذ المال، حين قاسم عماله فجعل أموالهم بينهم وبين المسلمين شطرين لأنهم اكتسبوها بجاه العمل⁽⁵⁾.

وبناء على ذلك فإذا لم يكن هناك دقة في الحسابات، وشوهد على العامل مظاهر الثروة في

(1)- الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 107. الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص 74.

(2)- ناصر علي الخليلي، الظروف المشددة والمخففة في عقوبة التعزير في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 171.

(3)- ابن عابدين، حاشية رد المختار، مصدر سابق، ج 4، ص 229.

(4)- وزارة الأوقاف الكويتية، الموسوعة الفقهية، مرجع سابق، ج 37، ص 355.

(5)- ابن القيم، الطرق الحكيمة، مصدر سابق، ص 688 وما بعدها. بكر بن عبد الله بوزيد، الحدود والتعزيرات عند ابن القيم،

دار العاصمة للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، ط 2، 1415هـ، ص 499.

وقت قريب، مما لا تقوم به أرزاقه التي يتقاضاها حكم عليه قطعاً أنه خائن، ولا يجد أمامه إلا تلك المصادر التي لا نظام لها⁽¹⁾.

ثم إن المصادر كثيراً ما تكون عقوبة تبعية للعقوبة السابقة، وهي العزل، فيذكر أن المنصور كان إذا عزل عاملاً أخذ ماله وتركه في بيت مفرد سماه بيت مال المظالم وكتب عليه اسم صاحبه⁽²⁾.

وفي الباب أيضاً، يذكر أن الخليفة العباسي الواثق صادر أموال كتّابه التي اختانوها، مما عهد إليهم في حفظه ما وصل مجموعته إلى ألف ألف وسبعمائة واثنين وعشرين ألف دينار سوى ما أخذ منهم بسبب عمالاتهم⁽³⁾.

كما يذكر أن الخليفة العباسي الحاكم بأمر الله كان ممن طبق نظام المصادر على أحد كتّابه، بل وقطع يديه عام 404هـ-1014م، غير أنه ناقض نفسه بأن قلده ديوان النفقات عام 409هـ-1018م، بل وقلده الوزارة عام 418هـ-1027م. وقد كان الإخشيد من أبرز من كان يصادر عماله، فإن العامل في عهده إذا صودر وثقل عليه عبء المصادر تبرع له أصحابه وجمعوا مالا للتخفيف عنه⁽⁴⁾.

3-الضرب (العقوبات البدنية):

الهدف من التعزير هو الزجر عن العود⁽⁵⁾، فقد يعزر الرجل بوعظه وتوبيخه، والإغلاظ له، وقد يعزر بهجره، أو عزله، أو بترك استخدامه في جند المسلمين، كما قد يعزر بالحبس، وتسويد وجهه وإركابه دابة مقلوبا، أو أن يعزر بالضرب⁽⁶⁾.

وعليه يكون الضرب من العقوبات التي يخول قاضي المظالم تطبيقها، قياساً على أن عمر بن

(1)-محمد الحضري، محاضرات في تاريخ الأمم الإسلامية، مرجع سابق، ص218.

(2)-ابن الاثير، الكامل في التاريخ، مصدر سابق، ج5، ص224.

(3)-وهؤلاء الكتاب هم: أحمد بن إسرائيل، سليمان بن وهب، أحمد بن الخصيب وكتابه، إبراهيم بن رباح وكتابه نجاح، أبو الوزير، ومقاديرهم الخاصة ذكرت في: محمد الحضري، محاضرات في تاريخ الأمم الإسلامية، مرجع سابق، ص218.

(4)-آدم ميتز، الحضارة الإسلامية، مرجع سابق، ج1، ص164.

(5)-كمال الدين عبد الغني المرسي، الحدود الشرعية في الدين الإسلامي، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1999، ص189.

(6)-ابن تيمية، السياسة الشرعية، مصدر سابق، ص145-146.

الخطاب عزز الذي زور نقش خاتم بيت المال واحتلس منه، حيث ضربه أكثر من مرة ثم نفاه (1). وقد ذكر الماوردي أن المنصور كان قد عاقب كتّابه الذين زوروا بالضرب (2)، كما عذّب الخليفة العباسي الواثق كتّابه الذين اختانوا (3).

لقد ترك أمر التحديد في الجلد تعزيراً للقاضي، ولم يقيد بقدر معين، وعليه أن يبذل في سبيل الحكم بالتعزير الكافي والمناسب للمجرم أقصى جهده غير متبع لهواه. ذلك أن الرأي الراجح أن التعزير يختلف باختلاف الظروف من حيث التشديد والتخفيف. فإن المسؤول عن مصلحة من مصالح الأمة أو من كان في موقع المسؤولية، إذا ارتكب ما يخل بهذه المسؤولية، واستغل المكانة التي هو فيها لتسويغ جرمته، فإن وقع ذلك يكون شديداً على نفوس الناس وحينئذ يعاقب عقاباً شديداً (4).

إن ترك مسألة التحديد في المقدار لولي الأمر أو الحاكم يظهر المرونة التي يتمتع بها التشريع الإسلامي، على أن يكون الباعث على التعزير حماية المصلحة العامة، وأن تكون العقوبة المقررة حاسمة لمادة الشر أو مخففة له، ولا يترتب عليها ضرر وتتناسب مع الجرائم دون إسراف، كما تطبق بعدل ومساواة (5).

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة الجزائي

تتنوع النتائج المترتبة على رقابة مجلس المحاسبة بحسب تنوع طبيعة الرقابة نفسها كما يلي:

أولاً : نتائج ممارسة الصلاحيات القضائية :

تنتهي الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة بأحكام (قرارات) وعقوبات وجزاءات بناء على ما يقع من مخالفات من قبل الأعوان الخاضعين لرقابة المجلس .

(1)-المصدر نفسه، ص147.

(2)-الماوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص108.

(3)-محمد الحضري، تاريخ الأمم الإسلامية، مرجع سابق، ص218.

(4)-ناصر علي الخليلي، الظروف المشددة والمخففة في عقوبة التعزير في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 125-126، 262.

(5)-محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة)، دار الفكر العربي، مصر، ص 59. ناصر علي الخليلي،

الظروف المشددة والمخففة في عقوبة التعزير في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص258.

1- أحكام أو قرارات مجلس المحاسبة (الحكم على حسابات المحاسبين) :

كشأن الجهات القضائية العادية تصدر قرارات مجلس المحاسبة باسم الشعب ومتضمنة التأشيرات وحيثيات الحكم ممهورة بالصيغة التنفيذية . وتشمل هذه القرارات الحكم على حسابات المحاسبين العموميين والفعالين بأحد القرارات أو الأحكام التالية :

أقرار إبراء الذمة : Décharge de responsabilité

يشكل هذا القرار أحد القرارات الهامة التي يصدرها المجلس إذا لم تسفر عمليات مراقبة حسابات التسيير عن وجود مخالفات أو نقص في القيم ، أو بعد إصدار قرار مؤقت بتحفظات وأوامر بررها المحاسب في الأجل المحدد⁽¹⁾ ليلغ القرار إلى الناظر العام والمحاسبين أو الأعوان المعنيين والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية⁽²⁾.

ويتميز هذا القرار بكونه منصبا فقط على التسيير المالي الذي تم تفحصه دون غيره ، بحيث يشمل كل عمليات السنة المالية . ويكتسي هذا القرار قوة قانونية في مواجهة جميع الأطراف المعنية، إذ يصبح ملزما لمجلس المحاسبة الذي أصدره من جهة، فلا يمكن الرجوع على المحاسب مرة أخرى أو إقرار مسؤوليته الشخصية والمالية حول نفس التسيير المالي الذي تحصل فيه على إبراء الذمة إلا في الحالات المنصوص عليها في المواد 102، 103، 107، 110 من الأمر رقم 95-20 . ومن جهة ثانية يكون ملزما بالنسبة للهيئات العمومية المعنية به ولدى الجهات القضائية الأخرى .

ب - قرار تبرئة الذمة Quitus:

وهو القرار الذي يتحصل عليه المحاسب عقب مغادرة وظيفته بصفة نهائية ، وذلك بناء على التماس المعني ، مادام لم يتأخر في تقديم حساباته ، بحيث ينبغي على المجلس البت في هذا الالتماس

(1) - يمكن أن تنتهي المراجعة ابتداء برفض الحساب ، فقد تم إصدار 12 قرار رفض حسابات أو أوامر في الحوصلة التي تضمنها

التقرير السنوي لسنة 1995 السالف ذكره .

(2) - المادة 84 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره .

بقرار التبرئة في أجل سنتين من تاريخ استلام الطلب ، فإذا انقضى هذا الأجل ، تبرأ ذمة المحاسب العمومي بقوة القانون⁽¹⁾.

ويسمح قرار التبرئة بالاحتجاج به قانونا من طرف المعني فيما يتعلق بالتحرر من التزامات الوظيفة ، وخصوصا المطالبة برفع اليد عن الضمانات المقدمة عند مباشرة المهام (اكتتاب التأمين) فيما لم تبين النصوص القانونية طريقة منح قرارات تبرئة الذمة ولا كيفية الفصل فيها وعليه فتحكمها إجراءات قرارات المجلس عموما من حيث صدورها عن طريق المداولة .

ج- قرار وضع المحاسب العمومي في حالة مدين:

وهي الحالة التي تقر فيها نتائج المراجعة وجود أخطاء في حساب التسيير المقدم ، كتسديد نفقة غير شرعية أو عدم تحصيل إيراد معين ، أو عجز في أموال الصندوق ، بحيث لم يتم المحاسب العمومي بتسديد ما يغطي المبلغ المالي المستحق عليه من أمواله الخاصة فيصدر إذ ذاك المجلس قراره النهائي بوضع المحاسب المعني في حالة مدين بالمبلغ الناقص .

ويؤخذ على المشرع في هذا القرار، أنه لم يبين كيفية حساب المبلغ المستحق على المحاسب خاصة إذا تعلق الأمر بعمليات الخزينة العمومية ، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية ، فإن النصوص السارية حاليا لم تقر بوجود فوائد على المبالغ المستحقة إعمالا لمبدأ التعويض الذي يشمل ما لحق من خسارة وما فات من ربح⁽²⁾ على عكس القانون الفرنسي الذي يقرها⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن تقرير مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع القيم والأموال يمكن للمحاسب أن يحتج فيه بعامل القوة القاهرة ، أو أنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال ، كما يمكن للمجلس أن يحتمل المسؤولية الشخصية والمالية للوكلاء والأعوان الموضوعين تحت رقابة أو سلطة المحاسب العمومي⁽⁴⁾.

2-الجزاءات (الغرامات) :

تتلخص العقوبات التي يصدرها المجلس في شكل غرامات يصدرها في الحالات التالية :

(1) - المادة 85 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره .

(2) - يقر القانون رقم 90-32 بهذه الفوائد في مادته 2/69 .

(3) -نوار أمجوج مجلس المحاسبة ودوره ، مرجع سابق ، ص 121 .

(4) -المادة 82 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره .

أ- أو كل المشرع للناظر العام مهمة السهر على تقديم الحسابات بانتظام، وأن يطلب توقيع غرامات، ذات طابع شخصي تأديبي عن أخطاء واقعة⁽¹⁾، في حال التأخر أو رفض تقديم الحسابات، سواء حسابات المحاسبين أو الأمرين بالصرف. وقد تم رفع مقدار هذه الغرامات من ما بين 1000,00 و 10.000,00 دج إلى ما بين 5000,00 و 50.000,00 دج⁽²⁾. وإذا أرسل المجلس إلى المحاسب أمرا بتقديم حسابه في أجل يحدده، فإنه يطبق عليه إكراهها ماليا رفعت قيمته من 100 إلى 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوما. فإذا انقضت المدة الأخيرة يمكن أن يعتبر ذلك عرقلة لسير العدالة، يتعرض صاحبها للعقوبات المنصوص عليها في المادة 3/43 من قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾.

ب- يعاقب المجلس بغرامة في حال رفض تقديم أو إرسال الحسابات أو المستندات أو الوثائق إلى المجلس عند إجراء التدقيقات والتحقيقات، أو ضد كل من لا يقدم بدون مبرر للمجلس المعلومات الضرورية لممارسة مهامه أو يعمل على عرقلة عمليات التدقيق السارية وذلك بغرامة قدرها من 5000-50.000 دج، فإن تكررت العرقلة طبقت العقوبات المنصوص عليها في المادة 3/43 من قانون الإجراءات الجزائية⁽⁴⁾.

ج- في حال المحاسبين الفعليين يمكن للمجلس معاقبة الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون على التدخل في وظائف المحاسب العمومي بغرامة مالية مقدارها 100.000 دينار وذلك حسب أهمية المبالغ محل التهمة⁽⁵⁾.

د- في حال وقوع مخالفة تدخل في نطاق المخالفات المحددة في المادة 88 من الأمر 95-20 السالف ذكرها، يكون للمجلس الحق في أن يعاقب بغرامة لا يمكن أن تتعدى المرتب السنوي الإجمالي للتعويض المعني على أن يصدر قرار الغرامة في أجل لا يتعدى 10 سنوات من ارتكاب المخالفة⁽⁶⁾. كما يحق للمجلس أن يعاقب بغرامة ودون المساس بالمتابعات الجزائية كل

(1)-نوار أموج مجلس المحاسبة ودوره، مرجع سابق، ص105.

(2)-المادتان 61 المعدلة و63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف ذكره.

(3)-المادة 68 المعدلة من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

(4)-المادة نفسها.

(5)-المادة 86 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

(6)-المادتان 89-90 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف.

مستول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة المجلس يكون قد خرق حكما من الأحكام التشريعية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، على ألا يتعدى مبلغ الغرامة المبلغ المقرر في المادة 89 من الأمر رقم 20-95⁽¹⁾.

وينتهي دور المجلس متى أخذت الوقائع الوصف الجزائي، حيث يحول الملف إلى النائب العام المختص للمتابعة وتطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء بالموازاة مع المتابعات والغرامات التي يكون المجلس قد أصدرها⁽²⁾.

3- طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة :

تخضع قرارات مجلس المحاسبة إلى ثلاثة طرق للطعن هي :

أ - المراجعة :

يظهر مجلس المحاسبة كقاضي أول درجة من خلال مختلف القرارات التي تصدرها الغرف باختصاصاتها المختلفة، وأمام هذه الغرف والفروع يمكن تقديم طلب المراجعة في تلك القرارات الصادرة عنها.

يقدم طلب المراجعة في حال وجود أخطاء أو إغفال أو تزوير، أو في حال الاستعمال المزدوج وكذا عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك. أما عن صاحب الحق في تقديم هذا الطلب فهو المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام، كما يمكن للغرفة أو للفرع مصدر القرار مراجعته تلقائيا⁽³⁾.

يشترط لقبول طلب المراجعة أن يشمل عرض الوقائع والوسائل وأن يرفق بالمستندات والوثائق الثبوتية، ويوجه إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، إلا أن يكون القرار صادرا على أساس وثائق خاطئة فيمكن تجاوز أجل السنة⁽⁴⁾. وقد بين الأمر رقم 20-95 إجراءات مراجعة القرارات من قبل الغرف والفروع التي لا

(1) - المادة 91 المعدلة من الأمر رقم 20-95 نفسه .

(2) - المادة 92 من الأمر رقم 20-95 السالف ذكره.

(3) - المادة 102 من الأمر رقم 20-95 نفسه.

(4) - المادة 103 من الأمر رقم 20-95 نفسه .

لا يكون لها أثر موقف للقرار موضوع الطعن ، ما عدا في حال طلب رئيس مجلس المحاسبة وقف تنفيذ القرار إلى غاية إصدار قرار البت في طلب المراجعة بعد أن تبين أن الدفوع المستند إليها تبرر ذلك ، ولا يكون الأمر بالوقف إلا بعد استشارة رئيس الغرفة أو رئيس الفرع والناظر العام⁽¹⁾ .

ب- الاستئناف :

يظهر مجلس المحاسبة من خلال هذا الطريق ، كقاضي استئناف (درجة ثانية) بحيث تعتبر قراراته قابلة للاستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن .
ويقدم من نفس الأطراف المعنيين بالمراجعة عن طريق تقديم عريضة الاستئناف كتابيا موقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني . وترفق العريضة بعرض دقيق ومفصل للوقائق والدفوع المستند إليها وتودع أو ترسل إلى كتابة ضبط المجلس ليتم دراستها من قبل تشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة مصدرة القرار .

وعلى عكس المراجعة يكون للاستئناف أثر موقف للتنفيذ⁽²⁾ . وتبدأ الإجراءات بتعيين مقرر لكل ملف من طرف رئيس المجلس ليقوم بالتحقيق ويقدم تقريره واقتراحاته إلى الناظر العام الذي يقدم بدوره استنتاجاته ليعاد الملف إلى رئيس المجلس الذي يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ المستأنف وفي التاريخ المحدد تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة على الملف، مع إمكانية تقديم الملاحظات الشفوية من قبل المعني . وتعرض القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام ، ليتم اتخاذ القرارات بأغلبية الأصوات⁽³⁾ .

ج- الطعن بالنقض :

وكمحلة أخيرة من طرق الطعن تعتبر قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض .

لقد كانت المادة 110 من الأمر رقم 95-20 تثير الكثير من التساؤل حول الجهة

(1) - المادة 106 من الأمر رقم 95-20 نفسه .

(2) - المادة 107 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره .

(3) - المادتان 108-109 من الأمر رقم 95-20 نفسه .

القضائية المختصة بالطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة⁽¹⁾، إلا أن الإشكال بدأ يتضح بنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98⁽²⁾ التي تجعل مجلس الدولة هو المختص بالنظر في الطعون بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة وهو ما أكدته قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد⁽³⁾ حيث نص في مادته الـ 958 على اختصاصه بالنظر في الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة، ولكن هذا الطعن لا يكون عن طريق الإحالة كما في المحكمة العليا⁽⁴⁾ وإنما يفصل مجلس الدولة في الموضوع. ونظرا لضرورة تعديل المادة 110 السالفة جاء التعديل الجديد للأمر رقم 95-20 معدلا لنص المادة وناصا على اختصاص مجلس الدولة بالطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

وإذا كان الأشخاص المعنيون أو محام معتمد لدى مجلس الدولة، أو الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام هم المخولون بتقديم الطعن بالنقض، فإن ميعاد الطعن وأثره لم يرد له تفصيل في نصوص مجلس المحاسبة وإنما يرد ذلك إلى قانون الإجراءات المدنية الذي يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن⁽⁵⁾ ولا يكون له أثر موقف⁽⁶⁾.

ثانيا: نتائج ممارسة الصلاحيات الإدارية:

1-2- مجال الاستشارة:

يستشار المجلس تبعا لهذا الاختصاص في أهم الملفات المالية كالتقروض المبرمة في إطار الاستثمارات بعيدة المدى، والمساهمة التي تقدمها الدولة لبعض المنظمات الدولية أو العمليات الاستثنائية كحالات الزلازل والفيضانات.

(1) - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 240-242. مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات

الإدارية، مرجع سابق، ج 2، ص 211.

(2) - المتعلق بإنشاء مجلس الدولة.

(3) - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 هـ الموافق لـ 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية ع 21 الصادرة في 23 أبريل 2008.

(4) - المادة 364 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد.

(5) - المادة 956 من القانون نفسه.

(6) - المادة 361 من القانون نفسه.

وقد استشير المجلس في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية، كالقانون المتعلق بقوانين المالية رقم 84-17، والقانون الخاص بالبنوك، وكذا تطبيق القانون المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية وخاصة مشروع قانون المحاسبة العمومية⁽¹⁾.

إن هذه الاستشارة غير إجبارية، مما يفسر عدم تفعيلها وقلة نتائجها، وكمثال على ذلك لم يصدر المجلس غير تقرير واحد موجه إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾، وتقريرين اثنين موجهين إلى مصالح رئيس الحكومة يتضمنان ملفين أحالتهما عليه هذه الأخيرة⁽³⁾، طوال الفترة بين 1993-1997، وهو ما يؤكد ضعف توظيف هذا الاختصاص وحتى إهماله.

أما ما يتعلق بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية -الاستشارة الواجبة الوحيدة - فيطالب المجلس بإعداد التقرير التقييمي لهذا المشروع، إذ يستوجب على الحكومة إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بالتقرير التقييمي للمجلس إضافة إلى التقرير التفسيري الذي يبرر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المالية المعنية وكذا جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص الاستثمارات المخططة.

ويتكون التقرير التقييمي من قسمين⁽⁴⁾، يتعرض المجلس في القسم الأول بالتعليق على نتائج نتائج تنفيذ قوانين المالية بتفحص العمليات الخاصة بالميزانية العامة والميزانية الملحقه، وكذا عمليات الخزينة، أما القسم الثاني فيتفحص فيه المجلس تقنيا استعمال وتسيير ترخيصات الميزانية من طرف الحكومة، ويبين المخالفات المالية المرتكبة أو أخطاء التحصيل.... إلخ.

يرتبط التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة، وجودا وعدما، فمتى أصدرت الحكومة مشروعها ذاك لترسله إلى الهيئة التشريعية فإن المجلس ينجز تقريره التقييمي، والعكس هو الحاصل مع امتناع الحكومات المتعاقبة عن تقديم حساباتها إلى الهيئة التشريعية منذ الثمانينات، وهو ما يجعل التقرير التقييمي هذا مجرد افتراض، إلا أن يفعل هذا الإجراء بحيث تعد مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 مؤخرا بادرة

(1)- عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، مرجع سابق، ص 160.

(2)- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995.

(3)- التقرير السنوي لسنتي 1996-1997 السالف ذكره.

(1)- Ramli Mouloud , Approche Comparative des cours des Comptes Française et Algérienne, op.cit, p 329.

جيدة ، حيث رفع المجلس ضمن تقريره المتعلق بقانون ضبط الميزانية للسنة المعنية توصية تنص على إمكانية متابعة القطاعات التي سجلت خللا في تسيير ميزانيتها قضائيا إلا أن المؤسف أن هذه النقطة تم تجاهلها خلال دراسة ومناقشة القانون المصوت عليه مما قد يثير التساؤل حول قيمة تقييم المجلس مادام لا يؤخذ بمضمونه؟

2- رقابة نوعية التسيير :

لا تنتهي رقابة نوعية التسيير إلا بجملة من التقارير التي تتنوع بحسب مضامينها كما يلي:

أ- مذكرة التقييم⁽¹⁾ :

وهي جملة التوصيات والاقتراحات التي يصدرها المجلس عقب إجراءات مراقبة نوعية تسيير هيئة ما، قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير هذه الهيئة، والتي تبلغ إلى المسؤولين المعنيين والسلطات المعنية ، حسبما نصت عليه المادة 73 من الأمر رقم 95-20 والمادة 57 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكرهما .

إن هذه التوصيات و الاقتراحات التي تتضمنها مذكرات التقييم ، وإن كانت غير إلزامية بالنسبة للهيئات المعنية فإنه قد يترتب عليها وسائل وتقارير أخرى أكثر فعالية .

ب- رسالة رئيس الغرفة :

وهي الرسالة التي يطلع بها رئيس الغرفة مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته إذا أثبتت تحقيقاته في إطار إنجاز المذكرة التقييمية ، وجود حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخرزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، أو في حال ثبت أنه قد تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين بحيث تبقى هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعة الإقليمية أو المرفق العمومي⁽²⁾ . يتم إعلام رئيس مجلس المحاسبة بأمر هذه الرسالة التي تهدف إلى اتخاذ المسؤولين للإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا

(1) - بناء على ما جاء في التقرير السنوي لسنة 1995 فقد توج عمل المجلس بإصدار 63 مذكرة تقييم ، و 69 مذكرة تقييم بناء على ما جاء في التقرير السنوي لسنتي 1996-1997 .

(2) - المادتان 24 و 25 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره ، والمادة 1/47 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره .

سليما أو استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية وكذا موافاة مجلس المحاسبة بنتائجها .
وتجدر الإشارة إلى أن استعمال هذه الرسائل قد ظهر لأول مرة في فرنسا في مجال الرقابة
على هيئات الضمان الاجتماعي ثم عمم على المجالات الأخرى لنشاط الإدارة العمومية في القضايا
ذات الأهمية البسيطة⁽¹⁾ .

ج- المذكرة الاستعجالية :

وهي المذكرة التي يكون موضوعها هو نفس موضوع رسالة رئيس الغرفة أي الوقائع
المسجلة في المادتين 24 و 25 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكرهما، إلا أنها لا توجه إلى
مسئولي المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة ، وإنما توجه إلى السلطات السلمية أو الوصية أو كل
سلطة أخرى مؤهلة لهذه المعايينات ، وتوقع من طرف رئيس مجلس المحاسبة ، على أن يوافق المجلس
بنتائج ما جاء فيها⁽²⁾ .

وتعتبر هذه المذكرات أولى مظاهر ممارسة الاختصاصات الإدارية لمحكمة الحسابات الفرنسية
حيث تلزم بناء على نص المادة 16 من القانون المؤرخ في 16 سبتمبر 1807 بإخطار وزير
المالية والعدل بتجاوزات الأمرين بالصرف ، ثم عمم الإخطار ليشمل جميع الوزراء . وقد واجه
استعمال هذه المذكرات صعوبات في بدايته في الحصول على أجوبة الوزراء إلى أن تم تحديد الأجل
المعين لتقديم الأجوبة⁽³⁾ .

وفي القانون الجزائري يلزم الوزراء بتقديم أجوبتهم على المذكرات الاستعجالية للمجلس في
آجالها لكن ليس هناك ما يلزمهم بتنفيذ ما جاء فيها ، فلا يملك المجلس آنذاك إلا أن يدرجها
(المذكرات والأجوبة) في التقرير السنوي⁽⁴⁾ .

د- المذكرة المبدئية:

(1)- Jean claude Martinez et pierre di Malta , Droit budgétaire , édition L.I.T.E.C, paris.
France, 1999,P 875 .

(2)- المادة 2/47 المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره .

(3)- نوار أمجوج ، مجلس المحاسبة ودوره ، مرجع سابق ، ص 139 .

(4)- بناء على ما جاء في التقرير السنوي لسنتي 1996 و 1997 لم يصدر المجلس الا 04 مذكرات استعجالية للوزراء .

وهي المذكورة التي يعلم بها رئيس مجلس المحاسبة السلطات والهيئات المعنية بالرقابة بالنقائص التي يراها المجلس في النصوص التي تسري على شروط استعمال وتسيير الأموال والوسائل الخاصة بتلك الهيئات . وتتضمن هذه المذكورة معاينات المجلس وملاحظاته وتكون مصحوبة بكل التوصيات التي يراها مفيدة بحيث يتعين على هذه السلطات إفادته بالنتائج التي يخصصها لمذكراته المبدئية⁽¹⁾.

هـ- التقرير المفصل :

دائما وفي إطار رقابة نوعية التسيير وإنجاز المذكرات التقييمية يمكن أن تشمل اقتراحات المقرر المختص نوعا آخر من التقارير وهو التقرير المفصل والذي يصدره المجلس في حالتين :

- في حال وجود وقائع قابلة للوصف الجزائي ، بحيث تصادق التشكيلة المداولة على تقرير مفصل بهذه الوقائع ، ثم يوقع من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة لإحالة على الناظر العام مرفوقا بكل العناصر الأخرى المكونة للملف ، ويعمل الناظر العام على إخطار النائب العام المختص إقليميا² .

- في حال وجود وقائع قابلة للإحالة على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، داخلة ضمن ما نصت عليه المادتان 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 اللتان سبق ذكرهما فإنه يصادق على تقرير مفصل من طرف التشكيلة المداولة ، ويوقع من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ويرسل إلى الناظر العام⁽³⁾ وتتم متابعته وفق الإجراءات التي سبق ذكرهما.

و _ التبليغ بوقائع الدعوى التأديبية :

إذا لاحظ المجلس في إطار رقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو

(1) - المادة 26 من الأمر 95-20 والمادة 48 من المرسوم الرئاسي 95-377 السالف ذكرهما .

(2) - المادتان 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره .

(3) - المادة 94 معدلة من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم والمادة 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكرهما وقد أصدر المجلس 17 تقريرا مفصلا حول وقائع قد تدخل ضمن اختصاص غرفة الانضباط أو الجهات القضائية لسنتي 1996-1997 على ضوء التقرير السنوي لهما .

عون تابع لهيئة خاضعة لرقابته فإنه يبلغ ذات السلطة التأديبية ضد المعني بهذه الوقائع ، وتعلم السلطة التأديبية المجلس بالردود⁽¹⁾. إن هذه النتيجة هي اختصاص وصلاحيه جديدة للمجلس تستحق التنويه وتدل على الرغبة في تفعيل دور هذه المؤسسة .

و- التقرير السنوي :

يكتسي هذا التقرير أهمية مزدوجة، من حيث تمكين الحكومة من الوقوف على الأخطاء الواقعة أثناء تنفيذ الميزانية من جهة ، ومن جهة أخرى تمكين رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية من الاطلاع على النشاط المالي للحكومة و تقدير مستوى أدائها .

لقد تم التطرق إلى هذه الآلية في مختلف النصوص المؤسسة لمجلس المحاسبة⁽²⁾ بحيث يبين التقرير السنوي المعائنات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال المجلس مرفقة بكل التوصيات التي يرى المجلس ضرورة تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات المعنية بالرقابة ويرسل إلى رئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية، كما ينشر كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية⁽³⁾.

ويمر التقرير السنوي بعدة إجراءات تبدأ بإرسال رئيس الغرفة معائناته وملاحظاته القابلة للإدراج في التقرير السنوي إلى المقرر العام المختص من أجل عرضها على لجنة البرامج والتقارير للدراسة، بحيث تصبح هذه المعائنات مشروع مذكرة إدراج إذا وافقت عليها لجنة البرامج . يتم إعداد مشروع مذكرة الإدراج تحت إشراف رئيس الغرفة ثم يحال إلى المقرر العام للدراسة بمعية رئيس الغرفة. هذا الأخير، وبناء على ملاحظات المقرر العام يضبط نص مذكرة الإدراج الواجب عرضها على لجنة البرامج والتقارير التي تعمل على ضبطها ليتم إرسالها إلى المسؤولين والممثلين الشرعيين والسلطات السلمية أو الوصية من قبل رئيس مجلس المحاسبة لتمكينهم

(1) - المادة 27 مكرر من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم .

(2) - انظر المادة 190 من دستور 1976 ، والمادة 160 من دستور 1989 ، والمادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 ، المادة 56 من القانون رقم 80-05 والمادتان 12 و13 من القانون رقم 90-32 ، المتعلقان بمجلس المحاسبة وتسيره بحيث أقر القانون الأول على إرسال التقرير إلى رئيس الجمهورية فقط أما الثاني فقد أُلزم إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني فيما تركت مسألة النشر لتقدير رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس المحاسبة .

(3) - المادة 16 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره .

من تقديم إجاباتهم في أجل لا يقل عن شهر .

وأخيراً، وبناء على مذكرات الإدراج والأجوبة المستلمة ، يتكفل المقرر العام بإعداد الصيغة النهائية لمشروع التقرير السنوي ، ليعرض على لجنة البرامج والتقارير قصد المصادقة عليه⁽¹⁾.

لم ينشر لمجلس المحاسبة غير تقريرين سنويين (1995، 1996، 1997) يرتبطان أصلاً بسنتي 1993 و 1994 منذ صدور الأمر رقم 95-20 المطبق حالياً ما يعني أن تقاريره السنوية أصبحت مجرد حصيلة سنوية للمجلس يقدمها بطريقة روتينية ، بخلاف التقارير السنوية في القانون الفرنسي التي تعتبر وسيلة هامة لإعلام رئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية والمواطنين عن طريق النشر بنشاط الحكومة منذ قانون 7 أكتوبر 1946 وما بعده⁽²⁾.

من خلال بحث نتائج ممارسة الصلاحيات الرقابية للمؤسستين في مجال الحفاظ على الأموال العامة أمكن استخلاص بعض المقاربات والمفارقات تتلخص في :

- لا يصدر قضاء المظالم إلا أحكاماً قضائية، في حين أن مجلس المحاسبة يصدر إلى جانب قراراته وأحكامه على حسابات المحاسبين العموميين تقارير إدارية لا تصل درجة الزاميتها حد الأحكام والقرارات. وعليه تكون أحكام قضاء المظالم كلها ملزمة واجبة التنفيذ في حين لا تتمتع إلا قرارات المجلس بهذه الإلزامية بخلاف التقارير .

- تتمتع كل من أحكام قضاء المظالم، وقرارات مجلس المحاسبة بالقوة التنفيذية قياساً على قرارات الجهات القضائية العامة .

- يمتاز قضاء المظالم عن مجلس المحاسبة بفارق جوهري في مجال موضوع الأحكام حيث نجد

(1) - المواد 64-65-66 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره .

(2) - بحيث يعتبر هذا التقرير امتداداً لعرائض التنبيه التي كانت تقدمها البرلمانات إلى الملك في عهد الإقطاع ، وقد ارتبط بالتحويلات السياسية التي عرفها النظام السياسي الفرنسي، إذ كان يكتسي طابعاً سرياً في بداية الأمر ، ثم تقرر نشره أول مرة سنة 1938 ثم عوض بملخص لنشاط المجلس لمدة سبع سنوات . انظر نوار أمجوج ، مجلس المحاسبة ودوره ، مرجع سابق ، ص 141-142 .

- أحكام قضاء المظالم تتضمن الإلغاء بالنسبة للقرارات غير المشروعة وهو الأمر غير المسموح به إطلاقاً بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي تنحصر مهمته في مراقبة صحة الحسابات دون التدخل في القرارات وملاءمتها التي تعتبر أمراً داخلياً موكولاً للإدارة في صفة الأمرين بالصرف .
- يختص مجلس المحاسبة بإعداد تقارير في مجال رقابة نوعية التسيير والاستشارة والتي تبقى غير ملزمة إلى حد ما على تنوعها وكثرتها إلا أن قضاء المظالم وإن كان يمارس رقابة الأداء على عمال الجباية فإن آثار هذه الرقابة إلزامية تبعاً لما يتمتع به من الازدواجية القضائية والتنفيذية .
- تعتبر أحكام قضاء المظالم نهائية غير قابلة لأي وجه من المراجعة نظراً لمكانة الهيئة مصدرتها وكذا الإجراءات التي تسبق هذه الأحكام وشدتها وصرامتها ، أما قرارات مجلس المحاسبة والتي تنحصر في الحكم على حسابات المحاسبين ، فهي قابلة للطعن بالمراجعة أمام الفرع أو الغرفة مصدرة القرار ، أو الاستئناف أمام تشكيلة الغرف مجتمعة ، وإما بالطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الذي يفصل حينها في الموضوع .
- أما من حيث الجزاءات فإننا نجد أن العقوبات المسلطة على المعتدين على المال العام أياً كانت صفتهم ، فعالة ومرنة لدخولها مجال التعزير المرتبط بالمصلحة العامة ، بحيث يمكن لقاضي المظالم المعاقبة بالضرب ، ويصل بذلك إلى حد العزل ، وهو أمر غير مقبول ، أو غير وارد إطلاقاً لدى مجلس المحاسبة المحدود النظر المقصور الأثر .
- يمتاز قضاء المظالم في مجال العقوبات بنظام المصادرة الذي يعد في فعاليته أعظم بكثير من أي نظام آخر لأنه يعمل على استرداد المال العام ، وتصحيح ما وقع من حيف على الأموال العامة من جهة ، ومن جهة ثانية يعتبر رادعاً لكل من تسول له نفسه الاعتداء على الحقوق المالية للمسلمين .
- أما لدى مجلس المحاسبة ، فإنه وفي حال الحكم على المحاسبين بوضعهم في حالة مدين فإن المحاسب إن لم يستطع جبر النقص يقدم إبراءً رجائياً جزئياً أو كلياً من المبالغ المستحقة إلى وزير المالية الذي يمكنه أن يعفيه من ردها بعد استشارة لجنة المنازعات ، أو حتى يمكن إسقاطها إذا لم يستطع المحاسب تغطيتها من اكتتاب التأمين⁽¹⁾ وبالتالي فإن سلطة وزير المالية سلطة مقيدة لقرارات

(1) - المادتان 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 السالف ذكره .

و أحكام مجلس المحاسبة .

- إذا كان قضاء المظالم يمتاز بنظام المصادرة ، فإن مجلس المحاسبة قد خول حق فرض غرامات في حال وقوع مخالفات سواء كانت في حالة تأخير الحسابات ، أو المخالفات المتعلقة برقابة الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية مع ما هناك من فارق بين المصادرة والغرامة ، فإن المصادرة تعني نقل ملكية أشياء معينة إلى الدولة جبرا عن مالكيها دون مقابل ، بينما الغرامة منشئة لحق الدولة في اقتضاء مبلغ معين من ذمة المحكوم عليه عقوبة ، بحيث تكون المصادرة عينية والغرامة شخصية⁽¹⁾، و للمصادرة أثر بالغ وفعالية عكس الغرامة .

- إذا كان مجلس المحاسبة مكلفا بضبط الحسابات - مع الرقابة الإدارية غير الملزمة تقريبا- فإنه يحق للمجلس ضبط المخالفات فقط ، لأنه متى تجاوزت الوقائع التي يكتشفها مجلس المحاسبة حدود المخالفات المنصوص عليها تحديدا انتهى دوره واعتبر وسيلة لتحريك القضاء المختص في المتابعات الجزائية مشكلا بذلك حلقة وسيطة بين جرائم المال العام ورقابة القضاء العادي .

ومن خلال كل ذلك يبدو جليا أثر ودور قضاء المظالم في مقابل دور مجلس المحاسبة في مجال مراقبة المال العام ، فإلى جانب كون اختصاصات المجلس تظهر كفروع من فروع قضاء المظالم ، فإن هذا الأخير يشمل آثار ودور المجلس ودور القضاء العادي في العقاب وهو سر الفعالية في الأداء .

⁽¹⁾ - محمد مطلق عساف ، المصادرات والعقوبات المالية دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية مؤسسة الوراق، عمان، ط1، 2000، ص 27-28 .

خاتمة الفصل:

بعد دراسة وبحث الناحية الوظيفية لمؤسستي قضاء المظالم ومجلس المحاسبة، وربطها بالرقابة على المال العام يمكن القول أنه:

أولاً: من حيث اختصاصات وصلاحيات قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري:

تتنوع الاختصاصات لتتجاوز الرقابة المالية عند قضاء المظالم، لأن معيار الاختصاص لديه إنما هو كون أحد أطراف التجاوز من عمال الدولة، بحيث يكون العامل على المال العام جهة فقط. كما يشمل المؤسسات العامة والمرافق بحسب طبيعتها في مرحلة قضاء المظالم (الدواوين والأوقاف)، ضف إلى ذلك يتمتع قاضي المظالم بالصلاحيات التنفيذية التي تسهل عملية التنفيذ وتشمل جوانب دينية هامة.

أمّا مجلس المحاسبة فهو هيئة رقابية متخصصة في رقابة الأموال العامة، إلا أن اختصاصاتها ليست قضائية جميعاً، ولكنها قضائية، تشمل مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال المالية والميزانية، وإدارية تشمل الاستشارة ورقابة التسيير. فاختصاص المجلس محدد في هيئات معينة وبنوع معين من الرقابة لا يتجاوزها.

ثانياً: من حيث إجراءات ممارسة الصلاحيات الرقابية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة

الجزائري والنتائج المترتبة عنها:

بدا واضحاً أن قضاء المظالم قد منح إجراءات واسعة وصلاحيات هامة في سبيل ممارسة اختصاصاته، كلها بهدف التيسير في القضاء والسرعة في الأداء باعتبار التعطيل نوعاً من الظلم. وبناء على هذه الإجراءات السهلة يتمتع قاضي المظالم بسلطة الإلغاء والتعويض، كما يفوض

القضاء بالتعزير في عقوبات بدنية أو مالية أو تأديبية.

أمّا مجلس المحاسبة فإنّ نتائج ممارسته تتراوح بين منح قرارات الإبراء، وكذا الغرامات في الرقابة القضائية، والتوصيات في الرقابة الإدارية، كما يمكنه تحريك الدعوى الجزائية والتأديبية بموجب الإصلاحات الجديدة.

الأمر
عبد القادر للعطوم الإسلامية

المخاتمة

جامعة الأمير عبد القادر عظيم الإسلامية

بعد بسط موضوع الرقابة على الأموال العامة واختصاص قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري في الحفاظ على المال العام، أمكن الوصول إلى جملة نتائج وتوصيات

أولاً: النتائج المتوصل إليها:

من خلال ما سبق أمكن التوصل إلى النتائج التالية:

-السبق الذي تمتع به النظام الإسلامي باعتداده بالأموال العامة ابتداءً، وفصلها عن ملكية الخليفة أو ولي الأمر، وكذا تحديد مواردها وضبط نفقاتها الحصرية عن طريق الكتاب والسنة. وبالرغم من التطور إلا أن الأطر العامة للإيرادات والنفقات بقيت محكمة بمبدأ الشرعية أو عدم مخالفة نصوص الكتاب والسنة، رغم اختلاف نظام الحكم، في حين لم يظهر مصطلح الأموال العامة في النظم العالمية بصفة بارزة إلا مع الثورة الصناعية في أوروبا.

-إن اعتماد المالية العامة للدولة الإسلامية على نصوص الكتاب والسنة (نصوص إلهية) يجعل وظيفة الدولة المالية محققة للصلاح الذي لا يمكن أن تحققه قوانين أو أساليب وضعية خاضعة للتجربة، وقابلة للنجاح أو الفشل، كما تتمتع هذه الأصول الإلهية بالقبول لدى الشعوب المسلمة التي يحكمها مبدأ الطاعة.

-التشريع الإسلامي تشريع واقعي، رغم أنه كفل تحقيق الصلاح بطاعة ما جاء في نصوصه، إلا أنه لم يبق الأمر على إطلاقه، بل أقر مبدأ المتابعة والمراقبة لمن يتصرف في المال العام، وقد عرف النظام الإسلامي كل صور الرقابة التي تعرفها النظم العالمية حالياً، بل وزاد عليها رقابة لا يمكن لقوانين العالم كلها وإن اجتمعت أن تفرضها على أحد، وهي الرقابة الذاتية النابعة من نفس الإنسان والمبنية على تيقن العبد من رقابة الله تعالى له في كل صغيرة وكبيرة، وهذا سر اهتمام الدعوة الإسلامية في طورها الأول، بإعداد الفرد المسلم الصالح، لأنه الأصل الذي لا غنى عنه، إذ لا يمكن أن يكون على رأس كل فرد شرطي، كما لا يمكن لمدونات القوانين أن تضمن احترامها من قبل أشخاص لا يرونها إلا قيوداً لحرياتهم، ولا يهمهم أن تصبح الأموال العامة أموالاً خاصة بهم.

-النظام الإسلامي من خلال ضوابط التصرف في المال العام أراد أن يحمي المجتمع بمقوماته

السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هادفا في ذلك إلى بسط التكافل والتضامن الاجتماعيين، وذلك بربط التنمية الاجتماعية بالاقتصادية، فلا تطغى إحداها على الأخرى، في حين لا ينكر أن تسعى النظم المالية العالمية لتحقيق الرفاهية - وقد تحقق ذلك لبعض منها- لكن تحقيق المعادلة الإنسانية التي تمزج بين الرفاهية والعدالة، التماسك الاجتماعي وتقديم المصلحة العامة يبقى أمرا صعبا ما لم تكن النصوص ذات الأصل الإلهي هي القاعدة في البناء.

-يعتبر قضاء المظالم تجربة رائدة وأصلا تاريخيا لوجود هيئة قضائية عليا مكلفة بالرقابة على الأموال العامة، محققا بذلك سبق الريادة. وإن كانت الدراسات القانونية تجعل من التجربة الفرنسية مهذا لاختصاص القضاء، بالرقابة المالية في شكل هيئة عليا، وهي عادة الباحثين الذين يميلون إلى عدم رد أي أسلوب إلى النظام الإسلامي باعتباره مسألة غير موضوعية، وتعصبا لا أساس قانوني له، كما قد يرجع ذلك إلى طبيعة امتزاج السلطات التي تميز النظام الإسلامي خاصة إذا تعلق الأمر بالخليفة.

-لا يخل من استقلالية قضاء المظالم كون الخليفة غالبا من يتولاه، وهو ما رمى إليه المشرع الجزائري في القانون 80-05 السالف ذكره، عندما نص في مادته الثالثة على: «يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية»، بل وإن هذا الأمر يعزز من قوة القضاء وفعالته من حيث ما يبسط من الهيبة ويمكن من الإطلاع على ما من شأنه الإضرار بمصالح الأمة (الأموال العامة)، كما يربط الخليفة أو رئيس الجمهورية ربطا مباشرا بحركة الأموال العامة.

-يتميز قضاء المظالم بالخاصية التنفيذية، وهي في هذه الحالة اختصاص توقيع العقوبة وتنفيذها على من أساء استعمال المال العام. ومسألة التنفيذ هي المسألة التي تشوه وجه القضاء الحالي، إذ لا عبرة في حكم لا ينفذ، ثم إن قضاء المظالم سيد في حكمه وحكمه لا رجعة فيه، في حين نجد مجلس المحاسبة في قراراته التي تتضمن إدانة المعنيين يبقى رهينا من حيث التنفيذ بسلطة وزير المالية التابع أصلا للسلطة التنفيذية، بل وإن المحاسب المعاقب يمكن له التخلص من العقوبة التي يفرضها عليه المجلس بالتماس إلى وزير المالية، وهو ما يبقى أمرا ينبغي التدقيق فيه.

-وظيفة الكتّاب تعتبر أصلا تاريخيا لوظيفة المحاسبين العموميين حاليا، وقد قيّد الكاتب في ممارسته لهذه الوظيفة بشروط تأتي الأمانة والعفة على رأسها قبل أن تحكم الرقابة عليه، وفي ذلك تقديم للأسباب والمعطيات الصحيحة من أجل الوصول إلى النتائج الصحيحة، وهذا يتجاوز كثيرا

الشروط التي يعتمدها القانون الجزائري اليوم مع ضعف الأنفس، ولا يجزئ عنها تأدية اليمين أمام المحكمة.

-صحيح أن قضاء المظالم لا يتمتع بصلاحيات إدارية، لكن مجلس المحاسبة وإن كان يتمتع بهذه الصلاحيات، فإنها في المقابل لا تتمتع بالإلزامية المطلوبة مع تعقد إجراءاتها وطولها - وإن كان لها آفاق إذا ما أحسن توظيفها- فإنها تبقى قاصرة في الوقت الراهن على لعب دور مميز في توجيه السياسات العامة للمؤسسات بصريح نص القانون، ومع ذلك يبقى الوجه المشرق فيها كونها سبيلا من سبل تحريك الدعوى الجزائية وحتى التأديبية مع التعديلات الأخيرة، في حال اكتشاف وقوع مخالفات تأخذ الوصف الجزائي أو التأديبي.

-يتميز قضاء المظالم عن مجلس المحاسبة في إجراءاته بالبساطة والسرعة، ويرجع ذلك إلى الهدف الأصلي من إنشائه وهو رفع الظلم وبأسرع الطرق. كما يلعب الفارق الزمني بين المؤسستين دورا مهما في مدى بساطة وتعقد الإجراءات.

-أن تحصر سلطات مجلس المحاسبة القضائية في سلطة توقيع الغرامات، رغم ما يتمتع به من تعداد بشري وهياكل تنظيمية يبدو إجحافا في حقه، وتقليلًا من شأنه خاصة إذا ما قورنت بسلطات قضاء المظالم تحديدا في مجال العزل والمصادرة، وهي عقوبات لها من الردع ما لها تبعات لحساسية الوظيفة المالية وأهميتها، وكلما زادت القيود والضوابط وأساليب الردع أصبحت الوظيفة أمانة لا تقبل الخيانة وتكليفا لا تشريفا.

ثانيا: الاقتراحات

استنادا إلى ما سبق يمكن تقديم المقترحات التالية:

-رغم أن هذا البحث هو بحث أولي لا بد أن تعتريه جوانب نقص أكيدة، فإنه تبين من خلال هذه الدراسة ضرورة تعميق البحث في هذا الجانب الرقابي لقضاء المظالم (الرقابة المالية)، ذلك أن متطلبات المذكرات الأولية حاليا تقف حاجزا أمام البحث العميق، خاصة مع الطبيعة المقارنة التي تتوسع لتضم مذكرتين في مذكرة واحدة.

-ضرورة البحث في مصادر جديدة، وعدم الاقتصار على ما تم استهلاكه، وهذا المسلك لا يحققه إلا البحث في مخطوطات ونصوص قديمة تهتم بدراسة النظم التي عرفها النظام الإسلامي من أجل أكبر استفادة من التجربة الإسلامية، أو على الأقل تدعيم التجربة الحالية للجزائرية بما جاء في النظام الإسلامي بما يتوافق مع المؤسسات الحديثة .

-ضرورة الاعتناء بمجلس المحاسبة من خلال التركيبة البشرية، فإن اخضاع قضاة مجلس المحاسبة لقانون خاص بهم يعد انتقاصا من صفتهم القضائية. وبناء على ذلك ظهرت الحاجة لإخضاعهم للقانون الأساسي للقضاة، بالإضافة إلى تكوين متخصص يتعلق بطبيعة المهمة الموكولة إليهم .

من جانب آخر يتعين العناية بسلك المدققين الماليين، فهو سلك يحتاج إلى النظر من حيث شروط التوظيف والالتزامات، من أجل تدعيم دورهم كهيئة استشارية ضرورية لعمل المجلس .

-الاعتناء بالغرف الإقليمية باعتبارها تقريبا للإدارة من المواطن، وتعزيز دورها بشريا وهيكليا من أجل تحقيق رقابة فاعلة كما يراد لها، ويتحقق الهدف المذكور بمضاعفة عدد الغرف الإقليمية وتدعيمها بالعناصر البشرية المتخصصة قياسا على الغرف الوطنية.

-تعزيز الدور الاستشاري للمجلس بجعله إجباريا، على الأقل في المشاريع أو على المؤسسات التي توظف قدرا ماليا قد يشكل خطرا على استقرار الخزينة العمومية، وهذا الأمر موجود ومطبق لدى بعض المشرعين، ممن اعتبر الدور الاستشاري من باب الرقابة السابقة، كما هو الحال لدى مجلس المحاسبة اللبناني، رغم أن كل مشروع سيد فيما يتخذه من إجراءات.

وبالإضافة إلى الصبغة الإجبارية للاستشارة، يتطلب الأمر التأكيد على إلزامية الأخذ بها، وإلا يخول المجلس حق إتباع طرق ضغط كإطلاع رئيس الجمهورية أو البرلمان.

-تفعيل الدور الاستشاري للمجلس، فيما يتعلق بمشاريع قوانين ضبط المالية والميزانية، وذلك بوضع أداة إضافية أمام الطبقة السياسية للضغط على الحكومة من أجل تقديم قانون ضبط الميزانية.

إن مسألة عرض قانون ضبط الميزانية، وإن تعلق بالنظام السياسي في الجزائر من حيث هيمنة السلطة التنفيذية، وامتناعها عن تقديم قانون ضبط الميزانية بشكل دوري، يساهم في تعطيل وتجميد دور مؤسسة، ومخالفة الهدف المعلن من وجودها، المتمثل في جعلها فاعلة في أداء وظيفتها. وبالإضافة إلى ذلك، يستدعي الأمر النظر في تاريخ مناقشة ميزانية السنة المالية المعنية الذي لا يتم إلا بعد ثلاث سنوات حسب قانون رقم 84-17 السالف ذكره، وهي مدة طويلة.

-ضرورة الاهتمام بإصدار ونشر التقرير السنوي، لأنه يعتبر وسيلة من وسائل ممارسة الوظيفة الرقابية على الأموال العامة بشفافية، ومن خلاله يتم إطلاع المواطنين على ظروف تسيير الأموال العامة.

-إن مسألة استقلالية المؤسسات وخضوعها بالمقابل لرقابة خارجية هي معادلة حساسة ينبغي الوقوف عندها مليا، فلا بد أن تضبط حدود الاستقلالية وأطر الرقابة، ولا يمكن أن يجمع بين هذين إلا جامع واحد هو تقديم الصالح العام أو المنفعة العامة من أي جهة كانت، فلا يعقل أن تكون الاستقلالية وجها من أوجه تبذير المال العام أو تقف حاجزا أمام تسليط الرقابة على التصرف في المال العام.

-الاعتناء أكثر بتفعيل رقابة المجلس على البنوك، وإن كانت إدارية فإنها تسهم في تقييم وتقييم نظم الرقابة الداخلية خاصة فيما يتعلق بمنح القروض.

-تدقيق النظر في إجراءات المتابعة التي يتخذها المجلس فيما يتعلق برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي تصل مدة إجراءاتها إلى ثلاث سنوات.

وإن كان التعديل الأخير المتعلق بمجلس المحاسبة قد تضمن حذف بعض الإجراءات، وهو مسعى محمود، إلا أن ذلك لا يصل إلى الحد الذي يفعله ويسرع بصورة جذرية، إجراءات رقابة

الانضباط.

-رفع يد وزير المالية عن مسألة تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة، لجعلها قرارات سيدة، مجسدة لاستقلالية الهيئة، وإيكال التنفيذ للمجلس باستحداث هيئة تنفيذية قضائية خاصة بالمجلس، أو تسخير جهاز التنفيذ التابع للقضاء العادي.

-ضرورة توسيع نطاق الجزاءات المخولة لمجلس المحاسبة وعدم قصرها على الغرامات، هذه الأخيرة وإن تم مضاعفتها. بموجب التعديلات الأخيرة، فإنه يقترح أن تدعم بالعزل، أو الدعوى التأديبية التي حول مجلس المحاسبة مؤخرًا حق تحريكها إلى جانب تفعيل قاعدة المصادرة لتتجاوز اكتتاب التأمين.

-تولي مجلس الدولة النظر في الموضوع إذا عرض عليه الطعن بالنقض، دون الإحالة كما هو معمول به في القضاء الإداري، يوحي بإنكار شخصية المجلس وقدرته على معالجة نقائصه، أو تأكيد قراراته متى رآها صائبة، وبالتالي ينبغي أن يمثّل إجراء الطعن بالنقض ما هو عليه في القضاء الإداري العام.

-إذا كان مطلب النظر في النصوص القانونية التي تحكم المجلس، أمرًا ضروريًا لسد الثغرات الموجودة فيه، فإنّ المسعى الذي سلكه المشرع في التعديلات الأخيرة يعد خطوة إيجابية هامة لتكييف المنظومة القانونية للمجلس وفق النظام القضائي الحالي، وبإدارة مميزة لعلاج نقائص قانونية أخرى.

الفهارس

فهرس الآيات القرآنية

فهرس الأحاديث النبوية

فهرس الآثار

فهرس الأعلام

قائمة المصادر والمراجع

فهرس الموضوعات

فهرس الآيات القرآنية

الآية	الرقم	الصفحة
سورة البقرة		
﴿... وَمَنْ يَنْعَدْ حُدُودَ اللَّهِ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ﴾	229	96
سورة آل عمران		
﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ...﴾	104	41، 25
﴿كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ...﴾	110	25
﴿وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يُغْلَبَ وَمَنْ يُغْلَبْ...﴾	161	23
﴿وَشَاوَرَهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾	159	62
سورة النساء		
﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾	01	04
﴿الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَمًا﴾	05	24
﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ...﴾	58	95
﴿يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ...﴾	59	100
﴿إِنَّا أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ...﴾	105	100
سورة المائدة		
﴿فَأَحْكُم بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ...﴾	48	100
﴿يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا عَلَيْكُمْ أَنْفُسَكُمْ...﴾	105	98
سورة الأنفال		
﴿وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ...﴾	41	36
سورة التوبة		
﴿كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ...﴾	08	04

04	10	﴿ لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وَاذِمَّةً ... ﴾
36	60	﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ ... ﴾
سورة يوسف		
56	55	﴿ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴾
سورة إبراهيم		
96	42	﴿ وَلَا تَحْسَبِ أَنَّ اللَّهَ غَفْلًا عَمَّا يَعْمَلُ ... ﴾
سورة النحل		
95	90	﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ ... ﴾
سورة الإسراء		
24	26	﴿ وَلَا تُبْذِرْ تَبْذِيرًا ﴾
24	27	﴿ إِنَّ الْمُبْذِرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ ﴾
56	34	﴿ وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا ﴾
سورة الكهف		
95	59	﴿ وَتِلْكَ الْقُرَىٰ أَهْلَكْنَاهُمْ لَمَّا ظَلَمُوا ... ﴾
سورة الحج		
208	41	﴿ الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ ... ﴾
سورة الفرقان		
24	67	﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا ... ﴾
سورة النمل		
95	52	﴿ فَتِلْكَ بُيُوتُهُمْ خَاوِيَةً بِمَا ظَلَمُوا ﴾

سورة القصص		
05	21	﴿ فَخَرَّ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ ﴾
56	26	﴿ إِنِّي خَيْرٌ مِنْ أُسْتَجَرَّتِ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴾
سورة ص		
94	26	﴿ يَدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ ... ﴾
سورة غافر		
58	19	﴿ يَعْلَمُ خَائِنَةَ الْأَعْيُنِ وَمَا تُخْفِي الصُّدُورُ ﴾
سورة الشورى		
63	38	﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ ﴾
96	40	﴿ وَحِزْوًا سَيِّئَةً سَيِّئَةٌ مِثْلُهَا ... ﴾
سورة القمر		
05	27	﴿ إِنَّا مُرْسَلُونَ النَّاقَةَ فَنَنَّا لَهُمْ فَارْتَقِبْهُمْ وَأَصْطَبِرْ ﴾
سورة الحديد		
94	24	﴿ لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ ... ﴾
سورة الحشر		
36	07	﴿ مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى ... ﴾
36	08	﴿ لِلْفُقَرَاءِ الْمُهَاجِرِينَ الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأَمْوَالِهِمْ ﴾
37	09	﴿ وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ ... ﴾
37	10	﴿ وَالَّذِينَ جَاءُوا مِنْ بَعْدِهِمْ ... ﴾
سورة القيامة		
58	14	﴿ بَلَى الْإِنْسَانُ عَلَى نَفْسِهِ بَصِيرَةٌ ﴾

فهارس الأحاديث :

الصفحة	طرف الحديث
202	أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه
97	أعنيك يا كعب بن عجرة من أمراء يكونون من بعدي
27	أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله
98	إن أعظم الجهاد كلمة عدل عند سلطان جائر
98	إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه أوشك
62	الدين النصيحة، قلنا لمن يا رسول الله، قال: لله ولرسوله
97	الظلم ظلمات يوم القيامة
38	العامل على الصدقة بالحق كالغازي في سبيل الله حتى يرجع
37	فأخبرهم أن الله فرض عليهم زكاة من أموالهم وترد على فقرائهم
98	فذكر عيادة المريض، واتباع الجنائز، وتشميت العاطس
202	قال الله: ثلاثة أنا خصمهم يوم القيامة
9	كالنصف الذي رصده الرسول ﷺ من أرض خيبر
37	لا جلب ولا جنب ولا تؤخذ صدقاتهم إلا في دورهم
27	لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر
37	ما أعطيتكم ولا أمنعكم إنما أنا قاسم أضع حيث أمرت
25	ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول: هذا لك وهذا لي
97	ما من أمير عشيرة إلا يؤتى به يوم القيامة مغلولاً
26	من استعملناه منكم على عمل فكنتمنا مخيطاً فما فوقه كان غلولاً
27	من رأى منكم منكراً فليغيره بيده
55	من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة
9	الناس شركاء في ثلاث في الكلاً والماء والنار
95	يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي

فهرس الآثار

الصفحة	طرف الأثر
57	أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم
27	ارفع حسابك
56	أن لا يركب برذونا، ولا يأكل نقيا ولا يلبس رقيقا
101	رد عني الدرهم والدرهمين
39	فإن أحسنت فأعينوني وإن زغت فقوموني
28	فوالله ما هو إلا أن رأيت الله عز وجل قد شرح صدر أبي بكر
41	قد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا
54	ما أعطى هذه أهلها وهم طائعون
28	والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة
116	وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله

فهرس الأعلام المترجم لهم

الصفحة	العلم
136	أحمد بن أبي دؤاد
122	أحمد بن طولون
206	أسد الدين شيركوه
135	إسماعيل بن عليّة
116	الأشتر النخعي
80	البحيرمي
122	بدر الجمالي
200	توبة بن نمر
120	جعفر البرمكي
135	أبو الحسن بن الفرات
175	أبو الحسن علي بن عيسى
251	زريك بن طلائع
237	أبو زنبور الماذرائي
203	الصابئي
251	العاقد
201	عبد الملك بن محمد الحزمي
232	عدي بن أرطاة
207	عز الدين أيك
07	العز بن عبد السلام

201	علي بن الحسين الزيني
204	عمارة بن حمزة
164	الفضل بن سهل
135	قتيبة بن مسلم
174	القلقشندي
122	كافور الإخشيدي
97	كعب بن عجرة
193	الليث بن فضل
10	الماوردي
42	محمد بن مسلمة
231	معز الدولة بن بويه
142	المقرئزي
46	الملك سان لويس
198	الناصر قلاوون
206	نور الدين زنكي
196	النويري
231	الوزير المهلي
101	يحيى بن أكثم
82	أبو يعلى الفراء
09	أبو يوسف
49	يوسف بن عبد المؤمن

قائمة المصادر والمراجع

-القرآن الكريم برواية حفص عن عاصم

أولاً: الكتب باللغة العربية :

1. ابن أبي الدم: إبراهيم بن عبد الله [ت 642هـ]، كتاب أدب القضاء، تحقيق: محمد عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1407هـ-1987م.
2. الأتابكي: جمال الدين أبي المحاسن يوسف بن تغري بردي [ت 874هـ]، النجوم الزاهرة في ملوك مصر والقاهرة، تعليق: محمد حسين شمس الدين، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1413هـ-1992م.
3. الأتاسي: محمد خالد ومحمد طاهر، شرح مجلة الأحكام العدلية ، حمص، سوريا، 1936.
4. ابن الأثير: عز الدين أبو الحسن علي بن محمد [ت 630هـ]، الكامل في التاريخ ، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط4، 1427هـ-2006م.
5. ابن الأثير: مجد الدين أبو السعادات المبارك محمد بن الجزري [ت 606 هـ]، النهاية في غريب الحديث والأثر، تحقيق: محمد الطناحي، وظاهر أحمد الزاوي، المكتبة الإسلامية.
6. أحمد بن حنبل: أبو عبد الله [ت 241هـ]، مسند أحمد، بيت الأفكار الدولية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1419هـ-1998م.
7. أحمد: فؤاد عبد المنعم، في الدعوى الجنائية في الفقه الإسلامي ، بيان التطبيق في المملكة العربية، السعودية، المكتب العربي الحديث، المملكة العربية السعودية، 2001.
8. الأسنوي: عبد الرحيم [772هـ]، طبقات الشافعية، تحقيق: كمال يوسف الحوت، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1407هـ-1987م.
9. الإلهي: فضل، الحسبة في العصر النبوي وعصر الخلفاء الراشدين ، إدارة ترجمان الإسلام، سي/336، باكستان، ط2، 1419هـ-1998م.

10. أوهاب: نذير بن محمد الطيب ، حماية المال العام في الفقه الإسلامي ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، ط1، 1422هـ-2001م.
11. الباز: داود، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي (أساسه وتميزه) ، رؤية شرعية لفكرة مجلس الدولة وولايته، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004.
12. الباز: عباس أحمد محمد، أحكام المال الحرام وضوابط الانتفاع والتصرف به في الفقه الإسلامي، مراجعة: عمر سليمان الأشقر، دار النفائس، الأردن، ط1، 1418هـ-1998م.
13. البجيرمي: سليمان بن محمد بن عمر [1131هـ]، حاشية البجيرمي على الخطيب، دار الفكر، 1401هـ-1981م.
14. بحاز: إبراهيم بكير، القضاء في المغرب الإسلامي ، جمعية التراث، الجزائر، ط 2، 1427هـ-2006م.
15. البخاري: أبو عبد الله محمد بن إسماعيل [ت256هـ]، صحيح البخاري، دار ابن كثير، دمشق، بيروت، ط1، 1423هـ-2002م.
16. البلاذري: أحمد بن يحيى بن جابر [ت 279هـ]، فتوح البلدان، شركة طبع الكتب العربية، القاهرة، ط1، 1317هـ.
17. بن عبد الله: أبو بكر صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، المطبعة العربية، غرداية، الجزائر، ط1، 2005.
18. بهنسي: أحمد فتحي، التعزير في الإسلام ، مؤسسة الخليج العربي، القاهرة، مصر، ط 1، 1408هـ-1998م.
19. البهوتي: منصور بن يونس بن صلاح الدين [ت 1051هـ]، كشف القناع عن متن الإقناع، مراجعة وتعليق: الشيخ هلال مصلحي، دار الفكر، بيروت، لبنان، 1402هـ-1982م.
20. بوالشعير: السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2.

21. بوزيد: بكر بن عبد الله، **الحدود والتعزيرات عند ابن القيم**، دار العاصمة للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، ط2، 1415هـ.
22. البيهقي: محمد بن الحسين [ت 470هـ]، **المحاسن والمساوي**، تحقيق: محمد بدر الدين النعساني، مطبعة السعادة، مصر، 1225هـ-1906م.
23. بيومي: زكريا محمد، **المالية العامة الإسلامية**، دار النهضة العربية، مصر، 1979.
24. الترمذي: أبو عيسى محمد بن عيسى بن سورة [ت 279هـ]، **سنن الترمذي**، تحقيق أبو عبدة مشهور بن حسن آل سلمان، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض، ط1، ص155.
25. التميمي: عز الدين الخطيب ومجموعة المؤلفين، **نظرات في الثقافة الإسلامية**، دار الفرقان، اردن، ط5، 1422هـ-2001م.
26. ابن تيمية: تقي الدين أبو العباس أحمد [ت 728هـ]، **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية**، تحقيق: لجنة إحياء التراث العربي، دار الآفاق الجديدة، بيروت، لبنان، ط1، 1403هـ-1983م.
27. ابن تيمية: تقي الدين أحمد بن تيمية [ت 728هـ]، **الحسبة في الإسلام**، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان.
28. الثعالبي: أبو منصور عبد الملك بن محمد بن إسماعيل [ت 429هـ]، **تحفة الوزراء**، تحقيق: سعد أبودية، دار البشير، عمان، الأردن، ط1، 1414هـ-1994م.
29. الجرجاني: السيد الشريف علي بن محمد، **التعريفات**، مكتبة لبنان، بيروت، لبنان، 1975م.
30. الجصاص: أبو بكر أحمد بن علي الرازي [ت 370هـ]، **أحكام القرآن**، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان.
31. ابن الجوزي: يوسف بن عبد الرحمان جمال الدين أبو الفرج [ت 656هـ]، **تاريخ عمر بن الخطاب**، دار الرائد العربي، بيروت، لبنان، ط2، 1405هـ-1985م.

32. حسن: حسن إبراهيم، حسن: علي إبراهيم، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، ط4، 1970.
33. حسن: حسن علي، الحضارة الإسلامية في المغرب والأندلس، عصر المرابطين والموحدين، مكتبة الخانجي، مصر، ط1، 1980.
34. حسين: حسين الحاج، النظم الإسلامية، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، ط1، 1406هـ-1987م.
35. حشيش: عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996م.
36. الحصري: أحمد، السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، مصر.
37. الحكيم: سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر، القاهرة، مصر، ط2، 1987.
38. حمدان: عبد المطلب عبد الرزاق، وسائل الإثبات في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007.
39. الحيارى: مصطفى، الدواوين من كتاب الخراج لقدامة بن جعفر، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1986.
40. الخفيف: الشيخ، الملكية في الشريعة الإسلامية، دار النهضة، بيروت، لبنان، 1990م.
41. ابن خلدون: عبد الرحمن [ت808هـ]، المقدمة، المطبعة الأزهرية، مصر، 1348هـ-1930م.
42. ابن خلكان: أبو العباس شمس الدين أحمد بن محمد بن أبي بكر [ت681هـ]، وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان، تحقيق: إحسان عباس، دار صادر، بيروت، لبنان.
43. خلوفي: رشيد، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

44. خلوفي: رشيد، قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 2005.
45. الخليلي: ناصر علي، الظروف المشددة والمخففة في عقوبة التعزير في الفقه الإسلامي ، مطبعة المدني، مصر، ط1، 1412هـ-1992م.
46. خليل: فوزي، دور أهل الحل والعقد في النموذج الإسلامي لنظام الحكم، بالمعهد العالي للفكر الإسلامي، القاهرة، مصر، ط1، 1414هـ-1995م.
47. أبو داود: سليمان بن الأشعث السجستاني [ت 73هـ]: سنن أبي داود، بيت الأفكار الدولية ، المملكة العربية السعودية .
48. دراز: حامد عبد المجيد، أيوب: سميرة إبراهيم، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
49. الدريني: فتحي، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم ، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، ط2، 1429هـ-2008م.
50. الديلمي: نوفل علي عبد الله صفو ، الحماية الجزائرية للمال العام ، دار هومة، الجزائر، ط2، 2006م.
51. الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر [ت 666هـ] مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، 1401هـ-1981م.
52. راشد العمر: محمد، أصول التحقيق الجنائي في الشريعة الإسلامية ، دار النوادر، سوريا ولبنان، ط1، 1429هـ-2008م.
53. رباح: غسان ، الوجيز في القانون الروماني والشريعة الإسلامية ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007م.
54. الربابعة: محمد إبراهيم، دراسة في تاريخ القضاء الشرعي ، دار الكتاب الثقافي، إربد، عمان، الأردن ، 2006م.

55. الرفاعي: أنور، الإسلام في حضارته ونظمه ، دار الفكر، دمشق، سوريا، ط 3، 1417هـ-1997م.
56. ريان: يوسف راتب، الرقابة المالية في الإسلام، دار النفائس، الأردن، ط 1، 1419هـ-1999م.
57. الزبيدي: محمد مرتضى بن محمد الحسيني [ت 1205]، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1428هـ-2007م.
58. الزحيلي: محمد، التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي ، دار الفكر دمشق، سوريا، ط 2، 1423هـ-2002م.
59. الزحيلي: وهبة ، الفقه الإسلامي وأدلته ، دار الفكر، دمشق، ط 1، 1412هـ-1991م.
60. الزرقا: مصطفى أحمد، المدخل الفقهي العام ، دار الفكر، دمشق، سوريا، ط 10، 1387هـ-1968م.
61. الزركشي : بدر الدين محمد بن عبد الله [ت 794هـ]، المنشور في القواعد ، تحقيق: تيسير محمود، مطبعة مؤسسة الخليج، الكويت، ط1، 1402هـ .
62. الزركلي: خير الدين [ت1396هـ]، الأعلام، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط5، 1980.
63. زغدود: علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2006.
64. أبو زهرة: محمد، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة)، دار الفكر العربي، مصر.
65. السائح: الحسن، الحضارة الإسلامية في المغرب، دار الثقافة، المغرب، ط2، 1406هـ-1989م.
66. الساهي: شوقي عبده ، مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام ، المكتبات الكبرى، مصر، ط1، 1403هـ-1983م.

67. السرخسي: محمد بن أحمد بن أبي سهل أبو بكر [ت 482هـ]، المبسوط، دار المعرفة، بيروت، لبنان 1406هـ-1986م.
68. أبو سردانة: محمد حسين، أصول الإجراءات القضائية والتوثيق الشرعية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 1424 هـ-2003م .
69. ابن سعد: محمد بن سعد بن منيع الهاشمي البصري [ت 230هـ]، الطبقات الكبرى، تحقيق: عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1410هـ-1990م.
70. سعيدوني: ناصر الدين ، النظام المالي للجزائر في أواخر العهد العثماني (1792-1830م)، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط2، 1985م.
71. السنهوري: عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.
72. سويلم: محمد، الرقابة المالية في إدارة الأعمال، مطبعة النيل، الجيزة، مصر.
73. السيوطي: جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر [ت 656هـ]، تاريخ الخلفاء، تحقيق: ياسر رمضان ومحمد سيف، دار عالم الثقافة، عمان، الأردن، ط1، 1427هـ-2006م.
74. الشاجي: وليد خالد ، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية ، دار النفائس، الأردن، ط 1، 1425هـ-2005م.
75. الشاطبي: أبو إسحاق إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي [ت790هـ]، الموافقات، تقديم: بكر بن عبد الله أبو زيد، دار ابن عفان، السعودية، ط1، 1417هـ-1997م.
76. شبارو: محمد عصام، القضاء والقضاة في الإسلام، العصر العباسي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1983.
77. شحاته: حسين، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية ، دار النشر للجامعات، القاهرة، مصر، ط1، 1420هـ-1999م.
78. الشريف الرازي: محمد بن الحسين بن موسى [ت 406هـ]، فحج البلاغة، شرح محمد عبده، مكتبة مصر، 2006.

79. شلبي: محمد مصطفى، المدخل في التعريف بالفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود فيه، مطبعة دار التأليف، مصر، 1382هـ-1962م.
80. شيحا: إبراهيم، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
81. شيحا: إبراهيم، أصول القانون الإداري (أموال الإدارة العامة) ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر .
82. شيحا: إبراهيم، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، مصر، 1994م.
83. الشيرازي: إبراهيم بن علي بن يوسف [ت 476هـ]، طبقات الفقهاء، تحقيق: إحسان عباس، دار الرائد العربي، بيروت، لبنان، 1970.
84. -شيهوب: مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2007.
85. الصابئ: هلال بن الحسن [ت 448هـ]، تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء ، مطبعة الآباء اليسوعيين، بيروت، لبنان،
86. الصالح: صبحي، النظم الإسلامية نشأتها وتطورها ، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط8، 1990.
87. الصالح: محمد بن أحمد بن صالح ، الوقف في الشريعة الإسلامية وأثره في تنمية المجتمع ، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط1، 1422هـ-2001م.
88. الطبري: أبو جعفر محمد بن جرير [ت 310هـ]، تاريخ الرسل والملوك، تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم، دار المعارف، مصر، 1962.
89. الطماوي: سليمان محمد، السلطات الثلاث ، دار الفكر العربي، مصر، ط 6، 1416هـ-1996م.
90. الطوسي: حسين، نظام الملك أو سياسة نامة أو سير الملوك ، تحقيق: يوسف حسين بكار، دار الثقافة، مصر، 1407هـ.

91. ابن عابدين: محمد أمين بن عمر بن عبد العزيز [ت 1252هـ]، حاشية رد المختار على الدر المختار، دار الفكر العربي، ط2، 1979.
92. عاشور: أحمد صقر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط1، 1979م.
93. عامر: عبد العزيز، التعزيز في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، ط4، 1969.
94. العبادي: عبد السلام داود، الملكية في الشريعة الإسلامية، مكتبة الأقصى، عمان، الأردن، ط1، 1394هـ - 1974م.
95. ابن عبد البر: يوسف بن عبد الله [ت 463هـ]، الاستيعاب في معرفة الأصحاب، تحقيق: علي محمد البجاوي، دار الجيل، بيروت، ط1، 1412هـ - 1992م.
96. ابن عبد الحكم: محمد بن عبد الله [ت 214هـ]، سيرة عمر بن عبد العزيز، تحقيق: أحمد عبيد، دار الفضيلة للنشر، القاهرة، مصر.
97. عبد المنعم: حمدي، ديوان المظالم، دار الشروق، بيروت، لبنان، ط1، 1403هـ - 1983م.
98. عبده: عيسى و يحيى: أحمد إسماعيل، الملكية في الإسلام، دار المعارف، القاهرة، مصر.
99. أبو عبيد: القاسم بن سلام [ت 224]، الأموال، تحقيق: محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، دار الفكر، مصر، ط3، 1401هـ - 1981م.
100. عجام: ميثم صاحب، علي: محمد سعود، تخطيط المال العام، دار الكندي، الأردن، ط1، 2004.
101. العجلاني: منير، عبقرية الإسلام في أصول الحكم، دار النفائس، بيروت، لبنان، ط1، 1405هـ - 1985م.
102. العز بن عبد السلام: عز الدين بن عبد العزيز [ت 660هـ]، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، مراجعة وتعليق: طه عبد الرؤوف سعد، دار الجيل، بيروت، لبنان، ط2، 1400هـ - 1980م.

103. عساف: محمد مطلق، المصادرات والعقوبات المالية دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، مؤسسة الوراق، عمان، ط1، 2000.
104. العسقلاني: ابن حجر، رفع الإصر عن قضاة مصر، تحقيق: علي محمد عمر، مكتبة الخانجي، القاهرة، مصر، ط1، 1418هـ-1998م.
105. العسقلاني: أحمد بن علي بن حجر [ت 852هـ]، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، دار المعرفة، بيروت، لبنان.
106. العسقلاني: شهاب الدين أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن علي بن حجر، [ت852هـ]، الإصابة في تمييز الصحابة، دار صادر، مصر، ط1، 1328هـ.
107. العطار: فؤاد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974.
108. العقاد: عباس محمود، عبقرية عمر، دار نهضة مصر للطباعة، القاهرة، مصر، 1994.
109. علي: كرد، الإسلام والحضارة العربية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، مصر، ط3، 1968.
110. عناية: غازي، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دار الجيل، بيروت، لبنان، ط1، 1410هـ-1990م.
111. عواضة: حسن، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط3، 1983.
112. عودة: عبد القادر، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان.
113. غادي: ياسين، الأموال والأموال العامة في الإسلام، مؤسسة رام، الأردن، ط1، 1414هـ-1994م.
114. غانم: إبراهيم البيومي، الأوقاف والسياسة في مصر، دار الشروق، القاهرة، مصر، ط1، 1419هـ-1998م.

115. فايذة: مصطفى، تأسيس عمر رضي الله عنه للديوان، نقله من التركية: مسعد بن سويلم الشامان، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، الرياض، السعودية، ط 1، 1418هـ-1997م.
116. الفراء: أبو يعلى محمد بن الحسين [ت 458هـ]، الأحكام السلطانية، تصحيح وتعليق: محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1403هـ-1983م.
117. ابن فرحون: برهان الدين أبي الوفاء إبراهيم بن الإمام شمس الدين عبد الله محمد اليعمري المالكي [ت 799هـ]، تبصرة الحكام، تعليق: جمال مرعشلي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط 1، 1416هـ-1995م.
118. القاسمي: ظافر، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، دار النفائس، بيروت، ط 3، 1987.
119. ابن قتيبة الدينوري: أبو محمد عبد الله بن مسلم [ت 276هـ]، الإمامة والسياسة، تحقيق: محمد الزيني، دار المعرفة، بيروت، لبنان.
120. ابن قدامة: قدامة بن جعفر بن قدامة [ت 329هـ]، الخراج وصناعة الكتابة، شرح وتحقيق محمد حسين الزبيدي، دار الرشيد للنشر، العراق، 1981م.
121. ابن قدامة: موفق الدين أبو محمد عبد الله بن أحمد [ت 620هـ]، المقنع، مطبعة الرياض الحديثة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1400هـ.
122. ابن قدامة: موفق الدين أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمود [ت 620هـ]، المغني، مكتبة الجمهورية العربية، مصر.
123. القرام: ابتسام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البلدة، الجزائر.
124. القرطبي: أبو عبد الله محمد بن أحمد بن أبي بكر [ت 671هـ]، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق: عبد الله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، ط 1، 1427هـ-2006م.

125. القلقشندي: أحمد بن علي [ت 821هـ]، **صبح الأعشى في صناعة الإنشا** ، دار الكتب، القاهرة ، مصر، 1340 هـ-1922م .
126. ابن القيم الجوزية: أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن أيوب [ت 751هـ]، **الطرق الحكمية في السياسة الشرعية** ، تحقيق: نايف بن أحمد الحمد، دار عالم الفوائد، المملكة العربية السعودية، ط1، 1428هـ.
127. الكتاني: محمد عبد الحي، **كتاب الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية**، تحقيق: عبد الله الخالدي، دار الأرقم، بيروت، لبنان، ط2 .
128. ابن كثير: عماد الدين أبو الفداء اسماعيل بن كثير القرشي الدمشقي [ت 774 هـ] ، **تفسير القرآن العظيم**، دار ابن حزم ، بيروت لبنان ، ط1 ، 1420 هـ-2000م.
129. كرات: السيد التهامي حامد، **نظرية الحرب والظروف الاستثنائية**، مصر، 1985.
130. الكفراوي : عوف محمود ، **الرقابة المالية في الإسلام** ، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، مصر، ط3، 2006م.
131. كنجو: كنجو عبود ، إبراهيم: وهي فهد ، **الإدارة المالية**، دار المسيرة، عمان، ط 1، 1997.
132. ابن ماجه: أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني [ت 275هـ]: سنن ابن ماجه، اعتنى به مشهور بن حسن آل سلمان، مكتبة المعارف، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط 1، 1406هـ.
133. الماوردي: أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري [ت 450هـ]، **الأحكام السلطانية والولايات الدينية** ، تحقيق: أحمد مبارك البغدادي، دار ابن قتيبة، الكويت، ط 1، 1403هـ-1983م.
134. متر: آدم، **الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري** ، ترجمة: محمد عبد الهادي أبو ريدة، مكتبة الخانجي، القاهرة، ودار الكتاب العربي، بيروت، ط4، 1967.
135. محمد بن أبي يعلى: أبو الحسين [ت 521هـ]، **طبقات الحنابلة**، اختصار محمد النابلسي،

- تحقيق: أحمد عبيد، المكتبة العربية، دمشق، سوريا، ط1، 1350هـ.
136. محمد علي: عبد الجليل، مبدأ المشروعات في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، مصر، ط1، 1994م .
137. محمد: حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004م.
138. محمد: قطب إبراهيم، السياسة المالية لأبي بكر الصديق ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1990.
139. محمد: قطب إبراهيم، السياسة المالية للرسول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1988.
140. محمد: قطب إبراهيم، السياسة المالية لعثمان بن عفان ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986.
141. محيو: أحمد، المنازعات الإدارية ، ترجمة: فايز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
142. مراد: عبد الفتاح، التحقيق الجنائي العملي في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر.
143. المرسي: كمال الدين عبد الغني، الحدود الشرعية في الدين الإسلامي ، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1999.
144. المسعودي: أبو الحسن علي بن الحسين بن علي [ت 346هـ]، مروج الذهب ومعادن الجوهر، اختيار وتعليق: قاسم وهب، منشورات وزارة الثقافة، سوريا، 1989.
145. مسعي: محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، ط2، 2003،
146. مسلم: أبو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري [ت 261هـ]، صحيح مسلم، دار المغني، السعودية، ط1، 1419هـ-1998م.
147. المقرئزي: تقي الدين أبي العباس أحمد بن علي [ت 846هـ]، المواعظ والاعتبار بذكر

- الخطط والآثار المعروف ب: الخطوط المقريزية ، تحقيق: محمد زينهم ومديحة الشرقاوي، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر، ط1، 1365هـ-1997م.
148. منصور: علي علي، نظام الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الفتح، بيروت، لبنان، ط2، 1971.
149. ابن منظور: جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم [ت 711 هـ] ، لسان العرب ، تحقيق: عامر أحمد حيدر، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1426هـ-2005م.
150. -مهنا: فؤاد، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية ، طبعة معهد البحوث والدراسات العربية، 1972.
151. المومني: أحمد سعيد، قضاء المظالم، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، الأردن، ط 1، 1411هـ-1991م.
152. النادي: فؤاد، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ط2، 1980.
153. أبو النصر: محمد عبد العظيم، الأوقاف في بغداد (العصر العباسي الثاني) ، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ط1، 2002.
154. النووي: أبو زكريا محيي الدين بن شرف [ت676هـ]، صحيح مسلم بشرح النووي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ط2، 1392هـ-1972م.
155. النويري: أحمد بن عبد الوهاب بن محمد [ت 733هـ]، نهاية الإرب في فنون الأدب ، المؤسسة المصرية العامة، مصر .
156. هـ.و.ديفيز (H.W.C.Davis)، أوربا في العصور الوسطى ، ترجمة: عبد الحميد حمدي محمود، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، 1958.
157. هاشم: محمود محمد، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية ، النشر العلمي والمطابع بجامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط2، 1420هـ.

158. ابن هشام، أبو محمد عبد الملك [213هـ]، السيرة النبوية، تقديم صدقي جميل عطار، دار الفكر، بيروت، لبنان، ط1، 1429هـ-2008م.
159. الوادي: محمود حسين و عزام، زكرياء أحمد، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط1، 1421هـ-2000م.
160. واصل: نصر فريد محمد، السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، المكتبة التوفيقية، مصر.
161. وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية، طبعة ذات السلاسل، الكويت، ط2، 1412هـ-1992م.
162. وكيع: محمد بن خلف [ت306هـ]، أخبار القضاء، عالم الكتب، بيروت، لبنان.
163. ياسين: محمد نعيم، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النفائس، الأردن، ط1، 1419هـ-1999م.
164. ياقوت الحموي: شهاب الدين أبي عبد الله ياقوت بن عبد الله [ت626هـ]، معجم البلدان، دار صادر، بيروت، لبنان، 1397هـ-1977م.
165. يحيى ابن آدم: بن سلمان [ت203هـ]، الخراج، دار الشروق، القاهرة، ط1، 1987م.
166. أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم [ت182هـ]، الخراج، دار المعرفة، بيروت، لبنان، 1399هـ-1979م.
167. يونس: عبد الله مختار، الملكية في الشريعة الإسلامية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، ط1، 1407هـ-1987م.
- ثانيا: الكتب باللغ الفرنسية:

168. Crucis : Henry Michel, **Droit des contrôle financiers**, édition le Moniteur, Paris, France, 1998.

169. Degoffe : Michal, **la juridiction administrative spécialisée**, L.G.D.J, Paris, France, 1996.

170. La lumière : Pierre, **Les Finances publiques**, Armand colin, Paris, 1986, p32.
171. Martinez : Jean claude et Di Malta : Pierre, **Droit budgétaire** , édition L.I.T.E.C paris. France, 1999.
172. Ramli : Mouhoud, **Approche Comparative des cours des comptes française Et Algérienne**, O.P.U, Alger, 1987.
173. Trotabas : Louis et Cotteret : Jean- marie, **Droit Budgétaire et comptabilité publique**, édition Dalloz, Paris, 1972.

ثالثا: الرسائل الجامعية:

174. ابن الموفق: عبد الرؤوف، مجلس الدولة الجزائري وديوان المظالم دراسة مقارنة ، ماجستير، قسم الشريعة والقانون، كلية أصول الدين والشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2004-2005م.
175. أمجوج: نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية ، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007.
176. بوغدادة: الأمير، المؤسسات في الجزائر أواخر العهد العثماني (القضاء نموذجاً)، ماجستير، قسم التاريخ، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الأمير عبد القادر 1428-1429هـ/2007-2008م.
177. زقوران: سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر ، ماجستير، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.
178. زيوش: رحمة، الرقابة المالية على أعمال مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين ، ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998م-1999م.
179. شلال: زهير، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاق إصلاحه، ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002.

180. صرارمة: عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية حالة الجزائر، ماجستير، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2000.
181. قندوز: رقية، مراسيم الدنوش ورمزيته في آيالة الجزائر خلال العهد العثماني، ماجستير، قسم التاريخ، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الأمير عبد القادر، 2005-2006.

رابعا: القوانين والمراسيم:

1- الدساتير الجزائرية

182. دستور 1963 (1963/09/10).
183. دستور 1976 (1976/11/22).
184. دستور 1989 (1989/02/23).
185. التعديل الدستوري لسنة 1996 (1996/11/28). المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 2002/04/10م والمراجعة الدستورية بمقتضى القانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15.

2- المواثيق الدولية:

186. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر 1425 هـ الموافق لـ 19 أبريل 2004، الجريدة الرسمية ع 26 الصادرة في 25 أبريل 2004.

3- النصوص التشريعية:

أ- القوانين

187. القانون رقم 80_04 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 هـ الموافق لـ 1 مارس 1980 م، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية ع 10، الصادرة في 04 مارس 1980.
188. القانون رقم 80_05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 هـ الموافق لـ 1 مارس 1980 م، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 10

- الصادرة في 4 مارس 1980.
189. القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404هـ الموافق لـ 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ج ر 28 الصادرة في 1 يوليو 1984.
190. القانون رقم 88-01 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408هـ الموافق لـ 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية ع 02 الصادرة في 13 يناير 1988.
191. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية ع 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.
192. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية ع 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.
193. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411هـ الموافق لـ 15 غشت 1990م، المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية ع 35 الصادرة في 15 غشت 1990
194. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411هـ الموافق لـ 4 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية ع 53، الصادرة في 5 ديسمبر 1990
195. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية ع 37، الصادرة في 1 يونيو 1998.
196. القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية ع 37، الصادرة في 1 يونيو 1998.
197. القانون رقم 06_01 المؤرخ في 21 محرم 1427 هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006 قانون يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم الجريدة الرسمية ع 14 ، الصادرة في 08 مارس 2006
198. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429هـ الموافق لـ 25 فبراير 2008 الجريدة الرسمية ع 21 الصادرة في 23 أبريل 2008.

ب - الأوامر

199. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق لـ 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية ع 6، الصادرة في 18 يناير 1967.
200. الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق لـ 22 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية ع 44، الصادرة في 23 مايو 1969.
201. الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 28 رمضان 1391 هـ الموافق لـ 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية ع 101 الصادرة في 13 ديسمبر 1971
202. الأمر 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 م المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ع 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975
203. الأمر رقم 76-75 المؤرخ في 7 رجب 1396 هـ الموافق لـ 5 يوليو 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني الجريدة الرسمية ع 61 الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1976.
204. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 هـ الموافق لـ 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية ع 39، الصادرة في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 هـ الموافق لـ 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 1 سبتمبر 2010.
205. الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 هـ الموافق لـ 26 غشت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 48، الصادرة في 3 سبتمبر 1995.
206. الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 1 جمادى الثانية 1422 هـ الموافق لـ 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج ر 47 الصادرة في 22 غشت 2001.

ج- المراسيم التنظيمية

المراسيم الرئاسية

207. المرسوم رقم 80_53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400هـ الموافق لـ 1 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية الجريدة الرسمية ع 10 الصادرة في 04 مارس 1980.

208. المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1413هـ الموافق لـ 11 أكتوبر 1992 الجريدة الرسمية ع 73 الصادرة في 11 أكتوبر 1992

209. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416هـ الموافق لـ 20 نوفمبر 1995م، المتعلق بتحديد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 72. الصادرة في 26 نوفمبر 1995.

210. المرسوم الرئاسي رقم 98-415 المؤرخ في 18 شعبان 1419 الموافق لـ، 07 ديسمبر 1998 المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي، الجريدة الرسمية ع 93 الصادرة في 13 ديسمبر 1998.

المراسيم التنفيذية

211. المرسوم رقم 81-111 مؤرخ في 26 رجب 1401 الموافق لـ 30 مايو 1981 يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات في مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 22 الصادرة في 2 يونيو 1981.

212. المرسوم رقم 81-112 المؤرخ في 26 رجب 1401 الموافق لـ 30 مايو 1981، الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 22 الصادرة في 2 يونيو 1981

213. المرسوم رقم 81-138 المؤرخ في 24 شعبان 1401 الموافق لـ 27 يونيو 1981 المتضمن القانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 26 الصادرة في 30 يونيو 1981.

214. المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 8 ربيع الثاني 1411 الموافق لـ 27 أكتوبر 1990م المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية ع 46 الصادرة في 31 أكتوبر 1990م.
215. المرسوم التنفيذي رقم 91-72 المؤرخ في 22 شعبان 1411هـ الموافق لـ 9 مارس 1991 يحدد النظام الداخلي للمجلس، الجريدة الرسمية ع 11 الصادرة في 13 مارس 1991.
216. المرسوم التنفيذي رقم 91-73 المؤرخ في 22 شعبان 1411هـ الموافق لـ 9 مارس 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص لأعضاء المجلس، الجريدة الرسمية ع 11 الصادرة في 13 مارس 1991.
217. المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية ع 43 الصادرة في 8 سبتمبر 1991.
218. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها الجريدة الرسمية ع 43 الصادرة في 18 سبتمبر 1991.
219. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413هـ الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية ع 82 الصادرة في 15 نوفمبر 1992.
220. المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المؤرخ في 22 شعبان 1416هـ الموافق لـ 13 يناير 1996 المحدد لشروط وكيفية تطبيق الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي الجريدة الرسمية ع 4 الصادرة في 17 جانفي 1996. وقد عدّل هذا المرسوم مؤخرا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-95 المؤرخ في 21 ربيع الأول 1432هـ الموافق لـ 24 فبراير 2011م، الجريدة الرسمية ع 14 الصادرة في 6 مارس 2011.

221. المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416هـ الموافق لـ 22 جانفي 1996، الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 06 الصادرة في 24 يناير 1996.
222. المرسوم التنفيذي رقم 99-61 المؤرخ في 21 ذي القعدة 1419 هـ الموافق لـ 09 مارس 1999 م المحدد لشروط وكيفيات تطبيق المادة 56 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 16 الصادرة في 13 مارس 1999.
223. المرسوم التنفيذي رقم 01_420 المؤرخ في 5 شوال 1422هـ الموافق لـ 20 ديسمبر 2001 م المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمدققين الماليين لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 80 الصادرة في 26 ديسمبر 2001.
224. المرسوم التنفيذي رقم 08_272 المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق لـ 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية ع 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.
225. المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق لـ 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها ج ر 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.
226. المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق لـ 6 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية العامة للمالية وصلاحياتها ج ر 50 الصادرة في 7 سبتمبر 2008.
227. المرسوم التنفيذي رقم 09_347 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430هـ الموافق لـ 16 نوفمبر 2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الجريدة الرسمية ع 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.
228. المرسوم التنفيذي رقم 11_96 المؤرخ في 21 ربيع الأول 1432 هـ الموافق لـ 24 فبراير 2011 م يحدد شروط وكيفيات نظام تقاعد قضاة مجالس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 14 الصادرة في 06 مارس 2011

229. المرسوم التنفيذي رقم 10-298 المؤرخ في 23 ذي الحجة 1431هـ الموافق لـ 29 نوفمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات، الجريدة الرسمية ع 74 الصادرة في 5 ديسمبر 2010.

القرارات والتقارير

230. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 ذي القعدة 1425هـ الموافق لـ 15 ديسمبر 2004م ، المحدد لقائمة المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص المؤهلة لتنظيم المسابقات على أساس الاختبارات والامتحان المهني ، للاتحاق بالسلك والرتب الخاصة بالمدققين الماليين لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ع 16 الصادرة في 2 مارس 2005.

231. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 ذي القعدة 1425هـ الموافق لـ 15 ديسمبر 2004م ، المحدد لبرامج المسابقة على أساس الاختبارات والامتحان المهني، للاتحاق بالسلك والرتب الخاصة بالمدققين الماليين لمجلس المحاسبة .⁽¹⁾ -الجريدة الرسمية ع 16 الصادرة في 2 مارس 2005.

232. القرار المؤرخ في 25 شعبان 1416هـ الموافق لـ 16 يناير 1996م المحدد لمجالات تدخل غرف المحاسبة وتقسيمها إلى فروع -الجريدة الرسمية ع 6 الصادرة في 24 مارس 1996.

233. القرار المؤرخ في 10 شوال 1416هـ الموافق لـ 28 فبراير 1996م الذي ينص على إنشاء لجنة طعن مختصة بأسلاك المستخدمين الإداريين والتقنيين لدى مجلس المحاسبة الجريدة ، الرسمية ع 77 الصادرة في 11 ديسمبر 1996.

234. القرار المؤرخ في 28 ذي القعدة 1416هـ الموافق لـ 16 أبريل 1996م ، المعدل للقرار المؤرخ في 16 يناير بأن تقسم الغرفة الإقليمية للجزائر إلى فرعين عوض أربعة فروع. الجريدة الرسمية ع 77 الصادرة في 11 ديسمبر 1996.

التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، الجريدة الرسمية ع 76 الصادرة في 19 نوفمبر 1997.

235. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996_1997، الجريدة الرسمية ع 12 الصادرة في 28 فيفري 1999.

الدوريات :

236. الخالدي: محمود ، ديوان المظالم في دولة الخلافة الراشدة، مجلة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، الجزائر، ع23، ماي 2007

237. أبو زهرة: محمد ، ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، ع 1، 2، س3.

238. شباط: يوسف ، تقويم الدور الرقابي لمحكمة الحسابات ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى إحداث هيئة قضائية مستقلة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت ، ع3، 1996.

239. الشريف: محمد عبد الغفار ، زكاة المال العام ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، ع 4، 1419هـ - 1998م.

240. فرهود،: محمد سعيد ، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع3، 1414هـ - 1993م.

241. المقاطع: محمد عبد المحسن، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع3، 1415هـ - 1994م.

مواقع الأنترنت:

242. [www. Arabosai.org](http://www.Arabosai.org).

243. www.smartline2010.blgspot

فهرس الموضوعات

أ	..... المقدمة
	الفصل الأول: ماهية الرقابة على الأموال العامة
3	..... المبحث الأول: مفهوم الرقابة على الأموال العامة
3	..... المطلب الأول: تعريف الرقابة على الأموال العامة
3	..... الفرع الأول: تعريف الرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي
3	..... أولا: تعريف الرقابة
5	..... ثانيا: تعريف الأموال العامة
11	..... ثالثا: تعريف المصطلح المركب "الرقابة على الأموال العامة"
12	..... الفرع الثاني: تعريف الرقابة على الأموال العامة في الاصطلاح القانوني
13	..... أولا: تعريف الرقابة
15	..... ثانيا: تعريف الأموال العامة
20	..... ثالثا: تعريف المصطلح المركب "الرقابة على الأموال العامة"
	..... المطلب الثاني: أدلة مشروعية الرقابة على الأموال العامة وسنداها الدستورية
23	..... والتشريعية
	..... الفرع الأول: أدلة مشروعية الرقابة على الأموال العامة من مصادر الفقه
23	..... الإسلامي
23	..... أولا: من القرآن الكريم
25	..... ثانيا: من السنة
27	..... ثالثا: من الإجماع
	..... الفرع الثاني: السندات الدستورية والتشريعية للرقابة على الأموال العامة في
29	..... التشريع الجزائري

- 29 أولًا: الدساتير.....
- 32 ثانيًا: المواثيق الدولية.....
- 33 ثالثًا: النصوص التشريعية (القوانين والأوامر).....
- 35 المبحث الثاني: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة أساليبها وصورها.....
- 35 المطلب الأول: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة.....
- 35 الفرع الأول: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي.....
- 35 أولًا: مرحلة محدودية الأموال العامة، ووضع الضوابط الأساسية للتصرف فيها.....
- 39 ثانيًا: مرحلة توسع نطاق الأموال العامة وبداية نشوء مؤسسات الرقابة عليها.....
- 42 ثالثًا: مرحلة اتساع دائرة مؤسسات الرقابة على الأموال العامة.....
- 45 الفرع الثاني: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظم القانونية المقارنة والتشريع الجزائري.....
- 45 أولًا: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في النظم القانونية العالمية ثانيًا: نشأة وتطور الرقابة على الأموال العامة في تاريخ التشريع الجزائري.....
- 49 الجزائري.....
- 53 المطلب الثاني: أساليب وصور الرقابة على الأموال العامة.....
- 54 الفرع الأول: أساليب وصور الرقابة على الأموال العامة في النظام المالي الإسلامي.....
- 54 أولًا: الرقابة المحاسبية ورقابة الأداء، رقابة المشروعية.....
- 55 ثانيًا: الرقابة السابقة، الرقابة التفتيشية، الرقابة اللاحقة على التصرف..

58	.....	ثالثا: الرقابة الذاتية (الداخلية)
59	.....	رابعا: رقابة الجهاز الإداري (التنفيذي)
62	.....	خامسا: الرقابة الشعبية
62	.....	سادسا: رقابة أهل الشورى
63	.....	سابعا: الرقابة القضائية
63	.....	الفرع الثاني: أساليب وصور الرقابة على الأموال العامة في التشريع الجزائري
63	.....	أولا: من حيث طبيعة الرقابة على الأموال العامة ذاتها
65	.....	ثانيا: من حيث توقيت الرقابة على الأموال العامة
67	.....	ثالثا: من حيث الواقع التنظيمي
72	.....	رابعا: من حيث السلطة المخولة رقابة الأموال العامة
75	.....	خاتمة الفصل

الفصل الثاني:

الدراسة العضوية لمؤسستي الرقابة على الأموال العامة : قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

78	.....	المبحث الأول: مفهوم قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري
78	.....	المطلب الأول: تعريف قضاء المظالم ومجلس المحاسبة وبيان طبيعتهما القانونية..
78	.....	الفرع الأول: تعريف قضاء المظالم وبيان طبيعته القانونية
78	.....	أولا: تعريف قضاء المظالم
85	.....	ثانيا: الطبيعة القانونية لقضاء المظالم
86	.....	الفرع الثاني: تعريف مجلس المحاسبة الجزائري وبيان طبيعته القانونية

87	أولاً: تعريف مجلس المحاسبة الجزائري
89	ثانياً: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة.....
93	المطلب الثاني : المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري ..
94	الفرع الأول: المصادر القانونية لعمل قضاء المظالم.....
94	أولاً: النصوص الشرعية.....
99	ثانياً: المبادئ العامة التي يستند إليها قضاء المظالم.....
102	الفرع الثاني: المصادر القانونية لعمل مجلس المحاسبة الجزائري.....
102	أولاً: النصوص الدستورية.....
103	ثانياً: النصوص التشريعية (القوانين والأوامر).....
106	ثالثاً: المراسيم.....
109	رابعاً: القرارات.....
112	المبحث الثاني: نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة وتركيبتهما البشرية والهيكلية
112	المطلب الأول: نشأة وتطور قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري.....
112	الفرع الأول: نشأة وتطور قضاء المظالم كجهة رقابة على الأموال العامة..
	أولاً: مرحلة التمهيد ووضع المبادئ لتأسيس قضاء المظالم واختصاصه
112	بالرقابة على الأموال العامة.....
	ثانياً: مرحلة بروز قضاء المظالم وترسيخ اختصاصه بالرقابة على الأموال
117	العامة.....
	ثالثاً: مرحلة نضج قضاء المظالم وتقنين اختصاصه بالرقابة على الأموال
119	العامة.....
122	رابعاً: مرحلة الجمود والتقليد ومحاولات بعث قضاء المظالم.....

- 124 الفرع الثاني: نشأة وتطور مجلس المحاسبة في الجزائر.....
- 125 أولا: مرحلة الإشارة والتنويه بضرورة إيجاد هيئة رقابة مالية عليا مستقلة.
ثانيا: المرحلة الأولى للتأسيس الدستوري والقانوني لمجلس المحاسبة
- 127 بصلاحيات موسعة.....
- ثالثا: مرحلة التضييق المؤقت للصلاحيات والاقتصار على الطبيعة الإدارية
لمجلس المحاسبة.....
- 129
- 132 رابعا: مرحلة استرجاع الطبيعة القضائية والصلاحيات الواسعة للمجلس.
- 133 المطلب الثاني: التركيبة البشرية والهياكل التنظيمية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة
- 133 الفرع الأول: التركيبة البشرية لقضاء المظالم وتنظيمها.....
- 134 أولا: التركيبة البشرية لقضاء المظالم.....
- 142 ثانيا: تنظيم وترتيب أعضاء مجلس المظالم.....
- 143 الفرع الثاني: التركيبة البشرية لمجلس المحاسبة الجزائري والهياكل التنظيمية....
- 143 أولا: التركيبة البشرية لمجلس المحاسبة.....
- 151 ثانيا: التنظيم العام والهياكل.....
- 160 خاتمة الفصل.....

الفصل الثالث:

الدراسة الوظيفية لمؤسستي الرقابة على الأموال العامة: قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري

- 163 المبحث الأول: اختصاصات وصلاحيات قضاء المظالم ومجلس المحاسبة جزائري ...
- 163 المطلب الأول: مجال ونطاق اختصاص قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري..
- 163 الفرع الأول: مجال ونطاق اختصاص قضاء المظالم.....

- 163أولا: مجال الاختصاص المكاني لقضاء المظالم.....
- 165ثانيا: مجال الاختصاص الزمني لقضاء المظالم.....
- 166ثالثا: مجال الاختصاص النوعي والوظيفي لقضاء المظالم.....
- 175الفرع الثاني: نطاق اختصاص مجلس المحاسبة الجزائري.....
- 176أولا: نطاق الاختصاص المكاني.....
- 177ثانيا: نطاق الاختصاص الزمني.....
- 177ثالثا: نطاق الاختصاص النوعي والوظيفي.....
- 192المطلب الثاني : تحديد طبيعة صلاحيات قضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري..
- الفرع الأول: تحديد صلاحيات قضاء المظالم المتعلقة بالرقابة على الأموال
- 192العامة.....
- 192أولا: صلاحيات قضاء المظالم المرتبطة بالرقابة على الأموال العامة.....
- 205ثانيا: صلاحيات قضاء المظالم غير المرتبطة بالرقابة على الأموال العامة...
- 208الفرع الثاني: تحديد طبيعة الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة الجزائري.....
- 209أولا: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة.....
- 215ثانيا: الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة.....
- المبحث الثاني: إجراءات ممارسة الصلاحيات الرقابية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة
- 223الجزائري والنتائج المترتبة عنها.....
- المطلب الأول: إجراءات ممارسة الصلاحيات الرقابية لقضاء المظالم ومجلس
- 223المحاسبة الجزائري.....
- 223الفرع الأول: الإجراءات المتبعة من طرف أو أمام قضاء المظالم.....
- أولا: الإجراءات المشتركة بين الرقابة القضائية التلقائية على الأموال
- 224العامة والرقابة بناء على دعوى أو تظلم.....

233	.....	ثانيا: الإجراءات والأدلة الخاصة بتحريك الرقابة القضائية على الأموال العامة بناء على دعوى أو تظلم.
239	.....	الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة من طرف مجلس المحاسبة.
239	.....	أولا: إجراءات ممارسة الصلاحيات القضائية.
245	.....	ثانيا: إجراءات ممارسة الصلاحيات الإدارية.
250	.....	المطلب الثاني: النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاصات الرقابية لقضاء المظالم ومجلس المحاسبة الجزائري.
250	.....	الفرع الأول: النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاصات الرقابية على الأموال العامة لدى قضاء المظالم.
251	.....	أولا: الأحكام الصادرة عن قضاء المظالم وتنفيذها.
255	.....	ثانيا: الجزاءات المرتبطة بأحكام قضاء المظالم (العقوبات).
260	.....	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على ممارسة الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة الجزائري.
260	.....	أولا : نتائج ممارسة الصلاحيات القضائية
266	.....	ثانيا: نتائج ممارسة الصلاحيات الإدارية.
275	.....	خاتمة الفصل
276	.....	الخاتمة
الفهارس		
284	.....	فهرس الآيات الكريمة
287	.....	فهرس الأحاديث
288	.....	فهرس الآثار.
289	.....	فهرس الأعلام.
291	.....	قائمة المصادر والمراجع.
315	.....	فهرس الموضوعات.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

