

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Badji Mokhtar Annaba



جامعة باجي مختار عنابة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

أطروحة مقدمة للحصول على شهادة دكتوراه ل.م.د في الحقوق
تخصص قانون المرفق العام

إشراف:
الأستاذ الدكتور / عصام نجاح

إعداد الطالب:
محمد لخضر دلاج

لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الدرجة العلمية	الصفة	الجامعة
حميد حميدي	أستاذ التعليم العالي	رئيسا	جامعة عنابة
عصام نجاح	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا	جامعة قالمة
فاطمة الزهراء الفاسي	أستاذ محاضر أ	عضوا مناقشا	جامعة عنابة
علي بن شعبان	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة
عصام حوادق	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة
ليلي بوكحيل	أستاذ محاضر أ	عضوا مناقشا	جامعة عنابة

السنة الجامعية: 2021 - 2022

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Badji Mokhtar Annaba



جامعة باجي مختار عنابة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

أطروحة مقدمة للحصول على شهادة دكتوراه ل.م.د في الحقوق
تخصص قانون المرفق العام

إشراف:
الأستاذ الدكتور / عصام نجاح

إعداد الطالب:
محمد لخضر دلاج

لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الدرجة العلمية	الصفة	الجامعة
حميد حميدي	أستاذ التعليم العالي	رئيسا	جامعة عنابة
عصام نجاح	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا	جامعة قالمة
فاطمة الزهراء الفاسي	أستاذ محاضر أ	عضوا مناقشا	جامعة عنابة
علي بن شعبان	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة
عصام حوادق	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة
ليلي بوكحيل	أستاذ محاضر أ	عضوا مناقشا	جامعة عنابة

السنة الجامعية: 2021 - 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وكان الله على كل شيء رقيباً"

صدق الله العظيم

الأحزاب، الآية 52

إهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى الوالدين الكريمين بآرك الله
في عمرهما،

إلى كل إخوتي وأفراد عائلتي.

إلى كل من كانوا لي عوناً...أصدقائي جميعاً.

شكر وتقدير

الحمد لله على منه وفضله وعطائه الذي أعاننا على إتمام
هذا العمل،

أسمى عبارات الشكر والتقدير للأستاذ الفاضل عصام نجاح
الذي شرفني بالإشراف على هذا البحث، فليسيادته عظيم الامتنان
وجزاه الله عني كل الخير.

الشكر موصول إلى الأساتذة الكرام، أعضاء لجنة المناقشة
الذين شرفونا بقبولهم مناقشة هذا البحث، فلكم مني تحية
إجلال وتقدير.

كما لا يفوتني تقديم الشكر لكل من مد لي يد العون أثناء
إنجازي لهذه الأطروحة، واستذكر أستاذي البروفيسور محمد
الصغير بعلي رحمه الله وطيب ثراه.

الخطّة العامة للدراسة

الصفحة

مقدمة.....	01
الباب الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية: رقابة وقائية.....	09
الفصل الأول: الرقابة الداخلية المستمرة على مالية الجماعات المحلية.....	11
المبحث الأول: رقابة المجالس المحلية المنتخبة والجهات الوصية على مالية الجماعات المحلية.....	12
المبحث الثاني: الرقابة الداخلية على صفقات الجماعات المحلية.....	39
الفصل الثاني: رقابة المصالح اللامركزية لوزارة المالية على مالية الجماعات المحلية: بين الإلزام والطوعية.....	79
المبحث الأول: الرقابة السابقة للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية: بين الفعالية وإمكانية التغاضي.....	81
المبحث الثاني: الرقابة السابقة للمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية: بين الفعالية والامتثال للتسخير.....	106
الباب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبة.....	144
الفصل الأول: الرقابة الإدارية الخارجية على مالية الجماعات المحلية.....	146
المبحث الأول: الرقابة الخارجية على صفقات الجماعات المحلية.....	146
المبحث الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية.....	174
الفصل الثاني: الرقابة القضائية المتخصصة على مالية الجماعات المحلية: نحو تفعيل دور مجلس المحاسبة.....	207

المبحث الأول: التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة.....	209
المبحث الثاني: تدخلات مجلس المحاسبة في الرقابة على مالية الجماعات المحلية.....	228
خاتمة.....	268

مقدمة

مقدمة

يحتل موضوع الإدارة المحلية أهمية بالغة لدى الدول التي تتبنى نظام الازدواجية في ممارسة المهام والوظائف الإدارية¹، فكان ولا يزال هذا النظام أحد أهم الوسائل المصاحبة لتوسع وظائف الدولة، إذ يشكل امتدادا لسلطاتها في الأقاليم المحلية، ومكانا لمشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة، ليكون بذلك الأداة الفعالة لتجسيد الديمقراطية.

والجزائر على غرار العديد من دول العالم تأثرت بالمبادئ الحديثة والنهضات التشريعية في موضوع الإدارة المحلية، حيث استجابت لهذه التحولات منذ فجر الاستقلال، فكرست لذلك من خلال تبني السلطة التأسيسية أحكاما تفيد بإرساء نظام لا مركزي حقيقي عبر دساتيرها الشكلية المتعاقبة والتي جسدتها كل من البلدية والولاية، ناهيك عن إصدار مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات المحلية، تم تحيينها عبر مراحل متفاوتة تبعا للتحولات السياسية والاقتصادية التي شهدتها الدولة الجزائرية، والتي عبرت في مضمونها عن وجود هيئات محلية ككيان مستقل عن الإدارة المركزية، تساهم من خلال المهام التي تقوم بها والصلاحيات المخولة لها في التكفل بالحاجيات الأساسية ذات الأولوية المباشرة وتحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإدارة الخدمات العمومية.

إن وجود الجماعات المحلية المرتبط بتقديم الخدمات العمومية والسعي لتحقيق تنمية محلية في ظل الاستقلالية المفترضة عن الدولة، حملت المشرع الجزائري على الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، والتي من خلالها يمكنها تحصيل جملة من الموارد المالية لتنظيمها وتسييرها وتصرفها في شكل ميزانية محلية تدرج من خلالها جميع إيراداتها ونفقاتها، كما أن هذه الميزانية

¹ كتب الفقيه Maurice HAURIO مايلي: " إن تنظيم السلطة الموجود في المؤسسة الإدارية تسيطر عليه قوتان أو اتجاهان... هذان الاتجاهان هما: المركزية التي هي القوة المناسبة لحكومة الدولة، واللامركزية التي هي القوة التي تتفاعل بها الأمة مع حكومة الدولة ". نقلا عن: أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، 2021، ص 1.

تخضع للقانون في إعدادها واعتمادها ويتم تنفيذها من طرف أعوان يعترف بهم القانون ويمنحهم نظاما يضمن من خلاله شرعية عملياتهم التنفيذية.

والحديث عن استقلالية الجماعات المحلية في التدبير والتسيير المالي، يقودنا إلى البحث عن مدى قدرتها في التحكم في تحصيل الموارد المحلية وتحديد أوجه إنفاقها، الأمر الذي لا يتحقق إلا من خلال الاعتراف لها باختصاصات فعلية ووسائل كافية تمكنها بكل حرية من التصرف في مواردها المالية ووضع ميزانيتها وتنفيذها دون أي تدخل مركزي، غير أنه توجد عدة مؤشرات توحى بعكس ذلك، إذ تظهر استقلالية الجماعات المحلية في المجال المالي نسبية ومحدودة، ومؤطرة قانونيا وعمليا بآليات رقابية متعددة تختص بها أجهزة إدارية ومالية مختلفة، تواكب جميع مراحل إعداد الميزانية من مرحلة التحضير، الاعتماد ثم التنفيذ والرقابة على سلامة تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية إنفاقا وإيرادا وفقا لما هو مخطط في ميزانيتها.

يكتسي موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية أهمية بالغة ينظر إليها من جانبين: نظري علمي والآخر عملي تطبيقي، فمن الناحية النظرية يجب الاعتراف بداية أن البحث يستمد أهميته من موضوع المال العام وضرورة الحفاظ عليه، على اعتبار أن هذه الأموال تشكل عمود نشأة الدولة وقيام الجماعات المحلية والوسيلة الأساسية لضمان استمرارها، حيث يمكن التأكيد على الترابط الوثيق بين الجوانب النظرية لكل من الرقابة على الأموال العمومية والرقابة على مالية الجماعات المحلية، فالمشرع الجزائري لم يخص الرقابة المالية على الجماعات المحلية بنصوص قانونية وتنظيمية خاصة واكتفى بالإشارة إلى أحكامها وآلياتها ضمن النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بالرقابة على الميزانية العامة للدولة، باستثناء بعض الخصوصيات التي تميز ميزانية الجماعات المحلية.

ومن جانب آخر، ارتبطت أهمية الموضوع بزيادة حجم الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة، مما يجعل من إشكالية الرقابة المالية على المستوى المحلي الإشكالية المحورية الأكثر طرحا في مختلف الخطابات السياسية والاقتصادية، فأصبح بذلك تدخل أجهزة الرقابة المالية أمرا ملحا من أجل ترشيد سياسة الإنفاق العمومي وضمان الشفافية والنزاهة في التسيير، وذلك من خلال التأكد من قانونية عمليات تحصيل الإيرادات وفعلية صرف النفقات وفقا لما هو مخطط له.

ومن الناحية التطبيقية، تبرز أهمية معالجة هذا الموضوع في الدور الأساسي الذي تلعبه الرقابة على مالية الجماعات المحلية بمختلف أجهزتها في الحد من مظاهر اختلاس المال العام وتبديده وسوء استخدامه، فضلا عن الممارسات السلبية في إبرام الصفقات العمومية، خاصة في ظل الأوضاع الراهنة التي تعرف فيها الجزائر زيادة ملفقة في حجم نفقاتها وتراجع عائداتها من المحروقات واستفحال ظاهرة الفساد، لذا ينبغي التعامل مع العمل الرقابي بروية واضحة المعالم والأهداف، لأن ذلك سيؤدي حتما إلى تجاوز كل الصعوبات والعراقيل التي تواجهها الرقابة المالية على ميزانية الدولة بصفة عامة وعلى ميزانية الجماعات المحلية بصفة خاصة.

إن ظروف اختيار البحث في أي موضوع تعني بالأساس وجود دوافع لاختيار ذلك الموضوع، وهذه الدوافع قد تكون ذاتية متعلقة بميول الباحث ورغبته أو موضوعية تستمد من أهمية الموضوع في حد ذاته.

فأسباب الذاتية لاختيار الموضوع تتمثل في الرغبة الشخصية والملحة للتعمق في موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية، بغية المساهمة ولو بجزء بسيط في إثراء الجانب العلمي ببحث جامع لآليات الرقابة على مالية الجماعات المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما حملنا على اختيار الموضوع هو الاهتمام بالدراسات القانونية المرتبطة بالجماعات المحلية والرقابة عليها، خاصة في ظل نقص الدراسات التي تناولت هذا الموضوع، فلم يتم معالجتها بشكل كاف، فأغلبها اقتصر على الرقابة التي تباشرها الإدارة المركزية على الجماعات المحلية فقط، دون التطرق إلى الوجه الآخر من أوجه الرقابة والمتعلق برقابة النشاط المالي للجماعات المحلية.

أما عن الأسباب الموضوعية، فأغلبها تتلخص فيما يطرحه الموضوع من إشكاليات قانونية، وهذا للوقوف والإجابة عليها، من خلال تقديم رؤية واضحة عن الإشكال الرقابي خاصة في ظل تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة على مالية الجماعات المحلية من جهة والتساؤلات المطروحة عن استقلالية الجماعات المحلية من جهة أخرى.

امتدادا لما سبق، يشكل موضوع الرقابة المالية موضوعا هاما خاصة في ظل ما تشهده الجزائر في الآونة الأخيرة من إصلاحات محلية واسعة، فهي تسعى إلى تحقيق تنمية محلية شاملة ومستدامة، من خلال ترشيد سياسة إنفاقها، ومن هذا المنطلق واعترافا بضرورة الرقابة المالية على الجماعات

المحلية من جهة ولتحقيق المساعي المعلن عنها من جهة أخرى، أكد المشرع الجزائري على ضرورة تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية على نحو يضمن الحماية الفعالة على المال العام، فاستحدث بذلك العديد من الأجهزة المختصة بالرقابة المالية على الجماعات المحلية سواء الداخلية منها أو الخارجية، ورغم تعددها تبقى ممارستها على المستوى العملي تطرح بعض الاختلالات، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل: إلى أي حد يمكن القول بنجاح المشرع الجزائري في وضع نظام قانوني متكامل يحقق رقابة فعالة على مالية الجماعات المحلية، بحيث يضمن حماية فعالة للمال العام من جهة ودون عرقلة نشاط الجماعات المحلية من جهة أخرى؟

نتفرع تحت هذا الإشكال الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية والتي يمكن صياغتها على النحو التالي:

- إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس استقلالية مالية فعلية للجماعات المحلية، في ظل القوانين والتنظيمات المعمول بها، خاصة مع كثرة تدخلات السلطة المركزية على مالية الجماعات المحلية؟

- ما مدى تأثير الرقابة المالية على برمجة وتنفيذ المشاريع التنموية المحلية، خاصة ما تعلق الأمر بالرقابة السابقة للمراقب المالي والمحاسب العمومي؟

تهدف الدراسة بشكل أساسي إلى تحليل وتقييم واقع الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، وذلك من خلال رصد مختلف التوجهات النظرية والتطبيقية ذات الصلة بالموضوع، على أمل تدارك بعض الجوانب في التشريعات والإجراءات الرقابية المعمول بها واقتراح الحلول لمعالجتها.

نظرا لطبيعة الإشكالية المطروحة، وتحقيقا للأهداف المسطرة فقد رأينا أنه من الأنسب لهذه الدراسة إتباع المنهج التحليلي كمنهج أساس في البحث، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المؤطرة لنظام الرقابة المالية على الجماعات المحلية وبيان مدى القدرة على التحكم في رقابة تسيير الأموال العمومية على المستوى المحلي، ولا يمكن ذلك إلا بالاستناد على مختلف الوثائق والتقارير الصادرة عن الأجهزة الرقابية، وآراء الفقهاء مع الإشارة في بعض الحالات إلى القوانين المقارنة على سبيل التوضيح لا على سبيل المقارنة، فضلا عن استعمال المنهج الوصفي بصفة عارضة، لاسيما

في إطار التأصيل المفاهيمي لمالية الجماعات المحلية وما ارتبط بها من مفاهيم فرعية برزت خلال البحث.

حظيت المواضيع المتعلقة بالجماعات المحلية والرقابة عليها عموما باهتمام كبير من جانب الفقهاء والباحثين على حد سواء، غير أن المواضيع المرتبطة بالرقابة الإدارية على النشاط المالي للجماعات المحلية لم يتم دراستها بشكل كبير ومفصل من طرف الباحثين إذا ما استثنينا بعض الدراسات التي تطرقت إلى الموضوع بصفة مباشرة أو تلك التي لها صلة جزئية في نقاط محدودة بجوانب الموضوع، و نذكر منها:

- 1- أطروحة دكتوراه بعنوان " الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية "، معدة من طرف الطالب عبد القادر موفق بجامعة الحج لخضر باتنة سنة 2015، واستهدفت هذه الدراسة تشخيص واقع الرقابة المالية على البلديات في الجزائر من خلال التركيز على دور أجهزة الرقابة المالية على البلديات والتعرف على التشريعات المنظمة لعملها، وتحديد العوائق التي تعترض قيامها بالمهام والصلاحيات المخولة لها بموجب التشريعات، بالإضافة إلى دراسة ومعرفة مدى توفر المقومات الرقابية وأنظمة الرقابة الداخلية في البلديات ومعرفة ما إذا كان لأجهزة الرقابة دورا في تطوير وتدعيم الأنظمة الرقابية للبلديات. وبما أن الباحث هو طالب بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير فقد عالج البحث من منظور اقتصادي.
- 2- مذكرة ماجستير بعنوان " الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية "، معدة من طرف الطالبة سعاد طيبي بجامعة بن عكنون سنة 2002، واستهدفت هذه الدراسة تحليل مختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية.
- 3- مذكرة ماجستير بعنوان " الرقابة على ميزانية البلدية "، معدة من طرف الطالب فاتح مزيتي بجامعة العربي بن مهيدي أم البواقي سنة 2014، واستهدفت هذه الدراسة معرفة وتحليل مختلف آليات الرقابة التي تخضع لها ميزانية البلدية والوقوف على إجراءات إعدادها وتنفيذها.
- 4- أطروحة دكتوراه بعنوان " الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري "، معدة من طرف الطالبة نسيم قادري بجامعة مولود معمري تيزي وزو سنة 2017، تناولت هذه الدراسة في الفصل الثاني من الباب الأول الرقابة على مالية الجماعات المحلية تحت عنوان " قصور

الأداء الرقابي الإداري في ضمان فعالية تسيير المالية المحلية: بين تعدد الأجهزة وغياب رؤية تفعيل التسيير المحلي"، وكان هذا الفصل بمثابة المنطلق الأول لدراستنا في بدايات البحث.

5- أطروحة دكتوراه بعنوان " الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري"، المعدة من طرف الطالب فنينش محمد الصالح بجامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، وقد ساهمت هذه الدراسة في إثراء البحث.

6- أطروحة دكتوراه بعنوان " رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة"، المعدة من طرف الطالب فاتح مزيتي بجامعة العربي بن مهيدي أم البواقي سنة 2019، ويمكن القول بأن هذه الأطروحة تشكل البحث الوحيد الذي يتناول الجزئية المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية على نحو من التفصيل.

وعليه سنحاول أن تكون دراستنا أكثر اختلافا على ما سبقها من أبحاث في ذات الموضوع، بالتركيز أكثر على رقابة النشاط المالي للجماعات المحلية، بما في ذلك الرقابة على الصفقات التي تبرمها الجماعات المحلية كمظهر من مظاهر صرف النفقات، وذلك من خلال البحث والتدقيق في جملة المعارف القانونية المتعددة في هذا المجال لأجل الوصول إلى رسم تصور مطابق للواقع العملي، يمكننا من خلاله الوقوف على جملة الصعوبات والعراقيل التي تحد من فعالية دور الأجهزة الرقابية.

من خلال دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا مجموعة من الصعوبات والعراقيل، نلخص أهمها في النقاط التالية:

- طبيعة الموضوع، حيث يعتبر موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية موضوعا متشعبا يجمع بين عدة تخصصات في القانون الإداري والمالية العامة والعلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ما ألزما على الوقوف طويلا أمام مواضيعها، حتى يتسنى لنا تحديد محور الدراسة في إطار التخصص (القانون الإداري).
- قلة المراجع المتخصصة التي تناولت موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية، باستثناء بعض البحوث التي تناولت الموضوع من نظر مالية.
- صعوبة تحصيل المعلومات من مصادرها من خلال إجراء لقاءات ميدانية مع مسؤولي مصالح الرقابة المالية.

- كثرة النصوص القانونية والتنظيمية التي توطر موضوع الرقابة المالية على الجماعات المحلية، مما يوجب الحرص من أن هذه النصوص لم تكن محل إلغاء أو تعديل.

لقد تباينت آراء الباحثين بشأن تحديد أنواع تقسيمات الرقابة المالية على الجماعات المحلية، فمن يعتمد على تقسيم الرقابة حسب توقيت ممارستها إلى رقابة سابقة أو لاحقة على تنفيذ التصرفات المالية، ومن يعتمد على تقسيمها حسب طبيعة الجهة التي تمارسها إلى رقابة داخلية أو رقابة خارجية، وبرأينا فإنه من الأنسب تقسيم الدراسة تبعا للجهة أو الجهاز الذي يتولى عملية الرقابة، على اعتبار أن هذا التقسيم يشكل محورا ملما لكافة مستويات وأشكال الرقابة المالية على الجماعات المحلية، في حين أن تقسيم الدراسة حسب توقيت ممارستها قد يصعب علينا الإلمام بجميع أشكال الرقابة بسبب التداخل والتكرار.

وتأسيسا على ذلك، تضمن الباب الأول من البحث الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية: رقابة وقائية، أما الباب الثاني، فقد تضمن الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبية.

الباب الأول:

الرقابة الداخلية على مالية الجماعات

المحلية: رقابة وقائية

الباب الأول:

الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية: رقابة وقائية

في ظل تنوع أساليب الرقابة المالية من جهة وتعدد الأجهزة المتدخلة في عملية الرقابة من جهة أخرى أكد النظام المالي على وجوب إحداث رقابة داخلية على ميزانية الجماعات المحلية، وذلك للأهمية البالغة التي يحتلها نظام الرقابة الداخلية في الحفاظ على المال العام، كونها تمارس داخل الإدارة وفي نفس التنظيم من قبل موظفين أو هيئات رقابية خاصة تلقت تكويناً تقنياً يؤهلها لإجراء هذه المهمة¹، فهي تقوم بمهام المتابعة والإشراف على السير الحسن لجميع الأعمال الداخلية، وذلك عن طريق قيام الإدارة برقابة أعمالها بنفسها والتحقق من مدى مطابقتها للقوانين².

وبالرجوع إلى النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لعملية الرقابة على مالية الجماعات المحلية، نجد أن المشرع الجزائري اعتمد على المعيار الزمني³ في تحديد تدخل أجهزة الرقابة الداخلية، فنجد بعضها يمارس رقابة مستمرة على تسيير وتنفيذ الميزانية المحلية (الفصل الأول)، والبعض الآخر يمارس الرقابة على مرحلة معينة من التسيير والتنفيذ، ويتعلق الأمر أساساً برقابة المصالح اللامركزية لوزارة المالية على مالية الجماعات المحلية (الفصل الثاني).

¹ نجيب جبري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، الطبعة الأولى، دار نشر المعرفة، الرباط، 2012، ص 24.

² نجيب جبري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، دون رقم الطبعة، دار نشر المعرفة، الرباط، 2018، ص 37.

³ يجمع الفقه على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة، آنية ورقابة لاحقة، ومن الفقه من يضيف لهذين النوعين نوعاً آخر يسمى بالرقابة المستمرة تشمل جميع المراحل السابقة، أنظر: أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص 443.

الفصل الأول:

الرقابة الداخلية المستمرة على مالية الجماعات المحلية

لقد حددت القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية اختصاصات الجماعات المحلية والتي تتأثر اتساعا أو ضيقا حسب المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهي ترتبط بتقديم الخدمات للمواطن وتحقيق التنمية المحلية في ظل الاستقلالية المفترضة عن الدولة، ما حمل المشرع الجزائري على الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة التي تبلورت بتكريس أهليتها لتحصيل جملة من الموارد المالية،¹ التي تنظمها وتسيرها في شكل ميزانية محلية.²

وللتأكد من صحة وسلامة العمليات المحاسبية للمالية المحلية، تم إخضاع الميزانية المحلية لرقابة مالية إدارية عبر مختلف المراحل التي تمر بها، وتمارس هذه الرقابة من طرف المجالس المحلية المنتخبة والجهات الوصية (المبحث الأول)، وتمتد الرقابة في هذا الجانب لتشمل الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية والمخطط لها في الميزانية، وذلك من أجل حماية الأموال التي تستعملها في إنجاز مشاريعها التنموية (المبحث الثاني).

¹ إن تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية يرتكز بالأساس على حجم الموارد المالية المتوفرة لديها، والتي من خلالها يمكن لها أن تقتحم مختلف الميادين والمجالات المتاحة قانونا، ودون ذلك يصبح المبدأ المعلن عنه من طرف المشرع الجزائري مجرد تنصيب شكلي لا يرقى لدرجة التمتع الحقيقي. راجع: وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2017، ص 246.

² عرف المشرع الجزائري ميزانية البلدية بموجب المادة 176 الواردة في الباب الثاني المعنون ب: " الميزانيات والحسابات " ضمن القسم الرابع: " مالية البلدية " من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 03 يوليو 2011، على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار، ونفس التعريف أورده بمناسبة تعريف ميزانية الولاية وذلك بموجب المادة 157 الواردة في الفصل الثاني: " ميزانية الولاية " ضمن الباب الخامس: " مالية الولاية " من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادر في 29 فبراير 2012.

المبحث الأول: رقابة المجالس المحلية المنتخبة والجهات الوصية على مالية الجماعات المحلية

إن اعتراف القانون واعتراده بوجود مصالح وشؤون محلية متميزة عن تلك الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة،¹ يقضي بالضرورة إلى توفير كل الإمكانيات المادية التي تسمح حقيقة للمجالس المحلية المنتخبة بأداء تلك المهام الموكلة إليها، والتي تنظمها و تسيروها في شكل ميزانية محلية كما سبق ذكره.

وللحفاظ على تلك الموارد المالية، أسند المشرع الجزائري بموجب قوانين الجماعات الإقليمية سلطة الرقابة على الميزانية المحلية إلى المجالس المحلية المنتخبة، على اعتبار أنها تمارس مباشرة من المعنيين بالنشاط المالي المحلي الذي يستهدف بالدرجة الأولى المشاريع التنموية المندرجة ضمن اختصاصات الجماعات المحلية² (المطلب الأول)، وبالمقابل تضمنت ذات النصوص القانونية آليات بمقتضاها خول للسلطة الوصية مراقبة مالية الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة المجالس المحلية المنتخبة على مالية الجماعات المحلية

يتجاوز مفهوم اللامركزية من مجرد اعتباره تنظيمًا إداريًا يقوم على فكرة توزيع بعض المهام بين السلطات المركزية والمحلية إلى مفهوم أعمق من ذلك، فهي تعني الاعتراف للجماعات المحلية بسلطة تنظيمية محلية تسمح لها بتنظيم وتسيير شؤونها المحلية بنفسها دون أي تدخل مركزي³، ولقد فصل الفقه في ضبط مسألة مفهوم الاستقلالية وأدواتها القانونية، على أن الاستقلالية الفعلية لا تقف عند حدود ضمان ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف الأجهزة التداولية⁴، بل لا بد من توفير دعائم ومقومات أخرى.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دون رقم الطبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 62.

² نجيب جيري، اللامركزية الترابية ونظم الرقابة على المالية المحلية، المرجع السابق، ص 120.

³ بلال فؤاد، محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 01، 2018، ص 632.

⁴ لقد أجمع فقه القانون الإداري والدستوري على حد سواء بضرورة تكريس نظام الانتخاب على المستوى المحلي، فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية يعني بالضرورة تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية وهو ما يؤثر بشكل واضح على استقلاليته، فضلا عن ذلك فهو الأنسب لتجسيد الديمقراطية من خلال تمكين أفراد الشعب المنتخبين من المشاركة في صنع القرار وتسيير شؤونهم، ولتفصيل أكثر أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 229.

وتعتبر رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على مالية الجماعات المحلية أولى هذه المقومات وأهمها، ويعد تدخلها في مجال الرقابة مبدأ دستوريا نصت عليه المادة 178 من الدستور على أنه: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".¹

وبالرغم من أن النصوص القانونية تمنح المجالس المحلية المنتخبة مجالا في رقابة ومرافقة إعداد الميزانية وتتبع تنفيذها كأحد مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، إلا أن المشرع الجزائري لم يساير هذا التنظيم، حيث جعل من دور المجالس المحلية المنتخبة محدودا ومحصورا في مناقشة ما هو معروض عليها للتصويت، لا يمكن أن يؤثر بشكل واضح على دورها في الرقابة على إعداد مشروع الميزانية المحلية (الفرع الأول)، ضبطها (الفرع الثاني) وتنفيذها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دور المجالس المحلية المنتخبة في رقابة إعداد مشروع الميزانية المحلية

يعتبر إعداد الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة دعامة مهمة لاستقلاليتها في التسيير، والوسيلة القانونية للرقابة على الميزانية المحلية خلال هذه المرحلة، ودون ذلك لا يمكن التأكيد بحرية تصرف فعلية للمجالس المحلية المنتخبة، إلا أن ما تضمنته القوانين جاء بعكس المأمول، حيث يغيب دور المجلس الشعبي البلدي في إعداد مشروع ميزانية البلدية (أولا)، ويغيب كذلك دور المجلس الشعبي الولائي في إعداد مشروع ميزانية الولاية (ثانيا).

أولا: تغيب دور المجلس الشعبي البلدي في الرقابة على إعداد مشروع ميزانية البلدية

يتم تحضير الميزانية من خلال جمع المعلومات اللازمة ومعالجتها ومعرفة معوقات تنفيذ الميزانية السابقة وتجنبها مستقبلا²، فيتم تحديد المتطلبات المالية والاختيارات التي تقترح، حيث توضع الميزانية الأولية للبلدية قبل بدء السنة المالية، ويتم تعديل النفقات والإيرادات عن طريق ميزانية إضافية، وهو ما أشارت إليه المادة 177 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية: "يتم إعداد

¹ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادر في 7 مارس 2016.

² جليل زين العابدين، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، المجلد 2، العدد 1، 2012، ص 173.

الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية...".

تتكون ميزانية البلدية من قسمين: قسم التسيير والآخر للتجهيز والاستثمار، حيث يدرج داخل كل قسم أبواب وفروع تتضمن إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.¹

إن المتتبع للمسار الزمني لقوانين البلدية التي عرفتها الجزائر منذ تاريخ أول صدور لها، يجد أن المشرع الجزائري قد اعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة إعداد مشروع الميزانية إلى غاية صدور قانون سنة 2011، أين تراجع عن موقفه بسحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي و إسناده للأمين العام للبلدية.

حيث جاء في نص المادة 246 من الأمر رقم 67-24 على: " يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجرى التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي، وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا الأمر ".²

حافظ المشرع الجزائري على التوجه ذاته في القانون رقم 90-08، وهو ما يستخلص من نص المادة 83 التي نصت على أنه: " يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها "، وكذلك نص المادة 152 منه: " يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه، وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون ".³

وفي سنة 2011 سلك المشرع الجزائري نهجا مغايرا عن الذي اتخذه في القوانين السابقة، وذلك بتعزيز وتقوية مركز الأمين العام للبلدية،⁴ حيث منحه بموجب القانون رقم 11-10 سلطة إعداد

¹ المادة 179 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

² المادة 246 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 18 جانفي 1967، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04 جويلية 1981، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادر في 07 جويلية 1981 (ملغى).

³ المادة 152 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 11 أفريل 1990، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

⁴ لقد أدى تراكم المشاكل المترتبة عن سوء التسيير المحلي من طرف المجالس المنتخبة إلى إعادة النظر في مكانة ودور الأمين العام للبلدية، وذلك من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ 13 ديسمبر 2016،

الميزانية تطبيقا لما ورد في نص المادة 180: " يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع ميزانية البلدية..."، وهو ما تم تأكيده أيضا من خلال من المرسوم التنفيذي رقم 16 - 320 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.¹

إن إسناد سلطة إعداد ميزانية البلدية للأمين العام يطرح إشكالا حول مشروعية سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة أنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية، فهو بذلك الشخص المؤهل قانونا للقيام بكل العمليات المالية المنصوص عليها ضمن قانون المحاسبة العمومية²، والمسؤول المباشر عن كل تبعات تنفيذ العمليات المالية المحلية.³

ويرى في ذلك جانب من الفقه أن مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي عن تنفيذ ميزانية البلدية مبنية على أسس غير موضوعية، فمن جهة يتولى الأمين العام للبلدية تحضير مشروع القرار المالي للبلدية، ومن جهة أخرى يتحمل رئيس البلدية المسؤولية الكاملة عن تنفيذ قرار لم يتم بتحضيره بعده الأمر بالصرف، وهو ما يعد في حد ذاته تناقضا.⁴

في حين يذهب البعض الآخر إلى القول بعكس ذلك، على أساس أن مهمة الأمين العام للبلدية في إعداد ميزانية البلدية ليست واردة بصفة مطلقة، بل مقيدة بسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذه السلطة تعني قانونا خضوع الأمين العام لأوامر وتوجيهات رئيس البلدية.⁵

وبين الرأي الأول والثاني نذهب إلى القول بأن المشرع الجزائري لما أسند مهمة إعداد مشروع ميزانية البلدية للأمين العام، فهو يهدف بالدرجة الأولى إلى تخفيف الأعباء الكثيرة الملقاة على عاتق

يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية عدد 73، الصادر في 15 ديسمبر 2016.

¹ المادة 16 الفقرة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المرجع السابق.

² المادة 26 الفقرة 04 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادر في 15 غشت 1990.

³ المادة 81 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

⁴ وهيبة برازة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 07، العدد 01، 2016، ص 247.

⁵ جلول بن سديرة، عن دور المنتخبين في عملية تحضير قرار المشروع المالي للبلدية، بين النص القانوني وواقع تشكيلة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 02، 2020، ص 181.

رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، وبذلك يتولى الأمين العام للبلدية تحضير مشروع ميزانية البلدية وضمان تنفيذها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

وبناء على ما سبق، يتولى الأمين العام للبلدية إعداد مشروع ميزانية البلدية تحت إشراف ورقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي، دون أن يكون لباقي أعضاء المجلس دور في الرقابة أو حتى المشاركة في إعداد مشروع الميزانية، ولعل سبب ذلك يرجع إلى ضعف التأطير البشري على المستوى المحلي الذي يعتبر مبررا كافيا لتوجه المشرع نحو إسناد اختصاص إعداد الميزانية للأمين العام للبلدية، حيث يبدو واضحا أن عملية إعداد مشروع الميزانية عملية معقدة يتطلب إنجازها توفير طاقات بشرية ذات كفاءة وخبرة عالية، بالمقابل نجد أن أعضاء المجالس المنتخبة في العديد من بلديات الوطن تقتصر للتكوين القانوني الكافي للقيام بمثل هذه الأعمال.³

¹ رئيس المجلس الشعبي البلدي يتميز بازدواجية التمثيل عند ممارسته لاختصاصاته فهو يمثل تارة البلدية وتارة أخرى يمثل الدولة. أنظر: آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، المجلد 14، العدد 1، 2014، ص 289.

² حيث جاء في خطاب الوزير الداخلية عند إجابته لانشغالات النواب أثناء مناقشة مشروع قانون البلدية خاصة تلك المتعلقة بتعزيز صلاحيات الأمين العام للبلدية ما يلي: "تعتبر الإدارة البلدية امتداد للإدارة العمومية وهي الهيكل العظمي الذي يسمح بتسيير شؤون البلدية والتجاوب مع متطلبات المواطنين، وعمل الإدارة محايد، وغير ميسس، الإدارة البلدية من ينشطها؟ ولا أقول من يرأسها طبعا ينشطها الأمين العام تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، فلا سلطة للأمين العام، وإطار صلاحياته محدد ومقتن، وعليه لن يكون هناك نزاع بينه وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي..."، وفي تنمة خطاب السيد الوزير أكد على ضرورة سن قانون يبين من خلاله صلاحيات الأمين العام للبلدية وكيفية الحفاظ على هذا المنصب. نقلا عن: مسعودة عمارة، صلاحيات الأمين العام بين قانون البلدية 10/11 والمرسوم التنفيذي 320 / 16، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 55، العدد 4، 2018، ص 74.

³ وهيبة برازة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 2، العدد 1، 2011، ص 214.

ثانيا: تغييب دور المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على إعداد مشروع ميزانية الولاية

عهد المشرع الجزائري للهيئة التنفيذية للولاية سلطة إعداد مشروع الميزانية منذ أول تاريخ لصدور قانون للولاية، حيث نصت المادة 97 من الأمر رقم 69 - 38¹ على: "...يحضر المجلس التنفيذي ميزانية الولاية ويقدمها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل"، وبذلك يكون المشرع قد أسند مهام تحضير مشروع الميزانية المجلس التنفيذي للولاية، والذي يعد من الأجهزة المساعدة للوالي.

سار المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 90 - 09² على نفس التوجه، بمنح صلاحية إعداد مشروع الميزانية لإدارة الولاية، حيث نصت المادة 138 منه على: "تعد الميزانية إدارة الولاية، ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

وفي آخر محطة أكد المشرع الجزائري صراحة على اختصاص الوالي في إعداد مشروع ميزانية الولاية بموجب نص المادة 160 من القانون رقم 12 - 07 حيث نصت على: "يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية..."

وبناء على ما سبق، نلاحظ عدم وجود أي نية أو بوادر التنازل عن اختصاص إعداد مشروع الميزانية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يعكس بوضوح تغليب النزعة المركزية في التسيير على المستوى المحلي، وتبقى دائما الأسباب المتعلقة بضعف الكفاءات داخل المجالس المحلية المنتخبة هي المبرر الوحيد والظاهر لإسناد مثل هذه المهام لوالي الولاية.³

¹ الأمر رقم 69 - 38 المؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 81 - 02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، الجريدة الرسمية العدد 07، الصادر في 17 فيفري 1981 (ملغى).

² القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 05 - 04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

³ تزامنا مع صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 واستجابة للطلبات المتكررة من أجل خلق مشروع مؤسس لحياة سياسية جديدة، صدر قانون الانتخابات الجديد بموجب الأمر رقم 21 - 01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 17، الصادر في 10 مارس 2021، يهدف إلى السهر على نزاهة العملية الانتخابية والتصدي للنقائص التي شهدتها النظام الانتخابي السابق، وفيما يخص الترشح للانتخابات المحلية، أكد القانون على إلزامية الشهادة الجامعية للترشح للمجالس البلدية والولائية، حيث نصت المادة

الفرع الثاني: دور المجالس المحلية المنتخبة في رقابة ضبط مشروع الميزانية المحلية

تتدخل المجالس المحلية المنتخبة في ضبط الميزانية عن طريق التصويت والمناقشة (أولا)، وفي ذات الوقت يعتبر وسيلتها في الرقابة عليها (ثانيا).

أولا: ضبط ميزانية الجماعات المحلية

تساهم المجالس المحلية المنتخبة في ضبط الميزانية المعدة من طرف الأجهزة المعنية عن طريق التصويت والمناقشة، وعليه يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية والمجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ضمن شروط ومواعيد محددة قانونا.

أ- الشروط المتعلقة بالتصويت على الميزانية المحلية

خلافًا لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على ميزانية البلدية بصفة إلزامية على أساس التوازن¹، وهو ما نصت عليه المادة 179 من قانون البلدية: " تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا"، كما أكدت على نفس المبدأ المادة 183 من قانون البلدية: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إن لم تكن متوازنة..."، وتخضع ميزانية الولاية لنفس المبدأ طبقا لأحكام المادة 161 من قانون الولاية.

ولقد حدد المشرع الجزائري الوسائل القانونية الكفيلة باحترام هذا المبدأ، ففي الحالة التي يتم فيها التصويت على ميزانية غير متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية، تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يعيد طرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد وذلك في غضون عشرة (10) أيام، وإذا صوت عليها دون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها، وتطبق نفس

176 في فقرتها الثانية على: " يتعين على القوائم المتقدمة للانتخابات، تحت طائلة رفض القائمة،...، وأن يكون لثلث (3/1) مترشيحي القائمة، على الأقل، مستوى تعليمي جامعي ".

¹ حسين بومدين، وسفيان بوصالح، وسمير بطاهر، تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، جامعة معسكر، المجلد 7، العدد 1، 2016، ص 22.

الإجراءات إن لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ إرجاعها من قبل هذه السلطة.¹

ب- الآجال القانونية للتصويت على الميزانية المحلية

تتشكل الميزانية المحلية من ميزانية أولية وميزانية إضافية، ولقد حددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية بموجب المادة 181 من قانون البلدية، والمادة 165 من قانون الولاية، فبالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها، أما عن الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق عليها.

ويجرى التصويت على اعتمادات ميزانية البلدية بابا بابا ومادة مادة، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة، غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.²

أما عن ميزانية الولاية يتم توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد، ويصوت عليها بابا بابا³، غير أنه يجوز للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة، غير أنه لا يجوز أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.⁴

ثانيا: التصويت كوسيلة لرقابة المجالس المحلية المنتخبة على ضبط الميزانية المحلية

تتحدد سلطات المجالس المحلية المنتخبة في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية خلال هذه المرحلة، من خلال التصويت على مشروع ميزانية البلدية والولاية.

¹ المادة 183 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

² المادة 182، المرجع نفسه.

³ المادة 162 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

⁴ المادة 170، المرجع نفسه.

أ- التصويت على مشروع ميزانية البلدية

يساهم المجلس الشعبي البلدي في الرقابة على ميزانية البلدية أثناء هذه المرحلة، من خلال المصادقة على مشروع ميزانية البلدية¹ سواء الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، وتتم المصادقة على النحو الذي تم بيانه سابقا.

وبناء على ذلك، تقتصر الرقابة السابقة للمجالس الشعبية البلدية في صلاحية التصويت على الميزانية، ما يجعل منها رقابة شكلية دون فعالية خاصة وأن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى الآثار المترتبة عنها، حيث أنه لم يشر إلى أي نص قانوني يلزم الأمين العام للبلدية برأي المجلس الشعبي البلدي حول المواد أو الأبواب التي لم يتم التصويت عليها بالموافقة.

وأما عن الحالة التي يمتنع فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن التصويت بسبب ما يعرف باختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، تدخل المشرع وقدم حولا قانونية تقاديا لأي حالة انسداد داخل المجلس، حيث منح للوالي سلطة استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة إذا ما تعذر خلال هذه الدورة المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي لضبطها بصفة نهائية²، وهنا يتأكد معنا عدم فعالية دور المجلس الشعبي البلدي في الرقابة على ضبط الميزانية.

ب- التصويت على مشروع ميزانية الولاية

يساهم المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على ميزانية الولاية أثناء هذه المرحلة، من خلال التصويت والمصادقة على مشروع ميزانية الولاية، حسب ما أشارت إليه المادة 160 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية: " يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون...".

¹ هذا ما تشير إليه المادة 180 الفقرة 02 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق، "...يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع ميزانية البلدية أمام المجلس للمصادقة عليه".

² المادة 186، المرجع نفسه.

ويمكن للوالي وبصفة تلقائية تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي دون أي تدخل أو مشاركة من طرف هذا الأخير¹، وفي حقيقة الأمر أن ما يثير الإشكال في هذه الحالة هو عدم تطرق المشرع الجزائري للآثار القانونية المترتبة عن رفض وامتناع أعضاء المجلس عن التصويت لعدم قناعتهم بالمشروع المقدم من طرف الوالي، ما يجعل من رقابة المجلس الشعبي الولائي شكلية ودون فعالية.

إضافة إلى ذلك، يغيب دور المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على مشروع ميزانية الولاية في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب ما اصطلح عليه المشرع باختلال داخل المجلس، فبعد اتخاذ كل الإجراءات القانونية اللازمة يتدخل الوزير المكلف بالداخلية بعد إبلاغه من طرف الوالي لاتخاذ كل التدابير الملائمة لضبطها.²

الفرع الثالث: دور المجالس المحلية المنتخبة في الرقابة على تنفيذ مالية الجماعات المحلية

يشرع في تنفيذ الميزانية المحلية من قبل الأمرين بالصرف³ مباشرة بعد ضبطها، من خلال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وفقا للتقديرات الأولية التي تم وضعها في الميزانية الأولية⁴، ونظرا لخطورة العملية وحساسيتها فهي تتم تحت رقابة كل المجلس الشعبي البلدي (أولا) والولائي (ثانيا).

أولا: رقابة المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ ميزانية البلدية

حدد قانون البلدية 11-10 الوسائل والآليات القانونية التي من خلالها يمكن لأعضاء المجلس الشعبي البلدي رقابة رئيسه عند تنفيذ الميزانية، وتتحدد تلك الوسائل في التدخل لامتناع العجز

¹ المادة 163 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

² المادة 168، المرجع نفسه.

³ حسب ما أشارت إليه المادة 26 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق، يعد الولاية الأمرين بالصرف عندما يتصرفون لحساب الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية، وفي ذات السياق نصت المادة 29 من نفس القانون، على أنه يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين الرسميين العاملين تحت سلطتهم المباشرة في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم.

⁴ نور الدين سعدي، مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة بلديات ولاية باتنة -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، تخصص علوم مالية، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021، ص 54.

الحاصل عند تنفيذ الميزانية والمصادقة على الحساب الإداري الذي يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ- اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز في ميزانية البلدية

يساهم المجلس الشعبي البلدي في الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية، من خلال التدخل لامتصاص العجز المترتب عن تنفيذ الميزانية، وهو ما أشارت إليه نص المادة 184 في فقرتها الأولى من قانون البلدية: " عندما يترتب على تنفيذ الميزانية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية..."، ويقصد بتوازن الميزانية بمفهومه التقليدي: " هو أن تساوي جملة النفقات مع الإيرادات المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان ¹."

نسجل في نص المادة اختصار شديد، فقد كان الأحرى بالمشروع الجزائري أن يفصل أكثر في نص المادة، بأن يتطرق إلى طبيعة هذه التدابير الواجب اتخاذها لامتصاص العجز.

ب- المصادقة على الحساب الإداري للبلدية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف على مستوى البلدية، تحضير وتنفيذ القرارات المتخذة بميزانية البلدية، فهو المكلف فيما يخص تنفيذ النفقات، بالالتزام بالدفع والتصفية وإعداد الإذن بالدفع، أما فيما يخص الإيرادات فهو المكلف بالإثبات التصفية وإصدار سندات الإيرادات،² وبهذه الصفة فهو ملزم عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية بإعداد الحساب الإداري للبلدية،³ يتضمن عرضا دقيقا عن كل العمليات المنجزة وغير المنجزة على حد سواء.

يكتسي الحساب الإداري أهمية بالغة لكونه أداة فعالة تخول المجالس الشعبية المنتخبة حق الرقابة على تنفيذ ميزانيتها، وذلك من خلال الدراسة والاطلاع على مختلف العمليات والتصرفات

¹ نقلا عن: حنان مزهود، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019، ص 333.

² عمار مرزوقي، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، المجلد 2، العدد 1، 2012، ص 107.

³ المادة 188 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

المتعلقة بتنفيذ الميزانية المحلية،¹ ومن هذا المنطلق فإن التدخل الرقابي للمجالس الشعبية المنتخبة في هذه المرحلة يتحدد في المصادقة على الحساب الإداري.

حيث يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إعداده للحساب الإداري، عرضه على أعضاء المجلس الشعبي للمصادقة عليه، حسب ما أشارت إليه المادة 188 من قانون البلدية في فقرتها الأولى: " يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة...".

إن عدم التطرق لآثار الرقابة يجعلها دون فعالية، حيث لم تقدم النصوص القانونية في هذه النقطة إجابات واضحة ودقيقة عن كيفية مناقشة الحساب الإداري والمصادقة عليه، كما لم يحدد المشرع الأسباب القانونية لرفض أعضاء المجلس الشعبي البلدي المصادقة على الحساب الإداري أو حتى عن الآثار القانونية المترتبة عن امتناعهم على التصويت.

ثانيا: رقابة المجلس الشعبي الولائي على تنفيذ ميزانية الولاية

حدد قانون الولاية لسنة 2012 مجموعة من الآليات القانونية يمكن من خلالها للمجلس الشعبي الولائي التدخل للرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية. تتحدد أهمها في:

أ - إنشاء لجنة تحقيق

في إطار رقابة أعضاء المجالس المنتخبة على حسن تنفيذ ميزانية الولاية، تنشأ لجنة تحقيق بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

تنشأ لجنة التحقيق لغرض القيام بمهمة محددة، على أن يحدد موضوع المهمة والآجال القانونية لإتمامها ضمن المداولة التي أنشأتها، ليتم بعد ذلك إخطار كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي عن إنشاء اللجنة والغرض من ذلك والآجال القانونية لإتمام مهامها.

¹ نجيب جيري، اللامركزية الترابية ونظم الرقابة على المالية المحلية، المرجع السابق، ص 123.

يمكن للجنة التحقيق الاستعانة بالسلطات المحلية من أجل إتمام مهمتها، أو أي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، وبعد أن تنتهي من ذلك تقوم اللجنة بتقديم نتائج تحقيقاتها أمام المجلس الشعبي الولائي الذي يجري مناقشة بشأن النتائج المتوصل إليها.¹

وتبقى مناقشة المجلس الشعبي الولائي للنتائج المتوصل إليها من طرف لجنة التحقيق شكلية، في ظل غياب الآليات والوسائل القانونية التي تمكنه من متابعة ما توصل إليه من نتائج، لاسيما إن كانت تتضمن مخالفات للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.

ب- سلطة توجيه الأسئلة الكتابية

طبقا لنص المادة 37 من قانون الولاية رقم 12-07، يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، وبالمقابل يلزم هؤلاء بالإجابة على انشغالات أعضاء المجلس كتابة في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغهم نص السؤال.

والملاحظ من نص المادة أن سلطة أعضاء المجلس الشعبي الولائي في توجيه الأسئلة الكتابية تقتصر فقط على مدراء ومسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية دون الوالي، فكان الأولى أن توجه مثل هذه الأسئلة لوالي الولاية باعتباره الهيئة التنفيذية للولاية وممثل الإدارة المركزية على مستوى الولاية.

وأقل ما يقال عن رقابة أعضاء المجلس في هذه النقطة أنها رقابة شكلية، حيث لم يتطرق النص القانوني للآثار المترتبة عن امتناع مدراء ومسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية عن الإجابة على الأسئلة الكتابية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ضمن الآجال القانونية المحددة لذلك.

¹ المواد 35، 36 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

ت - مناقشة التقارير الدورية والبيان السنوي حول نشاط الولاية

يقوم المجلس الشعبي الولائي بمناقشة التقارير الدورية¹ أو السنوية التي يعرضها عليهم الوالي للاطلاع على مستوى تنفيذ المداورات، والتي تختتم عموماً بتقديم توصيات ترسل إلى الوزير المكلف بالداخلية وكذا القطاعات المعنية.²

ث - اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز في تنفيذ ميزانية الولاية

يساهم المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية، من خلال التدخل لامتصاص العجز المترتب عن تنفيذ الميزانية، وهو ما أشارت إليه نص المادة 169 في فقرتها الأولى من قانون البلدية: " عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزاً فإنه يجب على الوالي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية ".

ويبقى نفس الإشكال المطروح، حيث لم يقدم النص القانوني إجابات واضحة عن طبيعة هذه التدابير، والتي من خلالها يمكن للمجلس الشعبي الولائي امتصاص العجز الحاصل في ميزانية الولاية وإعادة التوازن للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

ج - المصادقة على الحساب الإداري للولاية

يعتبر الوالي الأمر بصرف ميزانية الولاية، فهو صاحب القرار فيها، يقوم بالعمليات الخاصة بتنفيذ الميزانية من التزام وتصفية وأمر بالدفع بالنسبة للنفقات، وإثبات وتصفية وأمر بالتحصيل بالنسبة للإيرادات³، وبهذه الصفة فهو ملزم عند غلق السنة المالية بتاريخ 31 مارس بإعداد الحساب الإداري للولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.⁴

من الناحية القانونية لا يثير التصويت الإيجابي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي على الحساب الإداري أي إشكال، فيعد ذلك بمثابة أداة لإبراء ذمة الوالي باعتباره الأمر بالصرف في الولاية، في حين أن رفض الحساب الإداري يعد بمثابة استتكار وعدم تقبل لسياسة تنفيذ الميزانية، وبالرغم من ذلك

¹ المادة 103 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

² المادة 109، المرجع نفسه.

³ المواد من 15 إلى 22 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

⁴ المادة 166 من القانون رقم 12-07، المرجع نفسه.

لا يملك المجلس الشعبي الولائي أي وسائل أو آليات قانونية تمكنه من مواجهة الوالي بالأخطاء والتجاوزات التي ارتكبها أثناء تنفيذ الميزانية، ما يجعل من دورهم في المصادقة على الحساب الإداري شكليا لا يرقى إلى مستوى العمل الرقابي.

المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية على مالية الجماعات المحلية

إن استقلالية الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، إلا أن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام العلاقة القائمة بينها وبين السلطات المركزية، بل يظل قائما بموجب نظام يعرف بالوصاية الإدارية¹ والذي يعتبر في حد ذاته عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية، فلا يتصور قيام اللامركزية دون وصاية ولا وصاية دون مركزية².

والدارس للنصوص القانونية النازمة للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، يجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد نظاما مشددا للوصاية الإدارية، تتقارب تطبيقاته مع النموذج الفرنسي التقليدي³، وبحسب اعتقادنا نرى أن الوصاية على النشاط المالي للهيئات المنتخبة هي الأكثر استعمالا وتأثيرا⁴، وهو ما سنخصه بالدراسة على نحو من التفصيل، انطلاقا من ضبط المفاهيم لتوضيح مجال التدخل

¹ يوظف بعض من الفقهاء مصطلح " الرقابة الإدارية " بدلا من " الوصاية الإدارية "، باعتبارها الأقرب إلى أداء المعنى المقصود من الرقابة، وأن مصطلح الوصاية دخیل على القانون الإداري مصدره القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، في حين نجد الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية القانونية التي تؤهلها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ويرى جانب آخر من الفقه إمكانية توظيف مصطلح الوصاية في القانون الإداري، على أن تحمل في دلالاتها معنى مغايرا عن ما ورد في القانون الخاص، لتفصيل أكثر راجع: صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الطبعة الأولى، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 233.

² عبد النور مبروك، و أعلي سالم محمد فاضل نور الدين، الوصاية الإدارية ضمانا لاستقلالية الجماعات المحلية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 01، 2019، ص 37.

³ تتمتع السلطة المركزية في النموذج التقليدي للرقابة في فرنسا، بسلطة واسعة ومشددة في الرقابة على الوحدات المحلية، واستمرت على ذلك إلى غاية صدور القانون 2 مارس 1982 الذي خفف من حدتها، باستبدال العديد من مظاهر الرقابة الوصائية للسلطة المركزية برقابة القاضي، ولمزيد من التفصيل حول التجربة الفرنسية في الرقابة، راجع:

- Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, Tome 1, 16^e édition, L.G.G.J, Paris, 2001, p120 .

⁴ استثنى المشرع الفرنسي الميزانية المحلية من قائمة الأعمال التي تخضع لرقابة السلطة الوصية، وأصبحت بذلك الرقابة تخضع لرقابة الغرف الجهوية للمحاسبة بموجب القانون الصادر في 6 فيفري 1992. راجع:

- Yves GAUDEMET, Ibidem, p 283.

- René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1, 15^e édition, by Editions Montchrestien E.J.A., Paris, 2001, p 426.

الرقابي (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى سلطات الهيئات الوصية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

حظي مفهوم الوصاية الإدارية باهتمام فقهاء القانون الإداري، من خلال محاولة توضيح معناها وجمع دلالاتها، وتمييزها عن بعض الأنظمة التي قد تتشابه معها، ومن هنا تأتي أهمية التطرق لتعريف نظام الوصاية الإدارية (أولا)، وتمييزها عن غيرها من الأنظمة الرقابية المشابهة (ثانيا).

أولا: تعريف نظام الوصاية الإدارية

يصطدم فقهاء القانون الإداري عادة بإشكالية تحديد المفاهيم بشكل دقيق، وتعد الرقابة الإدارية الوصائية إحداها، ونتيجة لذلك تعددت التعاريف المسندة لمفهوم الوصاية الإدارية وغياب إجماع حولها بين فقهاء القانون الإداري.

وفي هذا الإطار عرف الفقيهان " ماسبتيول ولاروك " الوصاية الإدارية بأنها: " مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة ".¹

و يعرفها الفقيه " دامبور " بأنها: " مجموع السلطات المحددة المخولة بقانون أو طبقا له لسلطة عليا بقصد تحقيق المشروعية وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي أو إساءة استعمال الأشخاص اللامركزية لسلطاتها "، كما عرفها أيضا أنها: " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية ولتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة ".²

¹ MASPETIOL et LAROQUE, La tutelle administrative, Paris, 1930, p26 cité par:

- نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، المرجع السابق، ص 146.

² Jacques DAMBOUR, Les actes de la tutelle administrative, Bruxelles, 1955, p 73 cité par:

- نجيب جيري، المرجع والموضع نفسه.

ويعرفها الدكتور عمار بوضياف " بالأداة التي تربط بين الوحدات المحلية والجهاز المركزي "، وكذلك بأنها: " مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة ".¹

والملاحظ ، نجد أن جميع التعريفات السابقة تتفق في تحديد الجهات التي ترتبط بعلاقة الوصاية الإدارية دون تطرق منها إلى كل جوانبها، إذ لا بد من إبراز الطابع الاستثنائي للوصاية والتركيز على الهدف من تقريرها، فالوصاية الإدارية هي فرع من فروع الرقابة تجرى ضمن أطر قانونية محددة²، تربط السلطة المركزية بالهيئات المحلية، تتميز بطابعها الاستثنائي فالأصل هو الاستقلالية المحلية، غايتها بالأساس حماية المشروعية والصالح العام.³

ثانيا: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

وحتى يتضح لنا مفهوم الوصاية الإدارية أكثر، رأينا أنه من الضروري تمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة، حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين السلطة الرئاسية.

أ- تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

أثير نقاش بين الفقه حول تداعيات مفهوم الوصاية في كل من القانون الإداري والقانون المدني، وعليه سنحاول وضع الحدود الفاصلة بينها في النقاط التالية:

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 36.

² الوصاية الإدارية تمارس وفقا للأشكال والإجراءات المحددة قانونا، عملا بمبدأ: " لا وصاية دون نص "، أنظر:

- HUGLO Benjamin, La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon Assas (Paris 2), 2014, p 336.

³ لتفصيل أكثر راجع:

- عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 01، العدد 01، 2010، ص 3.

- محسن شداوي، وعادل بوعمران، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)، 2020، ص 112.

- إن اصطلاح الوصاية في القانون المدني يرتبط أساسا بحماية أشخاص فاقدى أو ناقصي الأهلية،¹ بخلاف أشخاص القانون الإداري فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي، لأن الوحدات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل يمكنها من أداء مهامها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، فالغاية من إقرار الوصاية الإدارية حماية المصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل.²

- طبقا لمفهوم الوصاية في مجال القانون المدني، يمارس الوصي أعماله باسم ولحساب القاصر، بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

- تهدف الوصاية في المجال المدني إلى حماية مال من كان فاقدا لأهليته، وهو مال خاص، في حين يكون الغرض من تدخل السلطات المركزية بموجب الوصاية الإدارية هو حماية المال العام.

ب- تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية

ومن المفاهيم التي تتقاطع مع اصطلاح الوصاية الإدارية أيضا، مصطلح السلطة الرئاسية، فإذا كانت الوصاية الإدارية هي الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات العامة اللامركزية في الحدود المقررة قانونا، فإن السلطة الرئاسية هي مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها جعل هؤلاء يرتبطون به رابطة خضوع وتبعية، والسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقا مطلقا للرئيس، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون تحقيقا للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.³

ولقد حاول الفقه تقديم بعض جوانب التمييز بين المفهومين للتفريق بين النظامين، حددت في النقاط التالية:

¹ حيث جاء في نص المادة 81 من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 يونيو 1984، المتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02 المؤرخ في 27 فيفري 2005، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 27 فبراير 2005: " من كان فاقدا الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو جنون أو عته أو سفه ينوب عنه قانونا ولي أو وصي أو مقدم طبقا لأحكام هذا القانون ".

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 37.

³ المرجع نفسه، ص 15.

1- التمييز من حيث أداة ممارسة الرقابة

تعتبر الوصاية الإدارية فكرة قانونية ذات طبيعة إدارية تمارس بصفة استثنائية في حدود النص القانوني الذي يسمح بممارستها كاستثناء عن القاعدة العامة أنه لا وصاية إدارية على الجماعات المحلية إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بها،¹ على خلاف الرقابة الرئاسية لا تحتاج إلى نص قانوني لممارستها، فهي تمارس بصفة تلقائية كونها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية.²

2- التمييز من حيث طبيعة الرقابة

تتميز الرقابة الرئاسية بالتعقيد، تحكمها الكثير من الآليات والإجراءات القانونية انطلاقاً من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس،³ أما الوصاية الإدارية فهي رقابة بسيطة من حيث إجراءات الممارسة، باعتبارها من المعطيات اللصيقة بالنظام اللامركزي، حيث لا يمكن للجهة الوصية فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الوحدات المحلية.⁴

3- التمييز من حيث الطعن

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي حق الطعن في قرار رئيسه الإداري بحكم السلطة الرئاسية، فلا يتصور بأي شكل من الأشكال أن نعترف للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين، بالمقابل نمنح لهؤلاء حق مخاصمة هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام القضاء، على عكس الهيئات المحلية يمكنها الطعن أمام القضاء في قرار الوصاية.⁵

¹ عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2013، ص 176.

² Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 17^e édition, Dalloz, Paris, 1998, p 304.

³ صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 247.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 38.

⁵ المرجع نفسه، ص 39.

4- التمييز من حيث قواعد المسؤولية

يقضي نظام السلطة الرئاسية أن يتحمل الرئيس الإداري تبعات أعمال مرؤسيه، بحكم أنه مصدر القرار، ويملك حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بسبب استقلالية الوحدات المحلية.

الفرع الثاني: سلطات الهيئات الوصية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية

تمارس الجهات الوصية رقابة مشددة على ميزانية الجماعات المحلية عبر مختلف مراحلها، قبل (أولاً)، وأثناء تنفيذها (ثانياً).

أولاً: الرقابة السابقة للهيئات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

تحدد مجالات تدخل الجهات الوصية خلال هذه المرحلة، في إجراء المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية، والحلول محل المجالس المحلية المنتخبة.

أ- المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية كمظهر من مظاهر الرقابة السابقة

تعتبر المصادقة أحد أهم وسائل تدخل السلطة الوصية في الشؤون المحلية، إن لم نقل أنها الوسيلة الأساسية للرقابة التي تمارسها السلطة الوصية، فهي العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصائية تقرر بموجبها أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه،¹ وتعرف كذلك بأنها إقرار من السلطة الوصية لسريان القرار المحلي وإنتاجه لآثاره القانونية،² وعليه يمكن القول بأن المصادقة هي الأداة أو الوسيلة القانونية التي من خلالها يمكن التحكم في الاختصاص التقريري للأجهزة التداولية.

تخضع مداوالات المجالس الشعبية المنتخبة بصفة عامة لمبدأ النفاذ المباشر،³ والذي يقضي بقابلية المداولة للتنفيذ بعد استفاء الآجال المحددة قانوناً منذ لحظة إيداعها لدى المصالح المختصة،

¹ صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 285.

² محسن شداوي، وعادل بوعمران، المرجع السابق، ص 117.

³ هذا ما أكدته المشرع الجزائري بموجب المادة 56 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق، وكذلك المادة 54 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

غير أن هناك مجموعة من هذه المداوولات لا تعد نافذة إلا بعد موافقة الوالي والمصادقة عليها، وهي كما حددتها المادة 57 من قانون البلدية لسنة 2011: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"، وحسب نص المادة 58 من القانون رقم 11-10 تعتبر المداوولات المنصوص عليها في نص المادة 57 مصادقا عليها ضمنيا، إن لم يصادق عليها الوالي خلال مدة ثلاثين (30) يوما من إيداعها لدى الولاية.¹

كذلك نظم قانون الولاية رقم 12-07 بدقة قواعد إعداد والمصادقة على ميزانية الولاية، حيث نصت المادة 55 والمادة 160 في فقرتها الثانية صراحة على أن ميزانية الولاية لا تنفذ إلا إذا صادق عليها الوزير المكلف بالداخلية.

وواضح من النصوص القانونية أن جميع الحالات المشار إليها تحمل في موضوعها خطورة، تفرض حتمية المصادقة عليها من السلطات الوصية، خاصة ما تعلق الأمر بالميزانية لارتباطها المباشر بكل اختصاصات البلدية والولاية من جهة وبالخزينة العمومية من جهة أخرى،² وبذلك فالمنطق يفرض تدخل جهة وصية كمظهر من مظاهر الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية. وأيضا المداوولات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية، فهي لا تقل خطورة عن سابقتها، ما يستوجب ضرورة التدخل من أجل التحقيق في مصادرها والتأكد من خلوها من أي شبهة قد تمس بأمن واستقلال الدولة،³ وذات الأمر ينصرف لاتفاقيات التوأمة لكونها تضم طرفا أجنبيا، وكذلك

¹ عمليا لا يتم العمل بهذا النوع من التصديق (التصديق الضمني)، إذ يشترط قابضو البلديات وجود تأشيرة الوالي بالمصادقة الصريحة على المداوولات المتخذة، قبل أي عملية صرف، ويفسر ذلك بغياب التنسيق بين الهيئات المعنية بمالية البلدية، ونقصد بذلك وزارة الداخلية ووزارة المالية. راجع: بلال فؤاد، رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020، ص 98.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 401.

³ لقد أثير النقاش حول التناقض بشأن حالة قبول الهبات والوصايا الأجنبية، فبالرجوع إلى نص المادة 57 نجد أن المشرع قد اشترط لدخول المداولة المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية حيز النفاذ موافقة الوالي عليها، في الوقت ذاته يشترط المشرع أن تخضع حالة قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، حسب ما أشارت إليه المادة 171 من قانون البلدية، ومن هنا نتساءل عن النص الواجب التطبيق؟

التنازل عن الأملاك العقارية، فكل الحالات المشار إليها تستدعي ضرورة تدخل الوالي للمصادقة عليها.

وتأسيسا على ما تقدم نصل إلى القول بأن تدخل السلطات الوصية للمصادقة على ميزانية الجماعات المحلية ضرورة لا بد منها، وإن كان يقتصر فقط على الجانب الشكلي للميزانية والقواعد المحاسبية، دون التركيز على دراسة وتحليل البرامج لإيجاد حلول جذرية لما تعاني منه الجماعات المحلية من عجز وتبعية.

ب- إعمال الجهات الوصية لسلطة الحلول كمظهر من مظاهر الرقابة السابقة

تظهر سلطة الحلول بمثابة أسلوب استثنائي يقصد به: " قيام السلطة الوصية محل الجهة اللامركزية، لاتخاذ قرارات امتنعت المجالس المنتخبة عن تنفيذها، بقصد أو إهمال أو لعجز منها"¹، ويصنف من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية.²

وعليه يمكن للسلطة الوصية أن تتدخل خلال هذه المرحلة عن طريق الحلول محل المجالس المنتخبة، وذلك في حال التصويت على ميزانية غير متوازنة أو التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية، أو في حالة امتناع المجالس المنتخبة عن التصويت على الميزانية.

1- الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة

طبقا لأحكام المادة 183 من قانون البلدية، ألزم المشرع الجزائري المجالس الشعبية البلدية بالتصويت على ميزانية البلدية بالتوازن وجوبا وفقا للشروط والإجراءات المحددة قانونا، فإن لم يلتزم بذلك تضبط ميزانية البلدية تلقائيا من طرف الوالي.

لا تطرح مسألة تدخل الوالي في ضبط ميزانية البلدية تلقائيا أي إشكال قانوني، فقد فصل المشرع بدقة في الشروط والإجراءات القانونية لذلك بموجب نص المادة 183 من قانون البلدية، ومنح

¹ فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة، مداخلة أُلقيت في الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الأول، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 01 و02 ديسمبر 2015، ص 80.

² عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص 84.

للمجلس الشعبي البلدي مهلة إضافية لتصحيح الميزانية قبل أن يتدخل الوالي ويضبطها تلقائياً، في حين يظل الإشكال قائماً بالنسبة لميزانية الولاية، فقد اكتفى المشرع بالنص على ضرورة التزام المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على الميزانية بالتوازن¹، ولم يتطرق إلى الشروط والإجراءات القانونية الواجب إتباعها قبل أن يتدخل الوزير المكلف بالداخلية لضبط ميزانية الولاية تلقائياً إذا لم يلتزم المجلس الشعبي الولائي بهذا المبدأ.

2- الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإلزامية

تتقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات اختيارية ونفقات إجبارية، هذه الأخيرة تمثل نسبة هامة من نفقات التسيير،² أما النفقات الاختيارية فهي تلك التي تملك المجالس المحلية السلطة في إدراجها من عدمه ضمن الميزانية المحلية، وذلك حسب القدرة المالية التي تتوفر عليها.³

أكد المشرع الجزائري على ضرورة إدراج النفقات الإلزامية ضمن ميزانية البلدية والولاية على حد سواء، وفي الحالة التي تغفل أو تمتنع المجالس المنتخبة للجماعات المحلية عن تسجيلها يتدخل الوالي باعتباره السلطة الوصية على البلدية، والوزير المكلف بالداخلية باعتباره السلطة الوصية على الولاية، بالحلول محل الجماعات المحلية من أجل ضبط وإدراج النفقات التي تم إغفالها من طرف الأجهزة التداولية.⁴

¹ نصت المادة 161 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق على: " يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا ".

² علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2022، ص 80.

³ المرجع نفسه، ص 69.

⁴ انظر المادة 183 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق، والمادة 163 من القانون رقم 12-07، المرجع نفسه.

3- الحلول في حالة امتناع المجالس المنتخبة عن التصويت على الميزانية

عندما لا يصوت على ميزانية البلدية¹ أو الولاية² بسبب ما أسماه المشرع باختلالات داخل المجالس الشعبية المنتخبة، تتدخل السلطات الوصية من أجل المصادقة على الميزانية وضمان تنفيذها وفقا للشروط المحددة قانونا.³

وكان على المشرع الجزائري قبل إقراره لحق السلطات الوصية في التدخل من أجل ضبط ميزانية الجماعات المحلية، بسبب الاختلالات التي قد تحدث داخل المجالس المنتخبة، أن يتطرق على الأقل إلى توضيح هذه الاختلالات وعن أسبابها، ولما لا إيجاد حلول أخرى تضمن استقلالية الجماعات المحلية، وتحول دون تدخل السلطات الوصية محلها.

ثانيا: رقابة الهيئة الوصية أثناء تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تمارس الهيئات الوصية رقابة آنية مع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، بإعمالها لسلطاتها في الحلول محل المجالس المحلية المنتخبة، وذلك لامتناع العجز الحاصل في تنفيذ الميزانية، أو في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة.

أ- الحلول لامتناع العجز الحاصل في تنفيذ الميزانية

إن تدبير الشؤون على المستوى المحلي يفرض أن تتمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلالية، تمكنها من توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها وممارسة وظائفها التي تبرر وجودها بالأساس،

¹ المواد 102 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

² المادة 168 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

³ بالعودة إلى نص المادة 186 من القانون رقم 11-10، المرجع نفسه، فإنه لا يمكن للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي للمصادقة على ميزانية البلدية إلا بعد استدعائه لعقد دورة غير عادية، حيث لا تعقد هذه الدورة إلا بانقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من قانون البلدية عندما يتعلق الأمر بالميزانية الإضافية، كما نصت المادة 168 من قانون الولاية، على أن يقوم الوالي بصفة استثنائية باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة على ميزانية الولاية، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167، وفي حال عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير والإجراءات اللازمة لضبطها.

وهي من بين المسائل التي تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه نظام الحكم المحلي بالجزائر.¹

تتضح هذه الجدلية بالنظر إلى عدم تنوع الموارد المحلية الذاتية المرخص للجماعات المحلية تحصيلها، مما يعكس عدم كفايتها لتغطية حاجاتها وممارسة دورها التنموي، الأمر الذي من شأنه أن يحدث عجزا يظهر خلال تنفيذ الميزانية المحلية، مما يستدعي بالضرورة تدخل الدولة وهيئاتها المركزية بمساهمتها في التمويل المحلي.²

1- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 184 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية على أنه: " عندما يترتب على تنفيذ الميزانية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

إن لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتناع العجز على سنتين ماليتين أو أكثر ".

2- حلول الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية محل المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 169 من قانون الولاية على أنه: " عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

¹ بوطالب براهيم، ونظيرة دوبابي، إشكالية عجز ميزانية البلدية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 01، 2011، ص 33.

² إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضروريات التنمية ومتطلبات الاستقلالية - دراسة ميدانية-، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 1، 2020، ص 118.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أقر صراحة للجهات الوصية سلطة التدخل لامتناس العجز الظاهر عن تنفيذ الميزانية المحلية، لمدة سنتين ماليتين أو أكثر، دون إشارة منه إلى الأسباب التي قد تثير العجز، فقد تكون البلدية أو الولاية غير قادرة على إحداث التوازن بسبب قلة إيراداتها، ما يترتب عنه ارتفاع نسبة النفقات مقارنة مع الإيرادات، الأمر الذي استغله المشرع الجزائري لتغليب النزعة المركزية في التسيير عوض البحث عن حلول أخرى.¹

ب- الحلول في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة أو إصدار سند تحصيل

في حال رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا.²

وفي الأخير نخلص إلى القول بأن السلطة الوصية تسعى من خلال ممارسة دورها في الرقابة إلى الحفاظ على ميزانية الجماعات المحلية، خاصة في ظل ما تشهده الجماعات المحلية من أزمات وصراعات، فهي تحرص كل الحرص على مواجهة جميع حالات الانسداد داخل المجالس المحلية المنتخبة، حيث تتدخل من أجل المصادقة على الميزانية المحلية وضمان تنفيذها في الحالة التي يمتنع فيها أعضاء المجالس على التصويت بسبب ما اصطلح عليه المشرع باختلالات داخل المجلس، كما تتدخل أيضا لامتناس العجز الحاصل في تنفيذ الميزانية على مدى سنتين أو أكثر، وتحرص على

¹ أقر المشرع الجزائري آلية أخرى لتغطية العجز الحاصل عن تنفيذ الميزانية، تتمثل في التضامن المالي بين البلديات والولايات، وذلك بموجب المادة 211 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق، والمادة 176 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق، وبعد الإطلاع على المرسوم التنفيذي رقم 14-16 المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19، الصادر في 02 أبريل 2014، "يتبين أنه يتضمن أحكاما من شأنها أن تحدث توازن في تنفيذ الميزانية، غير أن تنظيمه الإداري والمالي لا يوحي بأنه آلية للتضامن بين البلديات والولايات، بل لا يعدو أن يكون آلية للتمويل المركزي بطريقة غير مباشرة"، نقلا عن: نسيم قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 01، 2018، ص 548.

² المادة 203 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

الباب الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية: رقابة وقائية

المحافظة على مبدأ توازن الميزانية المحلية، وإدراج جميع النفقات الإجبارية التي تراها ضرورية بهدف تحقيق تنمية محلية ووطنية شاملة.

المبحث الثاني: الرقابة الداخلية على صفقات الجماعات المحلية

اهتم المشرع الجزائري عبر مختلف النصوص التنظيمية المتعاقبة بتنظيم الصفقات العمومية¹، باعتبارها آلية قانونية لتنفيذ جانب كبير من نفقات الجماعات المحلية المخطط لها في الميزانية، والتي كان يسعى دوماً من خلالها إلى ترشيد الإنفاق العمومي وتكريس مبادئ المنافسة والشفافية والمساواة بين المتعاملين الاقتصاديين.²

والملاحظ أن التنظيم الجديد للصفقات العمومية أحدث تعديلات جذرية حول مفهوم الصفقات العمومية وجميع الإجراءات والقواعد المتعلقة بإبرامها، ولاسيما آليات الرقابة عليها، فقد خص المشرع الجزائري في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 فصلاً كاملاً يتضمن الرقابة على الصفقات العمومية، ونظراً لاتساع مجال الرقابة وشموليتها لجميع أنواع الصفقات العمومية ولجميع المراحل التي تمر بها، سنخصص ضمن هذا المبحث الرقابة الداخلية القبلية على صفقات الجماعات المحلية التي تمارسها اللجان الداخلية للرقابة (المطلب الأول)، ورقابة المصلحة المتعاقدة (البلدية والولاية) على تنفيذ صفقاتها العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة القبلية للجان الداخلية على صفقات الجماعات المحلية

تعرف الرقابة الداخلية القبلية عموماً، بالرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها، بواسطة مصالحها ووسائلها المخصصة لذلك فهي تسبق وتمهد لقيام العمل الإداري عملاً قانونياً صحيحاً³، وفي مجال الصفقات العمومية تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من صحة الإجراءات الممهدة لإبرام

¹ تعرف الصفقات العمومية قانوناً، حسب نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 15-274، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 20 سبتمبر 2015، بأنها: " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات ".

² فتية بن صابر، الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية: وفقاً للمرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 2، جامعة بسكرة، 2020، ص 282.

³ عباس صادق، الرقابة القبلية على صفقات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون الإداري المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2017، ص 12.

الصفات العمومية، ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، تتمحور أساسا حول ضمان مبادئ الوصول للطلبات العمومية من مساواة بين المرشحين وشفافية في الإجراءات،¹ ولتحقيق الغايات المشار إليها، تلتزم الجماعات المحلية بإنشاء اللجان المكلفة بالرقابة القبلية الداخلية على الصفقات العمومية التي تبرمها، وعليه أحدث المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تختص بتحقيق هذا النوع من الرقابة.²

تتضح أهمية التطرق لرقابة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، كهيئة مكلفة بالرقابة القبلية على الصفقات العمومية، وأحد أهم الآليات المستحدثة في إطار الرقابة الداخلية التي تمارسها المصالح المتعاقدة المحلية، من خلال الخوض في شرح هيكلتها التنظيمية (الفرع الأول)، والتركيز على مهامها الرقابية (الفرع الثاني)، والبحث في فحوى النتائج التي تنتبثق عنها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

سار المشرع الجزائري على نحو نظيره الفرنسي³ بالأخذ بنظام اللجنة الواحدة _ لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض _، بدل نظام اللجنتين الذي كان معتمدا ضمن القوانين السابقة⁴، ما يعني أن المشرع الجزائري من خلال الإصلاح الجديد للصفقات العمومية، يتجه نحو تبسيط الإجراءات وبعث مرونة أكثر في الممارسة، مما يكرس لحوكمة أفضل فيما يتعلق بالرقابة الداخلية على الصفقات

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² نصت المادة 160 الفقرة 01، المرجع نفسه، على: " تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، تدعى في صلب النص " لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض"، وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم...."، والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يلزم مسؤول المصلحة المتعاقدة بعدد معين من اللجان، فقد تكون لجنة دائمة أو أكثر، وذلك لتسريع وتيرة العمل الإداري من جهة، واجتئاب الاختناق داخل الإدارة بسبب كثرة الملفات المطروحة للمعالجة من جهة أخرى.

³ عباس صادقي، المرجع السابق، ص 13.

⁴ المواد 120 و 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 58، الصادر في 7 أكتوبر 2010.

العمومية،¹ فكيف يتم تنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 15-247؟

تقتضي معرفة تنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، التطرق إلى تشكيلتها (الفقرة الأولى)، ثم قواعد سيرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحديد تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

يمكن القول بأن تشكيلة اللجنة وهيكلتها ومدى كفاءة أعضائها واستقلاليتهم في ممارسة مهامهم تعد القاعدة الأساسية لتمكين اللجنة من القيام بالمهام المنوطة بها، ومن بين أهم الضمانات التي تعمل على تحقيق المشروعية والشفافية في إبرام الصفقات العمومية، وعليه فإن دراسة تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تقتضي منا معرفة السلطة المختصة بإنشائها (أولا)، وكذلك دراسة طريقة تعيين أعضائها وشروط اختيارهم وعددهم ومدة عضويتهم (ثانيا).

أولا: السلطة المنشئة للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

نصت المادة 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في فقرتها الأولى على: " يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، في إطار الإجراءات القانونية المعمول بها..."، وعليه يكون مسؤول المصلحة المتعاقدة ملزم قانونا بإعداد مقرر يتضمن القواعد المتعلقة بكيفية انعقاد اللجنة ونصابها القانوني.

وعليه، فإذا كانت الصفقات مبرمة على مستوى البلدية، فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو المكلف قانونا بإنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، كونه المسؤول الأول على السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها² وعلى أنه المنفذ لميزانية البلدية والأمر بصرفها³، وبالنظر إلى مضمون المادة 87 من قانون البلدية يتضح أن مهام إنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم

¹ إيمان دميري، وجمال عبد الناصر مانع، دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حوكمة إبرام الصفقات العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 05، العدد 02، 2020، ص 171.

² المادة 83 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

³ المادة 81، المرجع نفسه.

العروض لا تدخل ضمن دائرة المسائل التي أجاز المشرع التفويض فيها، بل هي من الاختصاصات الحصرية للصيقة بشخص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما على مستوى الولاية، فيتعين على الوالي بوصفه المكلف المباشر بالسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية¹، بإنشاء وتشكيل لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، وبخلاف ما ورد بقانون البلدية يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.²

وللإشارة، ورد في نص المادة 160 في فقرتها الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، أنه يمكن للبلدية أو الولاية وتحت مسؤوليتها، إنشاء لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، والملاحظ أن النص القانوني لم يقدم إجابات واضحة تفسر لنا موقف المشرع الجزائري عن أسباب إحداث هذه اللجنة، واكتفى فقط بعبارة: " لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض "، فما طبيعة هذه الحاجات وماهي مبرراتها، ومن يقرر توافرها، هل بطلب من لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، أو أنها تخضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي،³ وكذلك نتساءل عن مدى التزام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بتقارير اللجنة التقنية، ومن وجهة نظرنا أنه لا توجد أي مبررات تبيح إحداث مثل هذه اللجان، لأنه يفترض في تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أنها تضم أعضاء تقنيين يكونوا على قدر كبير من الخبرة والدراية في مجال الصفقات العمومية.

ثانيا: أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

نصت المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، في فقرتها الثانية على: "...وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم..."، وعليه يتم انتقاء

¹ المادة: 108 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

² المادة 126، المرجع نفسه.

³ الخير بوضياف، الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 3، العدد 4، 2018، ص 98.

أعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض بتوافر شرطين: شرط الانتماء إلى المصلحة المتعاقدة، وشرط الكفاءة والتأهيل.

أ- شرط الانتماء إلى المصلحة المتعاقدة

لقد اشترط تنظيم الصفقات العمومية 15- 247 بموجب نص المادة 160 منه أن يكون أعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض من بين الموظفين التابعين للمصلحة المتعاقدة، وذلك للحد من الشبهات وغلق باب التجاوزات التي يمكن أن يلحقها العضو الذي لا ينتمي للمصلحة المتعاقدة بتحقيق أهداف لا ترتبط بمصلحة هذه الأخيرة.¹

وبالرغم من وصف النص للجنة باللجنة بالدائمة، إلا أن دائمية اللجنة لا تعني بأنه لا يمكن التعديل في تشكيلتها، بل يجوز إدخال تعديلات من الحين إلى الآخر بموجب مقرر موقع من مسؤول المصلحة المتعاقدة.²

ولقد استبعد المشرع الجزائري بموجب تنظيم الصفقات العمومية رقم 15- 247، بعض الموظفين من عضوية هذه اللجنة، وذلك عندما تتعارض المصالح الخاصة لموظف عمومي يشارك في إبرام أو مراقبة أو تنفيذ صفقة عمومية مع المصلحة العامة، ويكون من شأن ذلك التأثير في ممارسته لمهامه بشكل عادي، فيتعين عليه أن يتتحي عن تلك المهمة ويخبر سلطته السلمية بذلك³، أو في الحالة التي تتنافى العضوية في لجنة التحكيم والعضوية و/ أو صفة مقرر في لجنة الصفقات العمومية مع العضوية في لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض عندما يتعلق الأمر بنفس الملف.⁴

يثير شرط الانتماء إلى المصلحة المتعاقدة عدة إشكالات قانونية، فعن صفة الموظف⁵ يبدو أن الشرط لا يراعي خصوصيات الجماعات المحلية، ويتنافى مع أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام

¹ إيمان دميري، وجمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 172.

² عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، الطبعة الخامسة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 72.

³ المادة 90 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع السابق.

⁴ المادة 91، المرجع نفسه.

⁵ تتمحور كل التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي حول العناصر والشروط الأساسية لاكتساب الشخص لصفة الموظف، والتي تتحدد في: أن يشغل وظيفة دائمة، التثبيت في إحدى درجات السلم الإداري و المساهمة في

المحلي - الانتخاب -، وتأسيسا على ذلك لا يمكن لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة أن يكونوا ضمن تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

وفيه من يرى بأن المشرع الجزائري قد اجتنبت فعلا بعض الانتقادات بسبب عدم إمكانية تعيين أعضاء خارج المصلحة المتعاقدة، التي عادة ما تتحدد أهدافها في تحقيق بعض المصالح الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة¹، إلا أن ذلك من شأنه أن يمس باستقلالية اللجنة وشفافية أعمالها، حيث كان يفترض انتقاء جميع أعضاء اللجنة من خارج المصلحة المتعاقدة حتى تكون شفافية ومصادقية أكثر في عملها.²

ومن وجهة نظرنا أن نجمع بين الاتجاهين، لتحقيق جميع مبادئ الطلب العمومي وتكريس مبدأ الشفافية في إبرام الصفقات ومبدأ الجماعية في اختيار المتعامل المتعاقد، وذلك لن يتحقق إلا بتشكيلة متنوعة تضم أعضاء من داخل المصلحة المتعاقدة وخارجها.

ب- شرط التأهيل والكفاءة

طبقا لأحكام المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، اشترط المنظم صراحة عنصر الكفاءة والتأهيل، حيث ورد في مضمون النص أن تتشكل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من موظفين مؤهلين تابعين لمصالح البلدية أو الولاية، يعينهم رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، بموجب مقرر، يختارون بناء على معيار الكفاءة، وهذا خلافا للقانون الملغى الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236 الذي كان يشترط تأهيلا وكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة.³

تسيير مرفق عمومي إداري. أنظر: المادة 04 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

¹ عبد الناصر معمري، ومصطفى مشكور، وحنان بن سيعقوب، لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ما بين ممارسة الرقابة والخضوع لها، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 02، العدد 02، جامعة البيض، 2017، ص 91.

² الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 99.

³ المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المرجع السابق.

وتبعا لذلك يتلقى الموظفون والأعوان العموميون المكلفون بتحضير وإبرام الصفقات وتفويضات المرفق العام تكوينا مؤهلا في هذا المجال¹، من خلال الاستفادة من دورات تكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف، مع ضرورة الاتصال الدائم بسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من أجل التحسين المستمر لمؤهلاتهم وكفاءاتهم².

الفقرة الثانية: قواعد سير لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

إن خضوع أي لجنة مكلفة بأداء مهمة ما لنظام قانوني يحدد تنظيمها وسيرها يعد ضرورة حتمية³، غير أن المشرع الجزائري ومن خلال التنظيم الجديد للصفقات العمومية أطلق لمسؤول المصلحة المتعاقدة مجمل السلطة في ضبط قواعد سير وتنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، لاسيما فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بانعقاد اجتماعات اللجنة ونصابها القانوني، طريقة عملها ونظام مداولاتها.

طبقا لما ورد في نص المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-274 في فقرتها الأولى، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي إعداد مقرر يحدد كيف تدار اجتماعات اللجنة وكيف تكون صحيحة بتوافر نصاب الحاضرين في تلك الاجتماعات، وذلك وفقا للإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

أكد المشرع الجزائري على ضرورة احترام التركيبة الجماعية لتشكيلة اللجنة، حيث جاء في صلب نص المادة 162: "...ويجب أن تسهر المصلحة المتعاقدة على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بضمان شفافية الإجراء..."، ولا شك أن هذا الضمان لا يتحقق إلا باحترام التركيبة الجماعية للجنة⁴، فيفترض في حصة تقييم العروض أن لا يقل نصاب انعقاد اللجنة على ثلثي أعضاء اللجنة أو الأغلبية المطلقة لأعضائها على الأقل⁵، في حين لم يشترط التركيبة الجماعية لتشكيلة اللجنة في حصة فتح الأظرفة، حيث يتحقق نصاب انعقاد اللجنة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين،

¹ المادة 211 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² المادة 212، المرجع نفسه.

³ الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 100.

⁴ دميري إيمان، وجمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 172.

⁵ الخير بوضياف، المرجع والموضع نفسه.

أي أنه بمجرد حضور عضو واحد فقط تتحقق شرعية فتح الأظرفة¹، وذلك مراعاة لعامل السرعة والاستمرارية التي تتطلبها المرحلة، حيث أنها تكون في وقت محدد وبحضور المترشحين وفي نفس الجلسة.²

وللإشارة لم يلزم المشرع أن يكون للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض رئيسا، وعليه يتعين على مسؤول المصلحة المتعاقدة ضمن المقرر تحديد الطريقة القانونية التي من خلالها يتم تنصيب رئيسا للجنة سواء بتعيينه أو انتخابه، كذلك تحديد بعض الشروط التي يجب توافرها في رئيس اللجنة، مثل تلك المتعلقة بالخبرة والأقدمية في العمل، وذلك من أجل ضمان السير الحسن لعمل اللجنة.

أما فيما يخص استدعاء أعضاء اللجنة للاجتماع فهو من اختصاص مسؤول المصلحة المتعاقدة، له كل السلطة التقديرية في تحديد آجال تحضير العروض مستندا في ذلك لتاريخ أول نشر لإعلان المنافسة طبقا للتنظيم المعمول به، حيث تعلن عنه المصلحة المتعاقدة في دفتر الشروط مسبقا قبل تسليمه للمتعهدين، والذي يصادف حسب الفقرة السادسة من المادة 66 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 تاريخ وآخر ساعة لإيداع العروض التقنية والمالية، وإذا صادف هذا الميعاد يوم عطلة أو راحة، فيمتد الأجل إلى اليوم التالي.

الفرع الثاني: مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

صنف المشرع الجزائري لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ضمن آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، ترتبط بأهم مراحلها تتمثل في اختيار المتعهد الذي يضمن تقديم أحسن العروض، وذلك من خلال ممارستها لمهامها المقررة قانونا، ويتعلق الأمر بمهمة فتح الأظرفة (الفقرة الثانية)، ومهمة تقييم العروض التي يتقدم بها المتعاملين الاقتصاديين (الفقرة الثالثة)، وقبل الحديث عن مهام اللجنة قدرنا ضرورة التطرق إلى مضمون عروض المتعهدين والأحكام المرتبطة بها (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: مضمون عروض المتعهدين وأحكامها

نصت المادة 39 من تنظيم الصفقات العمومية رقم 15-247 على أن: " تيرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي ".

¹ المادة 162 الفقرة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² دمبيري إيمان، وجمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 172.

يتضح من خلال النص أن تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر يأخذ بأسلوبين أساسيين لإجراء العقود، إما بطريق طلب العروض، أو عن طريق التراضي استثناء في حالات معينة، وطبقا للنص فإن إجراء طلب العروض يعد القاعدة العامة لإبرام الصفقات العمومية، فما هو مفهوم طلب العروض وفقا للتنظيم الجديد للصفقات العمومية، وما هي أشكاله و شروطه؟

أولا: مفهوم أسلوب طلب العروض Appel d'offres

يعرف طلب العروض وفقا للمادة 40 في فقرتها الأولى من تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام على أنه: " طلب العروض هو إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات، للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا إلى معايير اختيار موضوعية، تعد قبل إطلاق الإجراء...".

ولقد أخذ المشرع الجزائري بطريقة طلب العروض كأسلوب أصيل لإبرام الصفقات العمومية على النحو الذي يضمن نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للأموال العمومية، بدلا من طريقة المناقصة التي تضمنتها التنظيمات السابقة.¹

ثانيا: أشكال طلب العروض

نصت المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 على: " يمكن أن يكون طلب العروض وطنيا و/أو دوليا، ويمكن أن يتم حسب الأشكال التالية: طلب العروض المفتوح، طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا، طلب العروض المحدود، المسابقة."

أ- طلب العروض المفتوح L'appel d'offres ouvert

يعرف طلب العروض المفتوح طبقا لأحكام المادة 43 من تنظيم الصفقات العمومية بأنه: " إجراء من خلاله يمكن لأي مترشح مؤهل أن يقدم عرضا "، وبهذا الشكل أطلق المشرع الجزائري

¹ يعرف أسلوب طلب العروض مقارنة بطريقة المناقصة سابقا توسعا من حيث المعايير التي ينبغي الاعتماد عليها في منح الصفقة، خاصة تلك المتعلقة بالمزايا الاقتصادية، ومن جهة أخرى استبعد كل أشكال المفاوضة، كذلك يضمن استدراج العروض أكبر قدر من الشفافية لاعتمادها على طابع الشكالية في الإجراءات. انظر: سيد أحمد لكصاسي، أسلوب طلب العروض كقاعدة عامة لإبرام الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية، جامعة أدرار، المجلد 02، العدد 02، 2019، ص ص 81-82.

حرية المشاركة لجميع المترشحين المؤهلين، دون أن يفيد ذلك في التوسيع من دائرة المنافسة،¹ فقد لا تكون كل العروض مطابقة أو تستجيب لمتطلبات المشروع.

ب- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا L'appel d'offres ouvert avec exigence de capacités minimales

يعرف إجراء طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا طبقاً لأحكام المادة 44 من تنظيم الصفقات العمومية بأنه: " إجراء يسمح فيه لكل المرشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقاً قبل إطلاق الإجراء، بتقديم تعهد. ولا يتم انتقاء قبلي للمرشحين من طرف المصلحة المتعاقدة...".

ولقد حددت الفقرة الثانية من نفس المادة طبيعة الشروط الدنيا من قبل المصلحة المتعاقدة، تتعلق أساساً بالقدرات التقنية، المالية والمهنية التي يحوزها المترشح، مع ضرورة أن تتناسب وطبيعة وأهمية المشروع.

ت - طلب العروض المحدود L'appel d'offres restreint

يعرف طلب العروض المحدود وفقاً للمادة 45 في فقرتها الأولى من تنظيم الصفقات العمومية على أنه: " إجراء لاستشارة انتقائية، يكون المرشحون الذين تم انتقاؤهم الأولي من قبل مدعويين وحدهم لتقديم عرض ".

تلجأ الإدارة عادة لهذا الأسلوب من أساليب التعاقد حسب ما نصت عليه المادة 45 الفقرة الثالثة، عندما يتعلق الأمر بالدراسات أو بالعمليات المعقدة، ذات الأهمية الخاصة، ويجوز للمصلحة المتعاقدة أن تحدد ضمن دفتر الشروط العدد الأقصى للمرشحين الذين ستتم دعوتهم لتقديم تعهد بعد انتقاء أولي لخمسة منهم.

وكذلك تلجأ الإدارة إلى طلب العروض المحدود حسب ما نصت عليه المادة 45 في فقرتها الرابعة، في الحالة التي تشترط فيها مواصفات تقنية في العمل معدة بالرجوع لمقاييس أو نجاعة معينة

¹ سيد أحمد لكصاسي، المرجع السابق، ص 83.

يتعين الوصل إليها أو متطلبات وظيفية، وهذا ما يبرر محدودية المنافسة، حيث تقتصر فقط على المتعهدين الذين اتصلت بهم الإدارة دون سواهم باعتبارهم الأنسب على تنفيذ موضوع الصفقة.¹

ويمكن أيضا للمصلحة المتعاقدة اللجوء لطلب العرض المحدود بصدد اقتناء لوازم خاصة ذات طابع تكراري، فتوضع تحت تصرف المصلحة المتعاقدة قائمة تضم متعاملين اقتصاديين تتوفر فيهم الشروط المؤهلة للمشاركة في استشارة انتقائية بناء على انتقاء أولي، وتكون هذه القائمة صالحة لمدة ثلاث سنوات.²

ث - المسابقة Le concours

تعرف المسابقة على أنها إجراء يضع رجال الفن في منافسة قصد إنجاز عملية تشتمل على جوانب تقنية أو اقتصادية أو جمالية أو فنية خاصة، لتمنح الصفقة لأحد الفائزين بالمسابقة³، وتلجأ الإدارة عادة لهذا الأسلوب من أساليب التعاقد، عندما يتعلق موضوع الصفقة بمجال تهيئة الإقليم والتعمير والهندسة المعمارية والهندسة، أو معالجة المعلومات.⁴

ثالثا: شروط طلب العروض

يقوم طلب العروض على جملة من المبادئ والمقومات كمبدأ المساواة والحرية في التنافس، وحرصا من المشرع على تكريس تلك المبادئ وتحقيقها ألزم الإدارة بضرورة اتباعها وسلوكها لجملة من الإجراءات في طلب العروض، إذ لا بد أن يستجمع طلب العروض بحسب شكله عدة شروط ومواصفات تتعلق بالإعلان عن طلب العروض، وبآجال وكيفيات تحضير العروض.

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول، الطبعة الخامسة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 205.

² عبد الله كتناوي، أسلوب طلب العرض المحدود في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 01، 2019، ص 1720.

³ المادة 47 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

⁴ المادة 47 الفقرة 03، المرجع نفسه.

أ- إلزامية الإعلان عن طلب العروض

يقع لزما على المصلحة المتعاقدة اللجوء للإشهار الصحفي بإعلان رغبتها في التعاقد بهدف الحصول على أكبر عدد من العروض واختيار أفضلها، وذلك عندما يتعلق الأمر بطلب العروض المفتوح، طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا، طلب العروض المحدود، المسابقة والتراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء.¹

ويقصد بالإشهار طبقا لما جاء في النص، نشر طلب العروض والإعلان عليه في وسائل الإعلام المناسبة، قصد اطلاع المهتمين على محتوى العرض وتمكينهم من معرفة تفاصيل المشروع أو الدراسة التي تعزم المصلحة المتعاقدة القيام بها.²

يتعين على المصلحة المتعاقدة أن تسهر على احتواء الوثائق المتعلقة بطلب العروض التي توضع تحت تصرف المترشحين على جميع المعلومات الضرورية التي تمكنهم من تقديم تعهدات مقبولة خاصة تلك المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية،³ فقد حدد المشرع البيانات اللازمة التي يجب أن يحتويها ويتضمنها الإعلان، ويتعلق الأمر بتسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي، كيفية طلب العروض، شروط التأهيل والانتقاء الأولي، موضوع العملية، قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة، مدة ومكان تحضير العروض، مدة صلاحية العروض، إلزامية كفالة التعهد إذا اقتضى الأمر، تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام تكتب عليه عبارة " لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض " ومراجع طلب العرض، و ثمن الوثائق، عند الاقتضاء.⁴

¹ المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع السابق.

² عباس صادق، المرجع السابق، ص 29.

³ حمزة خصري، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015، ص 122.

⁴ المادة 62 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع نفسه.

ب- آجال وكيفية تحضير العروض

تحدد آجال تحضير العروض تبعا لعناصر معينة كصعوبة موضوع الصفقة المعترزم طرحها، والمدة التقديرية اللازمة لتحضير العروض وإيصالها، ويمكن للمصلحة المتعاقدة تمديد الآجال عند الاقتضاء¹، ومهما يكن من أمر فإن الآجال المحددة يجب أن تكون طويلة ومعقولة.²

بالنسبة لكيفية تحضير العروض، يجب أن تشمل العروض على ملف الترشيح، عرض تقني وعرض مالي، توضع في ثلاثة أطراف منفصلة ومقفلة بإحكام تبين كل منها تسمية المؤسسة وطلب العروض وموضوعه، توضع جميعها في ظرف آخر مقفل بإحكام، مكتوب عليه عبارة: " لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض - طلب العروض رقم - موضوع طلب العروض "3، وقد حددت المادة 67 من المرسوم الرئاسي 15-247 محتوى كل من ملف الترشيح والعرض التقني والعرض المالي، إضافة إلى ظرف الخدمات بالنسبة لحالة المسابقة.

الفقرة الثانية: مهام اللجنة في حصة فتح الأطراف

نصت المادة 66 الفقرة 5 على أن: " يوافق تاريخ وآخر ساعة لإيداع العروض وتاريخ وساعة فتح أطراف العروض التقنية والمالية، آخر يوم من أجل تحضير العروض..."، ومن خلال النص يتأكد لنا حرص المشرع على ضبط الإطار الزمني الذي تتم فيه عملية الفتح، بعدم ترك أي مجال أمام المصلحة المتعاقدة للقيام ببعض بالممارسات التي من شأنها أن تخل بشرعية الإجراء.

كأصل عام، يتم فتح الأطراف في جلسة علنية يدعى لحضورها كل المرشحين أو المتعهدين سواء من خلال إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة للمرشحين⁴، وفي ذلك إقرار من المشرع للمعنيين بالصفقة بممارسة حق الرقابة على عملية الفتح حفاظا على شفافية العملية.

استثناء، يخضع طلب العروض المحدود والمسابقة لإجراءات خاصة تميزهما عن تلك المتبعة في طلب العروض بشكل عام¹، ففي حالة طلب العروض المحدود يتم فتح الأطراف المتعلقة بالعروض

¹ المادة 66 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دون رقم الطبعة، دار الهدى، عين مليلة، 2011، ص 90.

³ المادة 67 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁴ المادة 70 الفقرة 01، المرجع نفسه.

التقنية أو العروض التقنية النهائية على مرحلتين²، حيث تفتح في المرحلة الأولى أظرفة العرض التقني أو العرض التقني الأولي دون العرض المالي، لأن المرشحين في طلب العروض المحدود مدعوون على مرحلتين، الأولى لتقديم العرض التقني الأولي دون العرض المالي تحت طائلة الرفض³، وفي مرحلة ثانية وبعد إقصاء العروض التقنية الأولية التي لا تستجيب للمواصفات والبرامج المنصوص عليها في دفتر الشروط، يتم دعوة العارضين الذين لم يتم إقصاء عروضهم التقنية الأولية لاستكمال عروضهم التقنية النهائية والعروض المالية⁴.

وفي إجراء المسابقة يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والخدمات والعروض المالية على ثلاث مراحل، حيث يتم خلال المرحلة الأولى تقديم أظرفة ملفات الترشيحات وتقييمها فقط، أما خلال المرحلة الثانية تتم دعوة المرشحين الذين جرى انتقاؤهم الأولي لتقديم أظرفة العرض التقني والخدمات والعرض المالي، حيث لا تفتح العروض المالية إلا بعد تقييم الخدمات من قبل لجنة التحكيم وفقا لما هو مبين في المادة 48، وفي آخر مرحلة تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بفتح أظرفة العرض المالي للمرشحين المؤهلين، وفي جميع الحالات قد حمل المشرع المصلحة المتعاقدة المسؤولية كاملة فيما يخص العروض المالية، بضمان وضعها في مكان مؤمن إلى غاية فتحها⁵.

تتحدد مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة حسب نص المادة 71 من المرسوم الرئاسي 15-247:

- إثبات صحة تسجيل العروض،
- إعداد قائمة بأسماء المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة،
- إعداد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض،

¹ عبد الغني بولكور، القواعد التي تنظم فتح الأظرفة وتقييم العروض في طلب العروض المحدود والمسابقة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 01، 2018، ص 398.

² المادة 70 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

³ عبد الغني بولكور، المرجع نفسه، ص 399.

⁴ المرجع نفسه، ص 403.

⁵ أنظر المادة 70 الفقرات 4، 5 و 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

- التوقيع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال،
- تحرير محضر أثناء انعقاد الجلسة، يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، مع ضرورة أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من طرف أعضاء اللجنة،
- دعوة المرشحين والمتعهدين، كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة، إلى استكمال عروضهم التقنية، بالوثائق الناقصة أو غير الكاملة المطلوبة، تحت طائلة الرفض، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة، تستثنى من طلب الاستكمال كالوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض،
- تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم،
- وأخيرا، عند الاقتضاء، ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير مفتوحة إلى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين، حسب الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم.

الفقرة الثالثة: مهام اللجنة في مرحلة التقييم

تعتبر مهمة تقييم العروض مهمة صعبة ومعقدة بالنسبة للجنة، سواء من حيث التأكد من صحة طلبات العروض ومطابقتها لنظام الصفقات العمومية ودفتر الشروط المعتمد من طرف المصلحة المتعاقدة، أو من حيث صعوبة التقدير والاختيار خاصة في ظل تعدد معايير الانتقاء¹، ولأنها على ذلك القدر من الأهمية والتعقيد أفرد لها المشرع كما معتبرا من النصوص القانونية لضبطها وتنظيمها.

تخضع عملية تقييم العروض لقواعد إجرائية عامة يؤخذ بها في مختلف أشكال العروض (أولا)، إلى جانب قواعد خاصة ترتبط بشكل طلب العروض المعني وموضوع الصفقة المراد إبرامها (ثانيا).

¹ سارة مهنوي، آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15 / 247 ، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة تندوف، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص 415.

أولاً: القواعد العامة في عملية تقييم العروض

بعد انتهاء المهمة الأولى بالكشف عن قائمة المتنافسين، تواصل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض مهامها، وتحت عنوان التقييم تتولى اللجنة إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفاتر الشروط وموضوع الصفقة، لتقوم بعدها بتحليل العروض الباقية تبعا للمعايير التي تم ضبطها في دفتر الشروط على مرحلتين، حيث تقوم بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا المنصوص عليها في دفتر الشروط خلال المرحلة الأولى، و دراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا خلال المرحلة الثانية.¹

بالنسبة للترشيحات، فإن التأكد من المعلومات الواردة بملفات الترشيح يعد مقدمة أساسية لتقييم العروض التقنية ومعرفة قدرات ومؤهلات المتعامل الاقتصادي،² حيث يتعين على المصلحة المتعاقدة بالاستناد إلى معايير غير تمييزية التأكد من قدرات المرشحين والمتعهدين التقنية والمهنية والمالية قبل القيام بتقييم العروض التقنية.³

إن المصلحة المتعاقدة ليست لها حرية مطلقة في عملية الاختيار والبت النهائي في العروض، حيث يفترض الانتقاء على أساس منهجية تقييم تستند لمعايير دقيقة وموضوعية تحدد المصلحة المتعاقدة مسبقا وتعلن عنها،⁴ لتختار بذلك أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية و المتمثل في العرض الأقل ثمنا من بين العروض المالية للمرشحين المختارين عندما يسمح موضوع الصفقة، أو العرض الأقل ثمنا من بين العروض المؤهلة تقنيا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية، وفي هذه الحالة يستند تقييم العروض إلى عدة معايير من بينها معيار السعر، أو العرض المتحصل على أعلى نقطة استنادا إلى ترجيح عدة معايير في الحالة التي يكون الاختيار فيها قائما على أساس الجانب التقني للخدمات.⁵

¹ المادة 72 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² عباس صادقي، المرجع السابق، ص 42.

³ المادة 54 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁴ مونية جليل، دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حماية المنافسة في الصفقات العمومية، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 31، العدد 1، 2017، ص 399.

⁵ لتفصيل أكثر أنظر: المادة 72 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

تستند المصلحة المتعاقدة في اختيارها لأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، إما لمعيار السعر وحده عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك، أو لعدة معايير تتعلق أساسا بالنوعية، آجال التنفيذ والاستلام، السعر، الطابع الجمالي والوظيفي، النجاعة المتعلقة بالجانب الاجتماعي لترقية الإدماج المهني للأشخاص المحرومين من سوق الشغل والمعوقين والنجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة، القيمة التقنية، خدمات ما بعد البيع والمساعدة التقنية....¹

وللإشارة فقد تم إدراج تدابير أكثر فعالية لحماية وترقية الإنتاج وأداة الإنتاج الوطنية وكذا تشجيع المؤسسات المتوسطة والصغيرة،² عند البحث في تأهيل المتعامل المتعاقد، حيث يمنح للمنتجات ذات المنشأ الجزائري والمؤسسات الجزائرية هامش أفضلية محدد قانونا بنسبة 25 %.³

وفي النهاية، تقوم اللجنة بتدوين أشغالها المتعلقة بهذه المرحلة في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف، ويؤشر عليهما بالحروف الأولى.⁴

ثانيا: القواعد الخاصة في عملية تقييم العروض

إلى جانب القواعد العامة، تتقيد لجنة فتح الأظرفة ببعض القواعد الخاصة لتقييم العروض، تتعلق بأشكال محددة من طلبات العروض، ونخص بالذكر طلب العروض المحدود والمسابقة.

أ- القواعد الخاصة لتقييم العروض في طلب العروض المحدود

على اعتبار أن موضوع طلب العروض المحدود ذو طبيعة خاصة وعلى درجة من التعقيد، أتاح المشرع للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أن تطلب كتابيا بواسطة المصلحة المتعاقدة من المرشحين تقديم توضيحات وتفصيلات بشأن عروضهم.⁵

وأیضا يمكن للمصلحة المتعاقدة عند الضرورة عقد اجتماعات موسعة لتوضيح الجوانب التقنية لعروض المرشحين، بحضور أعضاء لجنة تقييم العروض الموسعة¹، وعند الاقتضاء بحضور خبراء

¹ المادة 78 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² مونية جليل، المرجع السابق، ص 403.

³ المادة 83 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁴ المادة 162 الفقرة 3، المرجع نفسه.

⁵ المادة 46 الفقرة 02، المرجع نفسه.

يتم تعيينهم خصيصاً لهذا الغرض، مع إلزامية تحرير محاضر لهذه الاجتماعات موقعة من طرف جميع الأعضاء الحاضرين²، وبذلك يكون المشرع قد خرج عن ما هو مقرر بشأن انفراد المصلحة المتعاقدة بتحديد شروط التعاقد مسبقاً من خلال تكوين لجان بتركيبة جماعية متخصصة، تضم عدداً من الخبراء والمختصين، بما يضمن النجاعة في حسن اختيار المتعامل المتعاقد بكل حرفية.

ب- القواعد الخاصة لتقييم العروض في المسابقة

نصت المادة 48 في الفقرة الثامنة والتاسعة على أن: " يتم تقييم خدمات المسابقة من طرف لجنة تحكيم تتكون من أعضاء مؤهلين في الميدان المعني ومستقلين عن المرشحين، تحدد تشكيلة اللجنة بموجب مقرر من مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني "، وبذلك تنشأ لجنة التحكيم على مستوى الولايات والبلديات بموجب مقرر من الوالي أو رئيس البلدية المعني، تتكون من أعضاء مؤهلين في الميدان³، تعمل على تقييم وتحليل أظرفة الخدمات المقدمة من قبل المتنافسين في جلسة علنية⁴.

الفرع الثالث: آثار رقابة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

نصت المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15- 247 على: " تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة. وتصدر في هذا الشأن رأياً مبرراً ".

ولتوضيح المضامين والدلالات التي حملها النص، لا بد من تحديد الطبيعة القانونية لأعمال اللجنة (الفقرة الأولى)، نتائج أعمالها (الفقرة الثانية)، تقدير أعمالها (الفقرة الثالثة).

¹ نشير فقط إلى النقص الذي ميز صياغة نص المادة 46 في فقرتها الثالثة، حيث وردت عبارة " ...بحضور لجنة تقييم العروض الموسعة..." فعن أي لجنة موسعة يقصد المشرع، وما الحكم الذي قدمه المشرع من عبارة " موسعة "، هل هو تعبير يقصد به توسيع لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض لتشمل خبراء ومختصين لهم الدراية الكافية بتعقيدات موضوع التعاقد. ولتفصيل أكثر أنظر: عبد الغني بولكور، المرجع السابق، ص 403.

² المادة 46 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع السابق.

³ يفهم من عبارة " مؤهلين في الميدان " المشار إليها في نص المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع السابق، ضرورة التقيد باختصاص موضوع المسابقة، فلا يعقل أن نكون أمام موضوع مسابقة يتعلق بأشغال البناء والتعمير، وأعضاء اللجنة مهندسين أو تقنيين مختصين في الإعلام الآلي مثلاً.

⁴ المادة 70 الفقرة 04، المرجع نفسه.

الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية لأعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري تقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة، وبذلك تعتبر أعمال اللجنة مادية وأولية عن منح الصفقة تمهد لإصدار قرار إداري،¹ لا يترتب عنها أي آثار قانونية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء، في حين يبقى القرار النهائي في منح الصفقة من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، إذا فما هي الطبيعة القانونية لأعمال اللجنة كونها ليست بقرارات إدارية؟

الملاحظ أن المنظم الجزائري في العديد من النصوص القانونية التي تضمنها المرسوم الرئاسي 15-247 يوظف عبارة " تقترح اللجنة "، وعليه نصل إلى نتيجة أن أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتلخص في مجموعة من الاقتراحات تعرضها على المصلحة المتعاقدة.

الفقرة الثانية: نتائج أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

ينتهي عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بجملة من الاقتراحات تعرضها على المصلحة المتعاقدة، لتتخذ هذه الأخيرة قرارا مبررا بشأن الإجراء الممهد للصفقة، إما بإقصاء الترشيحات والعروض (أولا)، الإعلان عن عدم جدوى الإجراء (ثانيا)، اقتراح رفض العرض المقبول (ثالثا)، أو اقتراح المنح المؤقت للصفقة (رابعا).

أولا: إقصاء الترشيحات والعروض

تقترح لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض إقصاء الترشيحات غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط أو لموضوع الصفقة، ولقد نصت المادة 67 من تنظيم الصفقات العمومية على محتوى ملفات الترشيح، التي توضح الوضعية القانونية للمترشح من خلال مختلف الوثائق والشهادات والتصاريح، وكذلك عن مدى احترام المرشح للقيود المتعلقة بممارسة بعض الأنشطة التجارية والاقتصادية.

وبالإضافة إلى ما سبق، تشير المادة 92 من المرسوم الرئاسي 15-247 إلى حالة أخرى من حالات الإقصاء في الصفقات العمومية على أنه: " لا يمكن للمصلحة المتعاقدة، ولمدة أربع (4)

¹ الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 105.

سنوات، أن تمنح صفقة عمومية، بأي شكل من الأشكال، لموظفيها السابقين الذين توقفوا عن أداء مهامهم، إلا في الحالات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

إذا كان تقييم الترشيحات يتعلق أساساً بالموهلات والقدرات المتعلقة بمقدمي العروض، فإن تقييم العروض ينصب حول مضمون العروض ذاتها¹، حيث تعمل المصلحة المتعاقدة على إقصاء العروض التي لا تستجيب للحاجات المعلن عنها المنصوص عليها في دفتر الشروط.

كذلك يمكن للجنة في طلب العروض المحدود أن تقترح على المصلحة المتعاقدة إقصاء العروض التقنية للمرشحين الذين لم يستوفوا متطلبات البرنامج الوظيفي أو المواصفات التقنية المنصوص عليها ضمن دفتر الشروط²، كما تقصي في المسابقة من يرد في عرضه التقني أو عرض خدماته أي دلالات تشير إلى مبلغ العرض المالي المقترح³.

هذا وتقوم اللجنة عن طريق المصلحة المتعاقدة عند إقصاء الترشيحات أو العروض بإرجاع الملفات التي لم تفتح إلى أصحابها، حسب الشروط المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية⁴.

ثانياً: الإعلان عن عدم جدوى الإجراء

حسب ما نصت عليه المادة 40 من المرسوم الرئاسي 15-247 في فقرتها الثانية، تلجأ المصلحة المتعاقدة للإعلان عن عدم جدوى الإجراء في ثلاث حالات:

- في الحالة التي لم تتلقَ فيها المصلحة المتعاقدة أي عرض بخصوص الطلبات التي أعلنت عنها، ولقد تساءل بعض من الفقهاء عن حالات وأسباب عدم تلقي أي عروض، هل يرجع إلى عدم رغبة المتعاملين الاقتصاديين في التعامل مع الإدارة المحلية، أو يرجع ذلك لطبيعة وتعقيد موضوع الصفقة، أو لأسباب أخرى⁵، وبرأينا فإن كثرة القيود والالتزامات المفروضة في تنظيم الصفقات العمومية هي السبب الرئيس الذي يؤدي إلى نفور المتعاملين الاقتصاديين من التعاقد مع الإدارة المحلية.

¹ عباس صادقي، المرجع السابق، ص 53.

² المادة 46 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

³ المادة 48، المرجع نفسه.

⁴ المادة 71 الفقرة الأخيرة، المرجع نفسه.

⁵ عباس صادقي، المرجع نفسه، ص 54.

- في حالة عدم مطابقة أي عرض، فخلافا للاحتمال الأول قد تستقبل الإدارة المحلية في هذه الحالة عروضاً من المتعاملين الاقتصاديين، إلا أنها لا تؤدي إلى أي نتيجة لعدم تطابقها مع هو وارد في دفتر الشروط وما هو مطلوب ضمن موضوع الصفقة¹، وعلى إثر ذلك تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة إعلان عن عدم جدوى الإجراء.

- في الحالة التي لا يمكن فيها ضمان تمويل الحاجات، حيث أكد المشرع على إلزامية تحديد حاجات المصلحة المتعاقدة الواجب تلبيتها مسبقاً، استناداً إلى تقدير إداري صادق وعقلاني قبل الشروع في أي إجراء لإبرام صفقة عمومية، وإذا ما قدرت اللجنة صعوبة تقدير ذلك تقترح على المصلحة المتعاقدة الإعلان عن عدم جدوى الإجراء.

ثالثاً: اقتراح رفض العرض المقبول

بالرغم من تطابق العرض مع المبادئ والأسس المدرجة ضمن دفتر الشروط وموضوع الصفقة، يمكن للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، منعا لحدوث وضعية احتكارية، أو بسبب انخفاض العرض المالي بشكل غير عادي، أو بسبب المبالغة في العرض المالي².

رابعاً: اقتراح المنح المؤقت للصفقة

بخلاف الحالات السابقة، تنتهي أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض نهاية طبيعية، بإسناد الصفقة لصاحب العرض المناسب، على أن يتم الإعلان عن ذلك بقرار تتخذه المصلحة المتعاقدة وفقاً للإجراءات والكيفيات المحددة قانوناً.

الفقرة الثالثة: تقييم أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

إن تفعيل دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض كأحد أهم آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، لن يتأتى تحقيقه إلا بعد تدارك جملة من النقائص، تتعلق بشكل مباشر بتشكيلة اللجنة وقواعد سيرها وبأعمالها، فعدم التدقيق في الشروط الواجب احترامها في تعيين أعضاء اللجنة أو

¹ عبد الناصر معمري، وآخرون، المرجع السابق، ص 96.

² المرجع نفسه، ص 97.

مدة عضويتهم أو حتى مؤهلاتهم يؤثر بشكل مباشر على أداء اللجنة، أيضا تغييب الصرامة في اجتماعات اللجنة، حيث تصح اجتماعاتها في جلسة فتح الأطراف بحضور عضو واحد فقط.

وبالرغم من أهمية تدخلات اللجنة في المراحل السابقة على التعاقد في شقها المتعلق باختيار المتعامل المتعاقد مع الإدارة، إلا أنها لا تملك أي سلطة اتخاذ القرار، ويبقى دورها محصور في تلك الاقتراحات التي تحيلها للمصلحة المتعاقدة، وهذا ما يحد من فعاليتها.

كل تلك النقائص المشار إليها، تقودنا إلى اقتراح تعديل في النصوص القانونية المنظمة للجنة فتح الأطراف وتقييم العروض والقواعد المتعلقة بسيرها ونظام عملها، فمن المؤكد أن تفعيل دور اللجنة في الرقابة لن يتحقق إلا بتوفير الطاقات البشرية ذات الكفاءات العالية، مع ضرورة احترام التركيبة الجماعية في انعقاد اجتماعات اللجنة، بتحديد نصاب قانوني يجسد التشاور وتبادل الآراء والتقييمات بما يضمن الجدية ونجاعة القرارات.

وفي نفس الإطار لا بد من إعادة النظر في الطبيعة القانونية للأعمال الصادرة عن اللجنة، بجعل تلك الاقتراحات التي تصدرها ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية، تكون نهائية وملزمة سواء في مواجهة المصلحة المتعاقدة أو المتعاملين الاقتصاديين، وتقبل الطعن أمام القضاء.

المطلب الثاني: رقابة المصلحة المتعاقدة (البلدية والولاية) على تنفيذ صفقاتها العمومية

اعترف المشرع الجزائري للإدارة في قانون الصفقات العمومية بجملة من الامتيازات والسلطات غير المألوفة في العقود الخاصة تجعلها في مركز أسمى وأقوى في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين، وهي السلطات التي تجد تبريرها في تمكين المصلحة المتعاقدة من تحقيق الأهداف المرجوة من وراء تعاقدتها في تلبية حاجات الأفراد وتحقيق الصالح العام، وهي تعتبر في نفس الوقت الوسيلة القانونية التي تمكن المصلحة المتعاقدة (الولاية أو البلدية) من فرض رقابتها على مدى التزام المتعامل المتعاقد في تنفيذ الصفقات العمومية.¹

تندرج الرقابة التي تمارسها المصلحة المتعاقدة على الصفقات العمومية في إطار الرقابة اللاحقة، ومن هذا المنطلق يمكن القول إن للمصلحة المتعاقدة حق في متابعة تنفيذ الصفقة لضمان

¹ نسيم قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 129.

حسن سيرها من خلال أعمال سلطاتها في الرقابة (الفرع الأول)، تعديل العقد (الفرع الثاني)، وتوقيع الجزاءات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة الإدارة المحلية في الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية

تعتبر سلطة الإدارة في الرقابة على العقود الإدارية حقاً ثابتاً¹، غالباً ما تمارسه المصلحة المتعاقدة بتضمين دفتر الشروط حقها في إصدار التعليمات، كما يمكن لها أن تمارسه بصورة تلقائية دون النص عليه ضمن دفتر الشروط، تستند الإدارة حقها في الرقابة من طبيعة المرفق العام، الذي يستلزم عدم تنازل السلطة العمومية عنه بصفة كلية، بل تبقى في يدها سلطة الرقابة لأنها المسؤول الأول عن ضمان الخدمة العمومية وحسن سير المرافق العامة.²

يميز الفقه عادة بين مفهومين للرقابة، هذا التمايز والاختلاف ينجم عنه ظهور مفهوم واسع للرقابة وآخر ضيق، فالرقابة في مفهومها الواسع تعني تحقق الإدارة من أن المتعاقد معها يعمل على تنفيذ العقد وفقاً للشروط المتفق عليها، فالرقابة هنا تعني الإشراف على التنفيذ وتعد بمثابة دعامة لتأطير العلاقة بين الإدارة والمتعامل المتعاقد معها، وهو تصرف مألوف متعارف عليه لدى روابط القانون الخاص.³

ويقصد بسلطة الرقابة بالمفهوم الضيق: " حق الإدارة في التدخل لتنفيذ العقد وتوجيه الأعمال واختيار طريقة التنفيذ في حدود الشروط وضمن الكيفيات المتفق عليها في العقد "،⁴ تمارسها الإدارة في جميع العقود الإدارية كمبدأ عام، فهي من موجبات النظام العام لا يمكن الاتفاق على استبعادها أو التنازل عنها، وتختلف درجة أعمال الإدارة لسلطتها في الرقابة باختلاف نوع العقد المبرم فكلما قويت صلة العقد بالمرفق كلما زادت حدة استعمالها لتلك السلطات.⁵

¹ André DE LAUBADERE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, Tome 2, 11^e édition, L.G.D.J., Paris, 1998, p 402.

² سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018، ص 244.

³ علي بن شعبان، آثار عقد الأشغال العامة على طرفيه في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012، ص 30.

⁴ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 7.

⁵ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 100.

وعليه، تتحدد سلطات الرقابة التي تباشرها المصلحة المتعاقدة في الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية، في سلطة الإشراف وهو المصطلح المرادف للمعنى الواسع لسلطة الرقابة، أما الثاني فنقصد به سلطة التوجيه التي تحمل المعنى الضيق للرقابة.

تباشر الإدارة المحلية سلطة مراقبة التنفيذ عن طريق الأعمال المادية التي تباشرها كزيارة موقع العمل والتحقق من سلامة المواد المستعملة بواسطة الفحص والاختبار، أو عن طريق الأعمال القانونية وذلك من خلال إصدار أوامر تنفيذية للمتعاقدين معها تلزمه بتحديد أوضاع التنفيذ والتعديل فيها وتأخذ هذه الأوامر شكل القرار الإداري وقد أجاز للمتعاقدين معها الاعتراض عليها غير أن ذلك لا يوقف من تنفيذها نظرا للقوة التنفيذية التي تحوزها.¹

تمارس الإدارة المحلية سلطاتها في الرقابة على تنفيذ الصفقة العمومية في إطار محدد بضوابط وشروط معينة تحد من سلطاتها، وذلك بهدف ضمان عدم انحراف سلطة الرقابة عن تحقيق المصلحة العامة، وعدم خروج قراراتها المتخذة عن إطار مبدأ المشروعية، مع ضرورة الالتزام بحدود العقد وإطاره.

الفرع الثاني: سلطة الإدارة المحلية في تعديل العقد

تعد سلطة التعديل أحد أبرز المظاهر التي تميز العقد الإداري عن غيره من عقود القانون الخاص، حيث ينظر إلى المراكز القانونية في مجال العقود الإدارية بنظرة مغايرة عما هو متعارف عليه في القانون المدني، فالقانون المدني هو قانون المساواة والتوازن، ينظر إلى أطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة ولا يميز مصلحة عن أخرى، أو يزود أحد الأطراف بسلطة حيال الطرف الآخر،² وخلافا للقواعد القانونية المعمول بها في مجال القانون الخاص لا يمكن للإدارة أن تركز دائما إلى مزاعم المتعاقدين معها على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين، حيث يمكن لها عند الضرورة أن تعدل من قواعد العقد بإرادتها المنفردة زيادة أو نقصانا.³

¹ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 100.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 51.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 280.

إن الاعتراف للإدارة بسلطة تعديل العقد يستلزم منا البحث في مضمون أحكامها العامة (الفقرة الأولى)، وكذا معرفة مختلف ضوابط وحدود سلطة التعديل على العقد (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: الأحكام العامة لسلطة الإدارة المحلية في تعديل العقد

تعتبر سلطة الإدارة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة من أهم وأخطر السلطات التي تملكها المصلحة المتعاقدة،¹ وبذلك نجد أن المشرع الجزائري قد أولاه اهتماما كبيرا نظرا لخطورتها من خلال التشريعات المنظمة للصفقات العمومية، ورصد لها أحكاما خاصة بها إلى جانب الأحكام المنصوص عليها ضمن دفاتر الشروط، ومن خلال الإطلاع على هذه النصوص القانونية يمكن تحديد الأسس القانونية لحق الإدارة في تعديل العقد (أولا)، وكذلك مظاهر هذا التعديل (ثانيا)

أولا: الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد

إن الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة عرف اختلاف في الآراء بين الفقهاء، فمنهم من يقيمها على أساس فكرة السلطة العامة، والآخر يقيمها على أساس فكرة احتياجات المرفق العام.

1- فكرة السلطة العامة كأساس لسلطة التعديل

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن حق السلطة الإدارية في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة مظهر من مظاهر السلطة العامة، ومن ثم فإن تعديل الإدارة لشروط العقد لا يكون بصفته طرفا متعاقدا بل كسلطة عامة، فهي ملزمة بهذه الصفة بمراعاة ضروريات المصلحة العامة فوق كل اعتبار تعاقدية.²

¹ André DE LAUBADERE, Yves GAUDEMET, op.cit., p 404.

² كمال العطاروي، سلطة الإدارة في تعديل عقد الأشغال العامة أثناء مرحلة التنفيذ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 9، العدد 01، 2018، ص 506.

2- فكرة المرفق العام كأساس لسلطة التعديل

يكاد فقه القانون والقضاء المقارن يجمع على أن كل العقود الإدارية قابلة للتعديل من جانب الإدارة لوحدها¹ كنتيجة ملازمة لفكرة المرفق العام، حيث تؤسس سلطة الإدارة في تعديل العقد على مقتضيات المرفق العام القابلة دائماً للتطور والتغيير، وكذا المعطيات والظروف المستجدة التي لم تكن معروفة وقت إبرام العقد،² فلما كانت الأوضاع الاقتصادية والمالية المحيطة بالإدارة في تحول وتغير مستمرين، كان لزاماً أن تخضع العقود الإدارية لنظام قانوني مرن يسمح لها بالتكيف والتلاؤم مع المستجدات.

3- موقف المشرع الجزائري من سلطة التعديل:

لسلطة التعديل في الجزائر وجود قديم في مجال الصفقات العمومية، فلقد تم النص عليها صراحة بموجب المادة 12 البند 4 و 5 من القرار المؤرخ في 21 نوفمبر 1964 يتضمن المصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال الخاصة بوزارة تجديد البناء والأشغال العمومية والنقل، كما وردت سلطة التعديل في المادة 32 من ذات الدفتر.³

كما اعترف المشرع الجزائري للإدارة بسلطة تعديل عقودها الإدارية في إطار ما يعرف بالملحق، وذلك من خلال التنظيم المقرر للصفقات العمومية، حيث تناول القسم الخامس من المرسوم الرئاسي 15- 247 موضوع الملحق، في المواد من 135 إلى 139، وطبقاً لأحكام المادة 135: " يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفة في إطار أحكام هذا المرسوم ".

¹ إن الاعتراف للإدارة بحق تعديل عقودها الإدارية وجد له موقف معارض من بعض رجال الفقه، على رأسهم الفقيه L'HUILLIER، الذي يعتبر أن هذا الحق ابتداء فقهي نتيجة فهم خاطئ لقرار مجلس الدولة الفرنسي حول قضية " ترامواي مرسيليا " الذي يعترف في مضمونه بأحقية الشركة بإجراء تعديلات على العقد الإداري بتغيير جدول المواعيد عن ما هو متفق عليه في العقد، وأن هذا الإجراء لا يعتبر مبرراً لسلطة الإدارة في تعديل العقد وذلك لوجود نص صريح ضمن دفتر الشروط يبيح ذلك، ولتفصيل أكثر أنظر: مراد جدي، ووليد شريط، سلطة الإدارة المتعاقدة في تعديل صفقة الأشغال العامة عن طريق الملحق، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، المجلد 3، العدد 3، 2018، ص 48.

² Yves GAUDEMET, op.cit., p 703.

³ القرار الوزاري الصادر في 21 نوفمبر 1964، المتضمن دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المتعلقة بوزارة تجديد البناء والأشغال العمومية والنقل، الجريدة الرسمية العدد 6، الصادر في 19 جانفي 1965. نقلاً عن: عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 16.

وبالنسبة لتعريف الملحق فقد تناولته الفقرة الأولى من المادة 136 من نفس المرسوم بأنه: " وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة "، غير أن ممارسة الإدارة المحلية لسلطة التعديل من خلال وثيقة الملحق يكون مشروطاً بما يلي:

أ- أن يكون الملحق مكتوباً

وهو امتداد أصيل لمبدأ الكتابة المنصوص عليه في المادة 02 من المرسوم الرئاسي 15-247، وذلك لأهمية الكتابة في حفظ المعاملات، وقد عبر المشرع على عنصر الكتابة بعبارة " الملحق وثيقة "، والوثيقة يجب أن تكون مكتوبة ليتسنى للمتعاقد معرفة الالتزامات الجديدة ومجالها.¹

ب- أن لا يؤدي التعديل إلى المساس الجوهرى بالصفقة وتوازناتها

وهذا شرط طبيعي ومنطقي، أشارت إليه المادة 136 الفقرة 8 بقولها: " ومهما يكن من أمر فإنه لا يمكن أن يؤثر الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة ماعدا في حالة ما إذا طرأت تبعات تقنية لم تكن متوقعة وخارجة عن إرادة الأطراف. وزيادة على ذلك لا يمكن أن يغير الملحق موضوع الصفقة أو مداها ".

ت- أن تبادر الإدارة المحلية إلى إبرام الملحق أثناء فترة التنفيذ

كأصل عام يتم اللجوء إلى الملحق في حدود آجال تنفيذ الصفقة طبقاً لأحكام المادة 138 من المرسوم الرئاسي 15-247 والتي جاء فيها: " لا يمكن إبرام الملحق وعرضه على هيئة الرقابة الخارجية للصفقات المختصة إلا في حدود آجال التنفيذ التعاقدية... "، إلا أنه استثناء يمكن إبرام الملحق خارج آجال تنفيذ الصفقة وهو ما أشارت إليه المادة 138 من المرسوم الرئاسي في الحالات التالية:

- عندما لا يرتب الملحق أي آثار مالية، ويتعلق بإدخال بنود و/أو تعديل بند تعاقدى أو أكثر غير البنود المتعلقة بآجال التنفيذ،

¹ انظر المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

- إذا ترتب الملحق على أسباب استثنائية وغير متوقعة خارجة عن إرادة الطرفين، اختلال التوازن الاقتصادي للعقد اختلالاً معتبراً و/ أو أدى إلى تأخير الأجل التعاقدى الأصلي، وهنا فرضت الفقرة الخامسة من المادة 138 عرض الأمر على هيئة الرقابة الخارجية القبلية للجنة الصفقات المختصة،
- إذا استحال لظروف استثنائية إبرام الملحق محل ضبط الكميات النهائية للصفقة ضمن الآجال المحددة، ويمكن في هذه الحالة إبرام الملحق بعد الاستلام المؤقت للصفقة، وفي كل الأحوال لا بد أن يتم ذلك قبل إمضاء الحساب العام والنهائي، وفي هذه الحالة أيضاً فرضت الفقرة الخامسة من المادة 138 عرض الأمر على هيئة الرقابة الخارجية القبلية للجنة الصفقات المختصة.

ث- خضوع الملحق للرقابة

- يخضع الملحق كأصل عام إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية، إلا في بعض الحالات الاستثنائية:
- إذا كان الملحق لا يعدل من تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات المالية والتقنية وآجال التعاقد أو مدة الإنجاز،
 - إذا لم يكن للملحق أثر مالي كبير ومعتبر، بأن لم يتجاوز مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق، زيادة أو نقصاناً، نسبة 10% من المبلغ الأصلي للصفقة.¹
- وفي الأخير نخلص إلى القول أن حق الإدارة المحلية في تعديل العقد بإرادتها المنفردة حق ثابت لها، لا يحتاج النص عليه في القانون أو أحد بنود العقد، وإن تم ذلك فإنما لتسهيل وتنظيم شروط تطبيقه.

ثانياً: مظاهر سلطة التعديل

- تتدخل الإدارة المحلية بإرادتها المنفردة من أجل تعديل شروط الصفقات العامة التي تبرمها مع المتعامل المتعاقد معها، هذه التعديلات قد تنصب على مكون واحد من مكونات الصفقة أو على عدة مكونات، ابتداء من حجم الأشغال بلوغاً إلى طرق تنفيذها.¹

¹ المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

1- التعديل في حجم الأشغال

ويقصد به تعديل محل العقد فلإدارة المتعاقدة سلطة التحكم فيه زيادة أو نقصانا، ما يصطلح عليه بالتعديل الكمي²، حيث تستطيع الإدارة أن تتناول بالتعديل مقدار التزامات المتعاقد معها زيادة أو نقصانا دون أن يؤدي ذلك إلى التغيير من طبيعة هذه الالتزامات.

ومن خلال أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، نجد أن المنظم قد حدد مجالا لا ينبغي تجاوزه من قبل المصلحة المتعاقدة أثناء ممارستها لسلطتها في التعديل، حيث أن التعديل لا يجب أن يتعدى 10% زيادة أو نقصانا³، وعندما يتجاوز مبلغ الملحق بزيادة في الخدمات أو القيمة الإجمالية للعديد من الملاحق باستثناء التبعات التقنية غير المتوقعة نسبة 15% من المبلغ الأصلي للصفقة بالنسبة لصفقات اللوازم والدراسات والخدمات، و20% بالنسبة لصفقات الأشغال، فإنها ملزمة بتبرير ذلك لدى لجنة الصفقات المختصة على أنه لم يتم المساس بالشروط الأصلية للمنافسة⁴، وأي تجاوز لهذه النسب يعطي الحق للمتعاقد مع الإدارة الامتناع عن التنفيذ والمطالبة بفسخ الصفقة والتعويض⁵.

2- التعديل في وسائل وطرق التنفيذ

إذا كان للمصلحة المتعاقدة أن تعدل في عقودها الإدارية من مقدار التزامات المتعاقد المتعاقد معها زيادة أو نقصانا، فإن هذا المظهر لسلطة الإدارة يستكمل بمظهر آخر لا يقل أهمية عن سابقه، إذ يمكن للإدارة أن تقوم بإدخال تعديلات بإرادتها المنفردة بالزيادة أو النقصان على الوسائل المتعلقة بتنفيذ الصفقة، بغية تدارك الأخطاء التي قد تتسبب في انجاز المشروع وإخراجه إلى حيز الوجود دون المستوى المطلوب، كما أنه في أغلب الأحيان نتيجة لظروف مستجدة تفرض على الإدارة إجراء بعض التعديلات على وسائل التنفيذ كظهور وسائل فنية أكثر حداثة في الأسواق تستعمل في الإنجاز.

¹ محمد حمودي، ومحمد علي، مدى فعالية ضوابط اللجوء للملحق في تنظيم الصفقات العمومية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة تندوف، المجلد 2، العدد 3، 2018، ص 44.

² عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 101.

³ المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

⁴ المادة 136، المرجع نفسه.

⁵ مراد جدي، ووليد شريط، المرجع السابق، ص 51.

3- التعديل في مدة التنفيذ

تلجأ الإدارة المحلية إلى إدخال تعديلات في البرنامج الزمني للعقد، بتعديل آجال تنفيذ الصفقة والتحكم فيها بالزيادة أو النقصان، غالبا ما تلجأ إلى أعمال هذه السلطة في حالات الاستعجال الملحة، وفي كل الأحوال ليس للمتعاقد معها أن يحتج على ذلك بضعف إمكانياته المادية أو البشرية أو التقنية.¹

الفقرة الثانية: ضوابط وحدود ممارسة سلطة التعديل على العقد

سبق القول أن المشرع الجزائري يقر للإدارة بسلطة تعديل عقودها الإدارية متى توافرت مبررات ذلك في إطار ما يعرف بالملحق، ولأن سلطة الإدارة في التعديل هي سلطة خطيرة قد تمس بحقوق المتعامل المتعاقد معها فقد ضببطت بمجموعة من الضوابط التي تقيد وترسم مشروعية ممارستها لتلك السلطة نلخصها فيما يلي:

أولاً: أن لا يتعدى التعديل موضوع العقد

يقضي هذا الشرط بأن تمارس التعديلات في إطار العقد الأصلي وألا تؤدي إلى تغيير العقد تغييراً جذرياً بشكل يطل مضمونه ويغير من طبيعته،² فلا يجوز للإدارة في كل الأحوال أن تتخذ من سلطة التعديل مبرراً لتغيير موضوع العقد وإرهاق المتعامل المتعاقد معها.

ثانياً: صدور قرار التعديل في حدود القواعد العامة للمشروعية

تمارس الإدارة سلطتها في التعديل من خلال إصدار قرارات إدارية تعلن عن نيتها في ذلك، ووجب حينئذ أن تستوفي قراراتها تلك لجميع عناصر المشروعية³، على أن يكون ذلك وفقاً للشكليات

¹ محمد حمودي، ومحمد علي، المرجع السابق، ص 45.

² عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 102.

³ المرجع والموضع نفسه.

والإجراءات المقررة، وفي إطار القواعد القانونية التي تحكم موضوع التعديل¹، كما يتعين أن يكون الهدف من قرار التعديل تحقيق المصلحة العامة.

ويجب أيضا أن يستند قرار التعديل إلى سبب قائم بغيره، فالإدارة غالبا ما تتعاقد في ظل ظروف معينة، فإن تغيرت تلك الظروف وجب الاعتراف للإدارة بحق تعديل الصفقة بما يتلاءم والظروف الجديدة، وبما يراعي موضوع الصفقة الأصلي ويلبي حاجات المنتفعين من خدمات المرفق العام.²

الفرع الثالث: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات

تملك الإدارة المتعاقدة باعتبارها سلطة عامة الحق في فرض الجزاءات على المتعاقد معها عند إخلاله في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، إما بالامتناع الكلي عن التنفيذ أو التأخر فيه أو بالتنفيذ السيئ له، وللإدارة كامل السلطة في اختيار الجزاء الملائم والوقت المناسب لتوقيعه، دون حاجة للجوء إلى القضاء أو للإجازة الصريحة من النصوص القانونية،³ وتجد هذه السلطة المخولة للإدارة تبريرها في فكرة تأمين سير المرفق العام بانتظام واطراد⁴، فغاية الإدارة من توقيع الجزاء ليس لإعادة التوازن بين الالتزامات التعاقدية التي ينشئها العقد وإنما لتنفيذ الالتزام المتصل بسير المرفق العام واستبعاد الخلل الذي لحقه.⁵

تأخذ الجزاءات التي توقعها الإدارة المتعاقدة على المتعامل المتعاقد معها صور مختلفة، تنقسم من حيث انعكاساتها إلى جزاءات مالية (الفقرة الأولى)، أو جزاءات ضاغطة (الفقرة الثانية)، أو فاسخة (الفقرة الثالثة).

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية - الإبرام - التنفيذ - المنازعات، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 271.

² محمد رحمون، وعيشة خلدون، وأحمد بورزق، الملحق بين متطلبات تعديل الصفقة وضرورات ترشيد النفقات، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 1416.

³ محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 15.

⁴ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 21.

⁵ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص ص 102 - 103.

الفقرة الأولى: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات المالية

تعد الجزاءات المالية إحدى أهم صور الجزاءات الإدارية في مجال العقود الإدارية، تلجأ إليها الإدارة المحلية لجبر الضرر الذي لحقها جراء إخلال المتعاقد معها بأحد التزاماته التعاقدية،¹ ويمكن الحديث في هذا الجزء عن صورتين من الجزاءات المالية، سلطة توقيع الغرامات المالية (أولاً)، مصادرة مبالغ الضمان (ثانياً).

أولاً: سلطة توقيع الغرامات المالية

الغرامات المالية هي مبالغ تفرضها الإدارة المحلية المتعاقدة مسبقاً من تلقاء نفسها ويقرر منها متى أخل المتعامل المتعاقد معها بالتزاماته، تقتزن عادة بظرف التأخير في الإنجاز، لكونها توقع عن تأخر المتعاقد معها بسبب إهمال منه أو تقصير،² وطبقاً لأحكام المادة 147 من المرسوم الرئاسي 247-15 نص المشرع الجزائري على حق الإدارة في إطار متابعتها لمستويات تقدم إنجاز الصفقات العمومية فرض عقوبات مالية على المتعامل المتعاقد معها في حال عدم تنفيذ التزاماته التعاقدية في الآجال المحددة أو بتنفيذها على نحو غير مطابق للشروط المنصوص عليها، وفي ذات المادة أشار المشرع إلى كيفية اقتطاع العقوبات المالية التعاقدية المطبقة على المتعاملين المتعاقدين، وكذا حالات الإعفاء من العقاب المالي.³

¹ أحمد بركات، سلطة الإدارة في فرض جزاءات على المتعاقد معها، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أدرار، المجلد 03، العدد 01، 2021، ص 45.

² عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، المجلد 09، العدد 01، 2014، ص 98.

³ لتفصيل أكثر: أنظر المادة 147 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

أ- حالات وأسباب توقيع الغرامة المالية (غرامة التأخير)

إن حق الإدارة في فرض الغرامة التأخيرية على المتعاقد معها يعد من الأمور المسلم بها في نطاق العقد الإداري تمارسها الإدارة حتى ولو لم ينص عليها في العقد ودون الحاجة للجوء إلى القضاء لتقريرها،¹ إلا أن المشرع قيد من مجال ممارستها في حالتين بمنطوق المادة 147:

الحالة الأولى: في حالة عدم تنفيذ الالتزامات محل التعاقد في الآجال القانونية المتفق عليها

ورد في سياق المادة 147 من المرسوم الرئاسي 15-247 بصريح العبارة ما يلي: " يمكن أن ينجر عن عدم تنفيذ الالتزامات التعاقدية من قبل المتعاقد في الآجال المقررة... فرض عقوبات مالية..."، وبحسب النص يمكن للإدارة أن تلجأ إلى فرض الغرامة على المتعاقد معها في سبيل حثه على تنفيذ التزاماته التعاقدية ضمن الآجال المحددة لذلك، وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام وتلبية حاجات المواطن.

الحالة الثانية: في حالة التنفيذ غير المطابق

وهي الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 147 من المرسوم الرئاسي: " يمكن أن ينجر عن... وتنفيذها غير المطابق فرض عقوبات مالية دون الإخلال"، وبحسب النص يمكن للإدارة المحلية المتعاقدة أن تلجأ إلى فرض غرامات مالية على المتعاقد معها، وذلك في حالة التنفيذ غير المطابق للشروط المتفق عليها في العقد.

ب- حالات إعفاء المتعامل مع الإدارة من الغرامات المالية (غرامة التأخير)

يعتبر التأخير في تنفيذ الالتزامات التعاقدية السبب المباشر لفرض غرامة التأخير بحق المتعامل المتعاقد، وهو أيضا المسلك الوحيد لإعفائه منها، فيعفى المتعاقد مع الإدارة من مسؤولية التأخير

¹ هشام محمد فريجة، الغرامة التأخيرية في العقود الإدارية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 16، العدد 02، 2019، ص 415. متوفر على الرابط: <https://doi.org/10.36394/jls.v16.i2.15> (اطلع عليه يوم: 19 أكتوبر 2021، على الساعة 13.00).

بسبب حادث أجنبي لا يد للمتعاقد فيه¹، و من خلال نص المادة 147 يمكن حصر أهم الحالات التي يعفى فيها المتعاقد مع الإدارة من الغرامة المالية في حالتين:

الحالة الأولى: التأخير بفعل المصلحة المتعاقدة

إذا قامت الإدارة بفعل ينقض احترامها لالتزاماتها التعاقدية بخطأ منها أو إهمال أدى إلى تأخر المتعاقد في تنفيذ التزاماته، كان ذلك مبررا قانونيا لإعفائه من غرامة التأخير، شرط أن تكون هناك علاقة مباشرة بين فعل الإدارة وتأخير المتعاقد عن أداء التزاماته،² وهو ما نصت عليه المادة 147 الفقرة 04 من المرسوم الرئاسي 15-247 بصريح العبارة: " يعود القرار بالإعفاء من دفع العقوبات المالية بسبب التأخير إلى مسؤولية المصلحة المتعاقدة...".

الحالة الثانية: التأخير بسبب قوة القاهرة

إن المعنى الأصيل للقوة القاهرة هو ذلك الحادث الفجائي المستقل عن إرادة المتعاقدين وغير المتوقع لحظة إبرام العقد، يؤدي إلى استحالة تنفيذ الالتزامات التعاقدية استحالة مطلقة،³ وطبقا لأحكام المادة 147 في فقرتها الخامسة يترتب عن وجود قوة القاهرة تعليق الآجال المقررة لتنفيذ العقد والإعفاء من فرض العقوبات المالية عن التأخير.⁴

ثانيا: مصادرة مبالغ الضمان

أوجب تنظيم الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة الحرص على إيجاد الضمانات الكافية لحمل المتعاقد معها على الإتمام الفعلي واللائق لموضوع الصفقة،⁵ ومن بين الضمانات المقررة قانونا

¹ محمد حسن مرعي، المرجع السابق، ص 165.

² زينة مقداد، الإعفاء من غرامة التأخير في العقد الإداري، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدي، المجلد 2، العدد 05، 2015، ص 311.

³ Yves GAUDEMET, op.cit., p p 709 -710.

⁴ وفي ذات السياق " صدر قرار صادر عن مجلس الدولة الجزائري في 8 مارس 1999، في قضية (ب.ت) ضد رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية سكيكدة، يقضي بتوافر ثلاثة عناصر أساسية حتى نكون أمام قوة القاهرة، بأن يكون الحادث مستقلا عن إرادة المتعاقد، غير قابل للتوقع أو للدفع، وأن يجعل من المستحيل استحالة مطلقة على المتعاقد الوفاء بالتزاماته ". نقلا عن: عادل قرانة، إعفاء المتعاقد مع الإدارة من غرامة التأخير، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، المجلد 19، العدد 3، 2013، ص ص 181 -182.

⁵ نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 131.

مبلغ الضمان يسمى بضمان كفالة حسن التنفيذ،¹ يضعه المتعاقد تحت تصرف الإدارة المتعاقدة تحت طائلة عدم استرجاعه كلياً أو جزئياً، في حالة إخلاله بالتزاماته التعاقدية.

يحدد مبلغ الكفالة طبقاً لأحكام المادة 133 من المرسوم الرئاسي 15-247 بحسب تنفيذ الصفقة، حيث تتراوح نسبتها بين 5% و 10% من مبلغ الصفقة بحسب طبيعة وأهمية الخدمات الواجب تنفيذها، كما تتراوح نسبتها بين 1% و 5% من مبلغ الصفقة عندما لا تبلغ هذه الأخيرة المبالغ المحددة في المادة 184 من نفس المرسوم.

الفقرة الثانية: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات الضاغطة

إن القصد من توقيع الإدارة لتلك الجزاءات بحسب اسمها هو أن ترغم المتعاقد المقصر على أداء التزاماته كاملة،² تلجأ الإدارة إلى هذا النوع من الجزاءات إذا أخل المتعاقد بتنفيذ العقد إخلالاً خطيراً.³

تختلف صورة الجزاءات الضاغطة التي تمارسها الإدارة في مواجهة المتعاقد معها باختلاف طبيعة العقد، فهي تتخذ صورتين إما بسحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة (أولاً)، أو التنفيذ على حساب المتعامل المتعاقد في صفقة اقتناء اللوازم (ثانياً).

أولاً: سحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة

يرتبط جزاء سحب العمل من المتعامل المتعاقد مع الإدارة بعقد الأشغال العامة دون غيره من العقود الإدارية الأخرى، ويعرف على أنه: " جزاء بمقتضاه تحل الإدارة المتعاقدة بنفسها أو عن طرق شخص آخر محل المقاول المقصر في تنفيذ التزاماته التعاقدية وذلك لكفالة تنفيذ الأشغال لحساب المقاول وتحت مسؤوليته"⁴

¹ المادة 130 الفقرة 1 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

² عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 100.

³ فوزية هاشمي، سلطة الإدارة المتعاقدة في تطبيق الجزاءات الضاغطة على المتعاقد معها، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 02، العدد 01، 2018، ص 381.

⁴ موسى برادعية، وليلى هوارى، سحب العمل من المتعاقد كجزاء إداري - دراسة مقارنة -، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 7، العدد 1، 2021، ص 723.

وقد أقر المشرع الجزائري جزاء سحب العمل من المقاول بموجب نص المادة 35 الفقرة 03 من دفتر الشروط الإدارية لسنة 1964 والتي نصت على: "...إذا لم ينفذ المقاول المقتضيات المفروضة، يجوز للمهندس الرئيس باستثناء حالة الاستعجال بعد عرض المسألة على الوزير أن يأمر بإجراء النظام المباشر على نفقة المقاول، ...¹، ويقصد المشرع بالنظام المباشر على نفقة المقاول توقيف الأشغال وسحب العمل من المقاول وإسناده إلى شخص آخر.²

ونظرا لخطورة الإجراء، فإن الإدارة لا تلجأ إليه إلا في حالات الإخلال الجسيم بالأحكام التعاقدية، كعدم مراعاة المقاول لشروط الصفقة أو عدم الامتثال لأوامر المصلحة المتعاقدة، وباستثناء حالات الاستعجال فقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة إعدار المقاول قبل سحب العمل منه، بمنحه أجالا لا يجوز أن تقل عن عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ إعداره، وذلك قصد تمكينه من تنفيذ التزاماته،³ وفي جميع الأحوال لا تملك الإدارة سلطة توقيعها للجزاء إلا بعد انقضاء هذه المدة.

ثانيا: التنفيذ على حساب المتعامل المتعاقد في صفقة اقتناء اللوازم

يتميز هذا الجزاء بحلول الإدارة محل المتعاقد وتنفيذ العقد بنفسها مباشرة في حالات الاستعجال التي لا تتحمل البحث عن متعاقد جديد،⁴ أو عن طريق شخص آخر وعلى حساب المتعاقد الذي أخل بالتزاماته،⁵ أي يتعين عليه تغطية الفارق في السعر وتحمل النفقات الإضافية وكل خسارة تلحق بالمصلحة المتعاقدة.

يعتبر هذا الإجراء من وسائل الضغط القهرية، لارتباطه الوثيق بفكرة استمرارية المرفق العام وخدمة الجمهور، فلا يمكن التسليم بتوقف نشاط المرفق، وتأثر حركته ومردديته بسبب تقصير المتعامل في تنفيذ التزاماته مع الإدارة.

¹ المادة 35 الفقرة 3 من القرار الوزاري الصادر في 21 نوفمبر 1964، المرجع السابق.

² عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 29.

³ المادة 35 الفقرة 01 و 02 من القرار الوزاري الصادر في 21 نوفمبر 1964، المرجع نفسه.

⁴ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 28.

⁵ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع نفسه، ص 28.

الفقرة الثالثة: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات الإدارية الفاسخة للصفقة العمومية

تهدف الإدارة المتعاقدة من وراء أعمالها لسلطتها في فسخ العقد إلى إنهاء الرابطة التعاقدية وقطع العلاقة القائمة بينها وبين المتعامل المتعاقد¹، نتيجة لعجزه أو عدم قدرته على تنفيذ التزاماته بصورة مرضية، فالفسخ عبارة عن حدث استثنائي عارض يترتب عنه نهاية مسبقة أو مبكرة للصفقة، يؤدي إلى إنهاء العقد قبل انقضاء مدته الطبيعية.²

أولاً: أنواع الفسخ

يتضمن القسم العاشر من الفصل الرابع من تنظيم الصفقات العمومية 15- 247 الأحكام القانونية التي تحدد الأشكال المختلفة للفسخ في مجال الصفقات العمومية يمكن حصرها في:

أ- الفسخ بالإرادة المنفردة للمصلحة المتعاقدة

إن سلطة الإدارة في فسخ العقد الإداري من أهم مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في إطار تنفيذ العقود الإدارية، تمارسها الإدارة بإرادتها المنفردة، بخطأ من المتعاقد حسب ما نصت عليه المادة 149 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247: " إذا لم يتدارك المتعاقد تقصيره...، فإن المصلحة المتعاقدة يمكنها أن تقوم بفسخ الصفقة العمومية...".

ويمكن أيضاً للمصلحة المتعاقدة فسخ الصفقة دون أي خطأ من المتعاقد معها بحسب نص المادة 150 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، حيث يمكن للمصلحة المتعاقدة القيام بفسخ العقد بإرادتها المنفردة، تحت مبررات وموجبات المصلحة العامة.³

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 30.

² سورية دبش، الجزاءات الإدارية غير المالية في قانون الصفقات العمومية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، المجلد 5، العدد 2، 2016، ص 229.

³ يعتبر مصطلح " المصلحة العامة " مصطلح واسع جداً، إذ يجب ضبط معالمه بعناية وتحديد الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى الفسخ بدقة. أنظر: مونية جليل، التدابير الجديدة لتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، دون رقم الطبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017، ص 82.

وبالنسبة للصفقة العمومية للأشغال، يتم الفسخ بطرق مختلفة، حسب السبب الذي ترتب عنه، فيكون الفسخ من طرف واحد بسبب خطأ كبير يرتكبه المقاول، أو دون خطأ تحت مبررات وموجبات المصلحة العامة.¹

ب-الفسخ التعاقدى

طبقاً لأحكام المادة 151 من المرسوم الرئاسي 15-247 يمكن للمصلحة المتعاقدة فسخ العقد باتفاق مع المتعاقد معها، عندما يكون ذلك مبرراً بظروف خارجة عن نطاق إرادة المتعامل المتعاقد، وحسب الشروط المتفق عليها في العقد أو الصفقة.

وبالنسبة للصفقة العمومية للأشغال، يبرر الفسخ التعاقدى بظروف خارجة عن إرادة المقاول، وهذا لاسيما في حالة وفاته، حالة الإفلاس أو التسوية القضائية، حالة العجز الظاهر والدائم الذي يعيق حسن تنفيذ الصفقة.²

وبمجرد صدور قرار الفسخ تنتهي العلاقة التعاقدية التي تربط الإدارة المحلية مع المتعامل المتعاقد معها، وبذلك يمكن القول أن الإدارة تملك سلطة قوية في مواجهة المتعاقدين معها والرقابة على تنفيذ صفقاتها العمومية.

ثانياً: قيود ممارسة سلطة الفسخ

يعتبر فسخ العقد من أخطر الجزاءات التي تستخدمها الإدارة لمواجهة المتعاقدين معها، ونظراً لذلك فإن الإدارة قبل ممارستها لهذه السلطة تلتزم بقيود وضوابط، تتمثل في:

¹ المادة 123 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 21-219 المؤرخ في 20 مايو 2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 24 يونيو 2021.

² المادة 123 الفقرة 2، المرجع نفسه.

أ- ارتكاب المتعاقد خطأ جسيم

لا يعتبر كل خطأ صادر من المتعاقد مع الإدارة مبرراً لفسخ العقد، بل لا بد أن يكون الخطأ المرتكب من المتعاقد على درجة كبيرة من الخطورة والجسامة¹، ويعرف الخطأ الجسيم عموماً بأنه: " كل إخلال صادر من المتعاقد بالتزام تعاقدى أو جوهري "².

وبالنسبة للمشرع الجزائري، فالملاحظ أنه لم يعطي تعريفاً للخطأ الجسيم، وعبر عنه بعبارات عامة تخلو من أي تفصيل، بقوله: "...إذ لم ينفذ المتعاقد التزاماته..."³، " في حالة خطأ كبير يرتكبه المفاوض "⁴، وبذلك فهو يجعل من كل إخلال بالالتزامات التعاقدية سبباً مبرراً تستند إليه الإدارة لتوقيع جزاء الفسخ تعسفاً.

ب- إعدار المتعاقد قبل توقيع جزاء الفسخ

يعتبر الإعدار من بين الإجراءات التي يجب على الإدارة أن تتقيد بها قبل توقيع جزاءاتها، وذلك بإعطاء المتعاقدين معها آجالاً تمكنهم من القيام بتنفيذ التزاماتهم والوفاء بواجباتهم قبل توقيع الجزاءات عليهم⁵، أي أنه لا يمكن للإدارة توقيع أي جزاء إلا بعد إعدار المتعاقدين معها⁶، وهو ما أقره المشرع الجزائري بموجب نص المادة 149 من المرسوم الرئاسي 15-247 على وجوب توجيه إعدار للمتعاقد المتعاقد بهدف الوفاء بالتزاماته التعاقدية خلال أجل محدد، وهو أمر منطقي تفرضه قواعد العدالة.

¹ Marie-Christine ROUAULT, L'essentiel du droit administratif général, 6^e édition, Gualino éditeur, EJA, Paris, 2017, p 70.

² زينة مقداد، سلطة الإدارة في فسخ العقد الإداري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص 424.

³ المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

⁴ المادة 123 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 21-219، المرجع السابق.

⁵ نوال ملوك، وعصام حوادي، حدود وضوابط سلطة الإدارة الجزائية في العقد الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، المجلد 13، العدد 1، 2021، ص 292.

⁶ Patrick JANIN, Cours de Droit Administratif, Presses universitaires de Lyon, 1994, p 199.

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن يتخذ الإعذار شكلا معينا،¹ إلا أن المشرع الجزائري أكد على أن يصدر الإعذار في شكل منظم يخضع لآجال قانونية محددة، يحددها الوزير المكلف بالمالية لاحقا بموجب قرار.²

ولقد صدر في ذلك قرار عن الوزير المكلف بالمالية بتاريخ 28 مارس 2011، يوضح بيانات الإعذار وآجالها، حيث أكد على إلزامية توجيه إعدارين قانونيين للمتعاقل المتعاقل العاقل قبل اتخاذ إجراءات الفسخ، وبيئت المادة 03 من ذات القرار مضمون الإعذار والبيانات الواجب أن يتضمنها، حيث يجب أن يتضمن الإعذار الموجه إلى المتعاقل مع الإدارة البيانات الآتية: تعيين المصلحة المتعاقل وعنوانها، تعيين المتعاقل المتعاقل وعنوانه، التعيين الدقيق للصفاة ومراجعتها، توضيح إن كان أول أو ثاني إعذار عند الضرورة، موضوع الإعذار، الأجل الممنوح لتنفيذ موضوع الإعذار، العقوبات المنصوص عليها في حالة رفض التنفيذ.³

ونصت المادة 4 من نفس القرار، على ضرورة تبليغ الإعذار بموجب رسالة موصى عليها ترسل إلى المتعاقل المتعاقل مع الإشعار بالالتزام، وأن ينشر في النشرة الرسمية لصفاة المتعاقل العمومي، وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين، ويحرر باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل.⁴

¹ نوال ملوك، وعصام حواقل، المرجع السابق، ص 293.

² نصت المادة 149 الفقرة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق، على: " يحدد الوزير المكلف بالمالية، بموجب قرار، البيانات الواجب إدراجها في الإعذار، وكذلك آجال نشره في شكل إعلانات قانونية ".

³ المادة 2 من القرار المؤرخ في 28 مارس 2011، يحدد البيانات التي يتضمنها الإعذار وآجال نشره، الجريدة الرسمية العدد 24، الصادر في 20 أبريل 2011.

⁴ المادة 5، المرجع نفسه.

الفصل الثاني: رقابة المصالح اللامركزية لوزارة المالية على مالية الجماعات

المحلية: بين الإلزام والطوعية

لضمان مشروعية تنفيذ الميزانية المحلية أقر المشرع الجزائري آلية الرقابة السابقة، حيث تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى رقابة تستهدف مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه¹، وبذلك يتعين على الجهة الإدارية محل الرقابة الحصول على الموافقة المسبقة قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات.

تعتبر الرقابة السابقة أهم مرحلة في الرقابة المالية، حيث تمثل الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية²، تعمل على كشف التجاوزات والأخطاء قبل حدوثها، والتأكد من مطابقة التصرف المالي للقوانين والأنظمة المعمول بها³، مما يدفع بالبعض على وصفها " بالرقابة الوقائية "⁴.

وعلى الرغم من أهمية الدور الوقائي للرقابة المالية السابقة، إلا أن الممارسة العملية لها تؤدي في العديد من المرات إلى عرقلة وشلل في نشاط الإدارة وتقييد من حرية التقرير للجماعات المحلية، مما يؤثر على استقلاليتها، ويجعل من آلياتها أقرب إلى الرقابة الرئاسية⁵.

وتخضع بذلك ميزانية الجماعات المحلية إلى رقابة سابقة لتنفيذها، تمارس من طرف أجهزة متخصصة كل بحسب المهام المنوطة بها قانونا، تتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في الرقابة

¹ عبد الصديق شيخ، الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 03، العدد 02، 2018، ص 462.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 374.

³ عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 08 و 09 ماي 2005، ص 138. متوفر على الموقع <https://manifest.univ-ouargla.dz>، (اطلع عليه يوم: 02 أفريل 2021 على الساعة 23:30).

⁴ عبد الصديق شيخ، المرجع والموضوع نفسه.

⁵ بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع و الآفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015، ص 264.

الباب الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية: رقابة وقائية

السابقة للمراقب المالي على النفقات الملتزم بها (المبحث الأول)، إلى جانب الرقابة السابقة للمحاسب العمومي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة السابقة للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية:

بين الفعالية وإمكانية التغاضي

إن الاهتمام المتزايد بموضوع المالية العامة وإشكالات الرقابة عليها، أعطى لمفهوم الرقابة المالية منحى مغايرا يتجه نحو تحقيق رقابة على تنفيذ النفقة العامة في مرحلتها الأولى أي مرحلة الالتزام¹، ترتبط بأول خطوة إدارية يقوم بها الأمرين بالصرف في تنفيذ الميزانية المحلية²، فهي تعتبر رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة، وبذلك لا يمكن للأمرين بالصرف الالتزام بأي نفقة عمومية دون أخذ الموافقة المسبقة من الجهة المختصة، تعمل بصفة أساسية على مواجهة واستدراك الأخطاء قبل حدوثها، وضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من شرعية النفقات.³

ومن أجل ضمان سلامة الإجراءات الخاصة بالإنفاق وشرعيتها، أسندت مهام الرقابة قبلية على شرعية عمليات الإنفاق إلى المراقبين الماليين، ولإحاطة بالموضوع يتعين علينا أولا التطرق إلى تنظيم الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها على مستوى الجماعات المحلية (المطلب الأول)، لنستعرض بعد ذلك صلاحيات المراقب المالي في الرقابة على الالتزام بالنفقة (المطلب الثاني)، والآثار المترتبة عنها (المطلب الثالث).

¹ يشير يلس شاوش، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، دون رقم الطبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص 289.

² محمد أمين يزيد، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دون رقم الطبعة، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء الجزائر، 2015، ص 8.

³ عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، جامعة الشلف، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 280.

المطلب الأول: تنظيم الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها على مستوى الجماعات المحلية

تمثل الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على المستوى اللامركزي إجراء إداريا، يخضع له الآمرون بالصرف عند قيامهم بأولى مراحل تنفيذ النفقة العمومية وهي مرحلة الالتزام¹، والتي تتكفل بها مصلحة من مصالح وزارة المالية تسمى بالمراقب المالي.

وبذلك نستعرض نشأة وتطور نظام الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها (الفرع الأول)، ثم المركز القانوني للمراقب المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة وتطور الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

باستعراض السياق التاريخي الذي مر به الفعل الرقابي على النشاط المالي، يوحى بأن الرقابة المالية في بداية نشأتها الأولى ظهرت كرقابة لاحقة²، تهدف إلى التأكد من صحة أوجه الصرف والإنفاق وشرعية الإيرادات³، ونظرا إلى الانتقادات التي وجهت لهذا الأسلوب في الرقابة، امتد مجالها لتشمل القواعد المحاسبية والأهداف والبرامج الاقتصادية وأدائها، وذلك عبر عدة مراحل:

الفقرة الأولى: مرحلة ما بعد الاستقلال

خلال العقد الأول من الاستقلال، وطبقا للأمر رقم 62-157 عملت الدولة الجزائرية على تطبيق كل النصوص التنظيمية والتشريعية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي باستثناء ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية وقواعد التمييز العنصري، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالرقابة المالية، حيث امتد العمل بالمرسوم رقم 50-1431 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن النظام المالي للجزائر، إلى غاية صدور أول نص قانوني ينظم هذا المجال والمتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث أصبح المراقب المالي يخضع للسلطة المباشرة

¹ محمد تفرورت، وعبد القادر حدي، فعالية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها: بين الدور الرقابي والاستشاري للمراقب المالي، مجلة حوليات جامعة بشار في العلوم الاقتصادية، المجلد 3، العدد 1، 2016، ص 127.

² نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2012، ص 31.

³ نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، المرجع السابق، ص 29.

لوزارة المالية، ثم تلاه صدور المرسوم رقم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964، الذي عدل من صلاحيات المراقب المالي وألغى المرسوم 50-1431.¹

الفقرة الثانية: مرحلة صدور قانون المالية لسنة 1980

بصدور قانون المالية سنة 1980 تم تمديد الرقابة المالية لميزانية الولاية بموجب المادة 26 منه²، حيث اقتصر الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها وحتى بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها³ على ميزانية الولاية دون البلدية، حيث استبعدت هذه الأخيرة من مجال تطبيق هذه الرقابة، ولا نرى أي مبرر لاستثناء العمليات المالية للبلديات من رقابة المراقب المالي، فأهمية الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها تفرض تعميمها على مختلف الهيئات المحلية কিفما كان نوعها وحجمها.

الفقرة الثالثة: مرحلة تعميم الرقابة السابقة على الجماعات المحلية

لم تخضع ميزانية البلدية للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، إلا في سنة 2009 بعد صدور المرسوم التنفيذي 09-374⁴، على أن يتم التوسيع من مجال دائرة الرقابة على ميزانية البلدية بصفة تدريجية وفقا لبرنامج تحدّد من طرف الوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية والجماعات المحلية⁵، ولعل أبرز الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري إلى إخضاع البلديات للرقابة السابقة للمراقب المالي هو العجز الدائم لميزانياتها في أغلب بلديات الوطن بسبب كثرة ظاهرة تجاوز الإعتمادات.

وتطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09-05-2010، يحدّد برنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ولمطبقة على ميزانية البلديات بالتدرج طبقا للبرنامج الآتية:

¹ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 463.

² نصت المادة 26 من القانون رقم 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، يتضمن قانون المالية لسنة 1980، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1979، على: " تخضع النفقات التي تصرف من ميزانيات الولايات لرقابة مسبقة بنفس الكيفيات التي تخضع بها ميزانية الدولة لهذه المراقبة ".

³ المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر في 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية العدد 67، الصادر في 19 نوفمبر 2009.

⁴ المادة 02 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع نفسه.

⁵ المادة 02 الفقرة 02، المرجع نفسه.

- بالنسبة للبلديات مقر الولايات: ابتداء من السنة المالية 2010.
- بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتدبين: ابتداء من السنة المالية 2011.
- بالنسبة لباقي بلديات الوطن: ابتداء من السنة المالية 2012.¹

الفرع الثاني: المركز القانوني للمراقب المالي

بتعميم نظام الرقابة السابقة على الجماعات المحلية، قامت وزارة المالية بإنشاء المصالح التي تكلف بها على المستوى المحلي، بأن يدير مصلحة المراقبة المالية مراقب مالي، يخضع لسلطة المدير العام للميزانية.²

يتحدد المركز القانوني للمراقب المالي عبر التعيين الرسمي له والذي يسند للوزير المكلف بالمالية (الفقرة الأولى)، وبمجالات اختصاصاته (الفقرة الثانية)، وحدود مسؤوليته (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تعيين المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية للجماعات المحلية، يختص بتعيينه الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية طبقاً للأحكام والقوانين الأساسية الخاصة³، حيث نصت المادة 04 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، " يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين "، وأيضاً ما نصت عليه المادة 60 من القانون رقم 91-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية " يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية "، ويتخذ من الهيئة المعين بها مقراً له، سواء بالولاية أو البلدية.

¹ المادة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 مايو 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 9 يونيو 2010.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64، الصادر في 27 نوفمبر 2011.

³ المادة 04 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

وبحسب ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح الرقابة المالية، يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين المترشحين الذين تتوفر فيهم القابلية للتعين بناء على معايير متعددة، تتلخص في الخبرة والتخصص، وتتحدد في فئتين:

أ- بالنسبة للفئة الأولى

يتم اختيارهم من بين الموظفين الذين يثبتون خمسة (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية، وهم:

- رؤساء المفتشين المحليين للميزانية،
- المتصرفين المستشارين،
- المفتشين المحليين المركزيين للميزانية،
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

ب- بالنسبة للفئة الثانية

بالنسبة للفئة الثانية، يتم اختيارهم من بين الموظفين الذين يثبتون أكثر من خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية، وهم:

- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون ثماني (08) سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية،
- المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع (07) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية،
- المفتشين المحليين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

والى جانب الشروط السابقة الذكر، يشترط المشرع شرط الكفاءة المهنية، على أن يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها، وهي نقلة نوعية نحو رفع مستوى التأطير لمنصب يحتاج لمستوى وتكوين

أكاديمي عالي، بالمقابل يثير هذا الشرط ضجة لدى موظفي قطاع المالية، ممن لم يسعفهم الحظ في مواصلة مشوارهم التعليمي ويملكون مؤهلات وخبرات كافية من أجل تولي هذا المنصب.¹

ونظرا لثقل حجم المهام الموكلة للمراقب المالي، نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 11-381 على إمكانية تعيين مراقبين ماليين مساعدين بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، حيث يكلف هؤلاء، وتحت سلطة المراقب المالي، بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، يتم تعيينهم بشروط أبسط مقارنة بالشروط المقررة للمراقب المالي، من بين:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية،
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية،
- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية،
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية، أو الذين يثبتون ست (6) سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية،
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية،
- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.²

الفقرة الثانية: مجال اختصاصات المراقب المالي

حدد المشرع الجزائري مجال اختصاصات المراقب المالي على المستوى اللامركزي ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم، حيث يتولى المراقب المالي مراقبة مدى مشروعية وقانونية النفقات، من خلال التأشير على القرارات والوثائق التي تتضمن التزامات بنفقات عمومية من طرف الآمرين بالصرف، فطبقا لنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم،

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 173.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

فإن القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات تخضع مسبقا وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، ويتعلق الأمر بتتبع مشاريع القرارات التي تخص متابعة المسار المهني للموظفين (أولا)، الالتزامات الخاصة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار (ثانيا)، ومشاريع الصفقات العمومية والملاحق (ثالثا).

أولا: مشاريع القرارات التي تخص متابعة المسار المهني للموظف

يتولى المراقب المالي القيام بدراسة شاملة لكافة المعلومات الخاصة بوضعية المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية، في حدود الاعتمادات المحددة من قبل المصالح المختصة بالميزانية¹، وتشمل هذه الرقابة كل القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين، انطلاقا من قرار التعيين والترسيم ومختلف القرارات المتعلقة بالنشاط المهني إلى غاية آخر محطة من المشوار الوظيفي سواء تحقق ذلك بالاستقالة أو التقاعد أو الوفاة، ويستثنى من ذلك مشاريع القرارات المتعلقة بالترقية في الدرجة لكونها تدخل ضمن الإجراءات الداخلية للإدارة المستخدمة.

يندرج أيضا ضمن مجال اختصاص المراقب المالي في الرقابة على المسار المهني للموظف الجداول الاسمية، وهي عبارة عن قائمة بأسماء المستخدمين الذين يشغلون مناصب مالية يعدها الأمرين بالصرف عند قفل كل سنة مالية، يتسنى من خلالها للمراقب المالي القيام برقابة عامة ودقيقة على مجمل العمليات المالية، والنفقات المتعلقة بالمستخدمين لمدة سنة كاملة.²

وتخضع أيضا مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات لتأشيرة المراقب المالي، وهي الوثائق المرفقة بوثيقة الالتزام، حيث يمكن للمراقب المالي من خلالها القيام برقابة دقيقة لجميع نفقات المستخدمين.³

وتحسبا لأي ظرف من شأنه أن يحدث تغييرات في العلاقات القانونية السائدة للموظفين بعد تنفيذ الميزانية كالاستقالة مثلا أو العزل، ينبغي على الأمرين بالصرف إدخال تعديلات على هذه المعلومات بصفة دورية وتحديث جداول أصلية معدلة بهدف الحصول على تأشيرة المراقب المالي.¹

¹ محمد حمودي، دور المراقب المالي في تتبع المسار المهني للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 11، العدد 02، 2018، ص 542.

² محمد أمين يزيدي، المرجع السابق، ص 41.

³ المرجع والموضع نفسه.

ثانيا: الالتزامات الخاصة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار

تعتبر الميزانية العامة للدولة الأداة التي تستخدمها الحكومة لاقتطاع جزء من الثروة الوطنية وإعادة توزيعها بهدف تحقيق سياساتها الاقتصادية والاجتماعية²، تتشكل الميزانية العامة من مجموع الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها³، وبحسب ما نصت عليه المادة 23 من القانون رقم 84-17، تنقسم النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير والاستثمار⁴، وهي نفس النفقات المنصوص عليها بموجب قوانين الجماعات الإقليمية⁵.

أ- نفقات التسيير

تحدد نفقات التسيير في المبالغ المالية المخصصة لتغطية الأعباء المادية الضرورية لسير الجماعات المحلية، فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمدادها بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه⁶.

ب- نفقات التجهيز والاستثمار

تتعلق نفقات الاستثمار بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية، الإدارية، الاجتماعية، تهدف من خلالها الجماعات المحلية إلى تقوية الاقتصاد الوطني من خلال النفقات التي تهدف إلى خلق رؤوس الأموال وتنمية ملكية الجماعات المحلية¹.

¹ هاني أوناهي، وجعفر حشلاف، إجراء التغاضي: وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، المجلد 03، العدد 02، 2019، ص 231.

² بشير بلس شاوش، المرجع السابق، ص 27.

³ المادة 06 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 10 يوليو 1984.

⁴ في انتظار تفعيل أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 2 سبتمبر 2018، حيث نصت المادة 89 منه على أن يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي.

⁵ راجع المادة 198 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق، وأيضا المادة 158 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

⁶ محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 66.

وسعياً للتسيير العقلاني للمالية المحلية وترشيد سياسة عملية الإنفاق، ينبغي أن تخضع الالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار لتأشيرة المراقب المالي²، حيث يتحدد دور هذا الأخير في فحص مدى مشروعية هذه الالتزامات.

ثالثاً: مشاريع الصفقات العمومية والملاحق

تخضع مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي تبرمها الجماعات المحلية بعد رقابة لجان الصفقات العمومية المختصة للرقابة السابقة للمراقب المالي³ وفقاً لمجموعة من الشروط والإجراءات، حيث يقوم المراقب المالي بالتحقق من مدى احترام الإدارة المحلية المتعاقدة لإجراءات إبرام الصفقة والآجال القانونية المقررة في تنظيم الصفقات العمومية، وكذلك التأكد من كل المعلومات المتعلقة بالمتعاقدين وصحة الوثائق الثبوتية المرفقة⁴.

يلزم المراقب المالي أثناء رقابته على مشاريع الصفقات بالتأشيرة التي تمنحها لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة، ولا مجال له أن يخالف ذلك إلا في حالة معاينة مخالفة للأحكام التشريعية المعمول بها⁵، وفي هذه الحالة يتعين على المراقب المالي أن يعلم كتابياً لجنة الصفقات العمومية المختصة بذلك، حيث يمكن لهذه الأخيرة سحب تأشيرتها قبل تبليغ الصفقة للمتعهدين المختار⁶، ويفهم من ذلك أن رأي المراقب المالي غير ملزم للجنة الصفقات المختصة، وهذا ما يجعل من دوره ثانوياً في الرقابة على مشاريع الصفقات.

الفقرة الثالثة: حدود مسؤولية المراقب المالي

تشكل المهام والصلاحيات المنوطة بالمراقب المالي حجر الزاوية في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، نظراً لشموليتها لجميع العمليات السابقة المتعلقة بالتنفيذ من جهة ولدقتها وحساسيتها من

¹ سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 27.

² المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

³ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

⁴ محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 46.

⁵ المادة 196 الفقرة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

⁶ المادة 196 الفقرة 2، المرجع نفسه.

جهة أخرى¹، وبمقابل الصلاحيات التي يتمتع بها يخضع المراقب المالي إلى محاسبة عبر تحميله المسؤولية عن كامل التجاوزات التي يرتكبها بمناسبة أدائه لمهامه²، حيث نصت المادة 31 من المرسوم التنفيذي 92-414 على أن: " المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعية تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها ".

ومع التعديل الذي أدرج بموجب المرسوم التنفيذي 09-374، كان المشرع أكثر دقة في تحديد طبيعة مسؤولية المراقب المالي، حيث كيف بصريح العبارة نوع المسؤولية على أنها "مسؤولية شخصية"، كما تطرق أيضا إلى تحميل المراقب المالي المسؤولية عن مذكرات الرفض التي يبلغها³، وفي ذات السياق يكون المراقب المالي المساعد مسؤولا بدوره عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي⁴.

وبعنوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية، يحرص المراقب المالي على شرعية النفقة، حيث يكون مسؤولا على كافة التأشيرات التي يمنحها، وعليه تقوم مسؤولية المراقب المالي إما في حالة التأشير بالموافقة على نفقة غير صحيحة، أو الامتناع عن التأشير دون أي أسباب ومبررات⁵، وفي كلتا الحالتين يعاقب مجلس المحاسبة على هذه المخالفة بغرامة مالية لا تتعدى في مجملها مبلغ المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه المراقب المالي⁶.

¹ محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1) بن يوسف بن خدة، 2012، ص 84.

² ينصرف المعنى المقصود بلفظ المسؤولية عموما إلى قابلية الخضوع إلى المساءلة، ولا يختلف الأمر كثيرا بشأن المسؤولية المالية فيقصد بها واجب أصحاب المسؤوليات في تقديم الحساب والجواب عن تنفيذ تلك الميزانيات، ترتبط ارتباطا متلازما بالشفافية وحكم للقانون، أنظر: محمد براو، المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص - تشخيص مقارن-، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 16، العدد 02، 2006، ص ص 41-42.

³ المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

⁴ المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

⁵ بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 294.

⁶ المادة 89 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادر في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010.

وفي جميع الأحوال تسقط المسؤولية المنصوص عليها في المواد السابقة عن المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات¹، كما أن المراقب المالي لا يكون ملزماً خلال ممارسته لمهامه بمدى ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف²، بمعنى آخر أنه لا يتحمل المسؤولية عن تبعات الأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف.

والى جانب المسؤولية الشخصية المقررة على المراقب المالي بصفته عوناً محاسبياً، يتقرر على المراقب المالي مسؤولية إدارية بصفته موظفاً عمومياً، تستند بالأساس إلى الالتزامات الملقاة على عاتقه، حيث يتعين عليه أثناء تأديته لمهامه الالتزام بالسرية المهني³، والمحافظة على الوثائق الإدارية بمنع إخفائها أو تحويلها أو إطلاع الغير عليها.⁴

وفي حال إخلال المراقب المالي لأحد التزاماته المهنية، فإنه يكون محل مساءلة تأديبية بارتكابه خطأً مهنيًا من الدرجة الثالثة⁵، وعليه تتخذ ضده الإجراءات التأديبية من السلطة التي لها صلاحية التعيين، من أجل تحديد العقوبة المناسبة لتأديبه من ضمن العقوبات التي حددها المشرع في القانون

¹ المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

² المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

³ نصت مختلف القوانين على مبدأ الحفاظ على السر المهني والذي يعد بمثابة مبدأ أخلاقي قبل أن يكون التزام قانوني، وهو ما أقرته المادة 34 من المرسوم التنفيذي 92-414، المرجع نفسه، "يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسرية المهني..."، أيضاً ما نصت عليه المادة 48 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق: "يجب على الموظف العمومي الالتزام بالسرية المهني..."، وفي نفس الإطار صدر الأمر رقم 21-09 المؤرخ في 8 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 45، الصادر في 9 يونيو 2021، ويهدف هذا الأمر بحسب نص المادة الأولى منه إلى حماية المعلومات والوثائق الإدارية للسلطات العمومية أو أحد الهيئات المحلية.

⁴ نصت المادة 6 من الأمر رقم 21-09، المرجع نفسه، على: "تصنف الوثائق، حسب درجة حساسيتها، إلى الأصناف الآتية: "سري جداً"، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها خطراً بالأمن الوطني الداخلي والخارجي - "سري"، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها ضرراً خطيراً بمصالح الدولة - "واجب الكتمان"، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها ضرراً أكيداً بمصالح الحكومة أو الوزارات أو الإدارات أو إحدى الهيئات العمومية - "توزيع محدود" ويتضمن الوثائق التي يؤدي إفشاؤها إلى المساس بمصالح الدولة ولا يجوز الإطلاع عليها إلا من قبل الأشخاص المؤهلين بحكم الوظيفة أو المهمة...".

⁵ المادة 180 من الأمر رقم 06-03، المرجع نفسه.

الأساسي للوظيفة العامة¹ أو في القوانين الأساسية الخاصة، دون أن يخل ذلك بتطبيق العقوبات الجزائية أو التعويضات المدينة عندما تتطلب طبيعة المخالفة ذلك.

وبالمقابل يضمن المشرع الجزائري حماية قانونية للمراقب المالي من خلال القواعد المقررة في القانون الأساسي للوظيفة العامة، حيث يجب على الدولة حمايته مما قد يتعرض له من اعتداءات الغير مهما كانت طبيعتها، وكذلك حمايته من العقوبات المدنية المسلطة عليه والتي قد يتعرض لها أثناء أدائه لمهامه ما لم ينسب إليه خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة إليه²، وقد تضمن قانون العقوبات نصوصا خاصة بحماية المراقب المالي من أفعال الاعتداء الموقعة عليه أثناء ممارسته لمهامه.

المطلب الثاني: صلاحيات المراقب المالي في الرقابة على الالتزام بالنفقة على المستوى المحلي

حدد المشرع الجزائري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم، وباقي النصوص القانونية المؤطرة لنظام الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، جملة المهام الرقابية التي عهدا للمراقب المالي خلال تأديته لدوره في الحفاظ على المالية المحلية، حيث يمارس هذا الأخير في إطار سياسة عدم التركيز الإداري رقابة سابقة على نفقات الجماعات المحلية³، تحديدا عند المرحلة الأولى من مراحل صرف النفقات والمتمثلة في الالتزام بالنفقة، وذلك بهدف التصدي للانحرافات قبل حدوثها وبالتالي التخفيف من وطأة الفساد المالي والنهوض بالتنمية المحلية (الفرع الأول)، فضلا عن بعض الأدوار الثانوية الأخرى التي يمكن أن تساهم في الرقابة على مالية الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

¹ حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية في الفصل الثاني من الباب السابع المعنون بالنظام التأديبي من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المرجع السابق، حيث تتحدد العقوبات التأديبية المقررة على المراقب المالي بحسب نص المادة 163 في التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري.

² المواد 30 و 31، المرجع نفسه.

³ مجموعة طلبية حلقة دراسية تحت إشراف الدكتور مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دون رقم الطبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 308.

الفرع الأول: الدور الرقابي للمراقب المالي

يعتبر المراقب المالي المسؤول الأول عن الرقابة القبلية التي تخضع لها نفقات الجماعات المحلية، وبهذه الصفة يتولى فحص المشاريع المنشئة للالتزام (أولا)، ورقابة الالتزامات الاحتياطية (ثانيا).

أولا: فحص المشاريع المنشئة للالتزام

تعد التأشيرة التي يمنحها المراقب المالي دليلا مبدئيا على صحة الالتزام بالنفقة وشرعيتها وسلامة إجراءاتها¹، وذلك بعد الفحص الدقيق للعناصر المحددة حصرا في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، خلال الآجال القانونية المحددة، والتي غالبا ما يصعب على المراقب المالي التقيد بها.

أ- العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي بموجب المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414، وتتمثل فيما يلي:

1- صفة الأمر بالصرف

في مفهوم القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات والالتزام والتصفية²، وبحسب ما أشارت إليه المادة 26 من نفس القانون يعتبر الولاة الأمرين بصرف ميزانية الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية الأمرين بصرف ميزانية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية، وعلى المراقب المالي الالتزام بإرسال قرار تعيينه وإمضائه للمحاسب العمومي للتأكد من هوية الأمر بالصرف، ولاجتناب المشاكل المرتبطة بالأمر بالصرف الفعلي³.

¹ هاني أوناهي، وجعفر حشلاف، المرجع السابق، ص 229.

² المادة 23 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

³ محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 26.

2- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما

تتحدد أهمية الرقابة السابقة للمراقب المالي في التأكد من مدى صحة وقانونية النفقة الملتزم بها من طرف الأمرين بالصرف¹ و عن مدى مطابقتها للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، مع ضرورة التأكد من عدم مخالفة البيانات والشكليات الواردة في استمارة الالتزام المحددة من طرف الوزير المكلف بالمالية، والمنصوص عليها بموجب المادة 08 من المرسوم التنفيذي 92-414.

والجدير بالذكر، يتعين على المراقب المالي أمام حركة التعديلات المستمرة للقوانين والتنظيمات، أن التأكد من أن هذه النصوص القانونية لم تكن محل إلغاء أو تعديل.

3- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية

يرتبط الاعتماد المادي بفكرة الترخيص القانوني الذي يمكن السلطة المكلفة بتنفيذ النفقة²، فتوفر الاعتمادات نعني به وجود المبالغ المالية المخصصة لتغطية النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف، وبذلك لا يجوز صرف أي نفقة دون وجود مبلغ الاعتمادات المفتوحة لها، أو أن تتجاوز تلك المبالغ المحددة.

وبالنسبة لتوفر المناصب المالية، فيقصد به " اعتماد تلك المناصب في الميزانية أو فتحها حتى يتمكن الأمر بالصرف تعيين الأشخاص المرشحين للتوظيف في الوظائف المقابلة لتلك المناصب المالية المعتمدة ".³

4- التخصيص القانوني للنفقة

ونعني بذلك الالتزام بالمسار القانوني النفقة، فكل اعتماد خصص لنفقة معينة لا يجب أن يغطي نفقة أخرى، ويتعين على المراقب المالي فحص النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف، والتأكد من مدى مطابقتها لما هي مخصصة له قانونا.

¹ محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 112.

² محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 26.

³ نقلا عن: محمد الصالح فنينش، المرجع والموضع نفسه.

5- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة

ونقصد بذلك أن يتأكد المراقب المالي من مطابقة كل الوثائق والأوراق الثبوتية للنفقات التي يقدمها إليه الأمر بالصرف مع المبالغ المحددة في بطاقة الالتزام، كأن يتأكد مثلا من عدم وجود تناقض بين المبلغ الملتزم به والسعر وحدوي للسلع.

6- وجود التأشيرات أو الآراء السابقة التي تسلمها السلطات الإدارية المؤهلة

في بعض الحالات المحددة قانونا، يقتضي الالتزام بالنفقة وجوب التأشير عليها أو الحصول على رأي مسبق من السلطات الإدارية المؤهلة لذلك¹، كما هو الحال فيما يخص الالتزام بنفقات الصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها وجود التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات العمومية المختصة، كما أشرنا إليه سابقا.

ب- الآجال القانونية لتنفيذ الرقابة على النفقات الملتزم بها

حدد المشرع الآجال القانونية لدراسة وفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة عموما بمدة أقصاها عشر (10) أيام غير قابلة للتتمديد²، تسري ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام³، بخلاف ما كان مقررا ضمن نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414، حيث يمكن تمديد الآجال إلى عشرة (10) أيام أخرى، وذلك في الحالات الاستثنائية التي تتطلب فحصا وتدقيقا معمقين.

وبالنسبة للجماعات المحلية، فتحدد تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي تقوم بها الولاية والبلدية بموجب الأحكام التنظيمية التي تسيرها، ويمكن للوزير المكلف بالميزانية في حالات الضرورة المبررة قانونا تمديد هذه التواريخ⁴.

¹ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 467.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

⁴ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع نفسه.

وفي ذات السياق، أكد الوزير المكلف بالمالية بموجب المراسلة رقم 02- 2021 المؤرخة في 01 مارس 2021، على ضرورة سرعة دراسة ملفات النفقات المسجلة في إطار مكافحة الوباء الخطير فيروس كوفيد 19 ضمن الآجال المحددة قانونا والمقدرة بعشرة (10) كحد أقصى، وجاءت مراسلة وزير المالية بناء على العديد من التقارير المقدمة إليه من المصالح والمؤسسات العمومية بسبب جملة العراقيل التي تواجهها مع المراقب المالي، الأمر الذي من شأنه أن يعطل من سير عجلة التنمية و التكفل بأجور الموظفين وبعض النفقات.

ثانيا: الرقابة على الالتزامات الاحتياطية

تشكل الالتزامات الاحتياطية استثناء على الطريقة العادية للرقابة والتسيير التي تخضع لها باقي النفقات¹، فبحسب نص المادة 4 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي 06- 374 تعدل وتتم أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414: " يمكن أن تحدد كفاءات ملائمة للرقابة، مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية، بالنسبة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات، بقرار من الوزير المكلف بالمالية "، وفي هذا الإطار يعد المراقب المالي تقريرا حول ظروف تنفيذ الميزانية كل ثلاثة (3) أشهر أو ستة (6) أشهر حسب الحالة، ويرسله إلى الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في وقت واحد.²

وتأسيسا على ذلك، صدر القرار من الوزير المكلف بالمالية المؤرخ في 20 فبراير سنة 2016 يتضمن كفاءات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية المطبقة على بعض القطاعات وبعض نفقات التسيير³، وبحسب مضمون القرار الصادر عن الوزير المكلف بالمالية، يعد الالتزام الاحتياطي إجراء يسمح للأمر بالصرف بتنفيذ بالنفقات الضرورية لسير المؤسسات الإدارية العمومية دون تبرير مسبق،

¹ عمر زياني، وعبد القادر عدو، آليات الرقابة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، المجلد 4، العدد 2، 2018، ص 375.

² المادة 4 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09- 374، المرجع السابق.

³ المادة 01 من القرار المؤرخ في 20 فبراير 2016، يتضمن كفاءات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 7 سبتمبر 2016.

دون أن يلغي ذلك مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فيما يخض احترام إجراء تنفيذ الطلبات العمومية بصفة عامة، أو التنظيم الذي يحكم الصفقات العمومية.¹

يلزم الأمر بالصرف بتقديم بطاقة التزام التسوية إلى المراقب المالي للتأشير عليها، مرفقة بجميع الوثائق الثبوتية وجدول مصادق عليه من طرف المحاسب العمومي، يوضح فيه جميع المبالغ المدفوعة في الفترة المعنية²، وللمراقب المالي أن يصدر رفض نهائي لكل التزام بنفقات غير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.³

وبهذا القرار أصبح دور المراقب المالي أكثر حزمًا وفعالية في فحص النفقات التي يلتزم بها في إطار الالتزامات الاحتياطية مقارنة بالقرار السابق لوزير المالية، حيث كانت تخضع الالتزامات الاحتياطية لإجراءات رقابية مبسطة مقارنة برقابة النفقات المنشئة للالتزام، لكون إخضاعها للإجراءات العادية يشكل صعوبات على المسيرين، ويقوم المراقب المالي بالتأشير على هذه الالتزامات بصفة إجمالية دون الحاجة لأي وثائق ثبوتية أو تبرير منه.⁴

الفرع الثاني: الأدوار الثانوية للمراقب المالي

إلى جانب تكليف المراقب المالي بهمة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، منحه المشرع اختصاصا محاسبيا بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات (الفقرة الأولى)، فضلا عن ذلك فهو يساهم في تعميم التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية⁵، بجملة من المهام تدرج ضمن إطار المساعدة في اتخاذ القرار، بطريقة تسهل على الأمر بالصرف وكل مسؤول معني القيام بالعمل في المجال المالي،

¹ المواد 03 و 04 و 05، من القرار المؤرخ في 20 فبراير 2016، المرجع السابق.

² المادة 12، المرجع نفسه.

³ المادة 14، المرجع نفسه.

⁴ المادة 4 من القرار المؤرخ في 5 مايو 2011، يحدد إجراءات الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية العدد 32، الصادر في 8 يونيو 2011، (ملغى).

⁵ المادة 10 الفقرة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

واتخاذ القرارات السليمة حيال ذلك¹، وتتحدد هذه المهام في الدور الإعلامي للمراقب المالي (الفقرة الثانية) والدور الاستشاري (الفقرة الثالثة)².

الفقرة الأولى: مسك محاسبة الالتزام بالنفقات

تهدف مسك محاسبة الالتزام بالنفقات إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات المنفذة ومبلغ الأرصدة المنفذة³، وضمن هذا الدور يتكفل المراقب المالي تطبيقاً لنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي 09-374 بمسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض، حيث يتعين عليه تسجيل كل العمليات الملزمة بها في سجل خاص، يتضمن كل المعطيات المتعلقة بها (نوعها، مبلغها، الفواتير، الفواتير المثبتة لها...)،⁴ كذلك يتكفل بمسك محاسبة التعداد الميزانياتي، ومحاسبة الالتزامات بالنفقات.

يتعين على المراقب المالي أن يرسل إلى الوزير المكلف بالمالية الوضعيات الدورية بمناسبة قيامه بمهامه، وذلك قصد إطلاع المصالح المختصة بتطور النفقات وبالتعداد الميزانياتي⁵، ومن ثم فإن مسك المراقب المالي للمحاسبة العمومية يمنحه دوراً إلى جانب المصلحة المعنية بالنفقة العمومية⁶، مما يمكنه من متابعة تطور نفقات الجماعات المحلية وسهولة الرقابة عليها.

الفقرة الثانية: الدور الإعلامي للمراقب المالي

يتأسس الدور الإعلامي للمراقب المالي بحكم العلاقة القائمة بينه وبين وزارة المالية، فكونه تابعاً لها فهو ملزم برفع جميع المعلومات لصالح هذه الأخيرة، وبذلك يتعين عليه عند نهاية كل سنة مالية بإرسال تقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية، يتضمن عرضاً عن الظروف التي تم خلالها تنفيذ النفقات العمومية، وكذا الصعوبات التي واجهته في إطار تطبيق التشريع والتنظيم المعمول به، إلى

¹ محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 31.

² يصف جانب من الفقه رقابة المراقب المالي بالفعالة لأنها لا تقف عند حد الرقابة بالمفهوم الضيق، وإنما تهدف إلى تحقيق أبعاد أخرى تظهر بوضوح من خلال مهامه الاستشارية والإعلامية، انظر: محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 127.

³ المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

⁴ نصيرة عباس، المرجع السابق، ص 45.

⁵ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع نفسه.

⁶ عمر زياني، وعبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 376.

جانب النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية، ويختتم التقرير بجملة من الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية وتحديد أوجه الإنفاق¹، وبناء على تلك الملاحظات الواردة ضمن التقارير السنوية التي يعدها المراقب المالي، تعد المصالح المختصة لوزارة المالية تقريراً ملخصاً عاماً.²

والجدير بالذكر، أن الآراء والاقتراحات التي يسجلها المراقب المالي لا تحمل أي طابع إلزامي، فهي عبارة عن مجرد بيانات توضيحية يزود بها الوزير المكلف بالمالية لتمكينه من الإطلاع على النفقات الملتزم بها³، يمكن له من خلالها أن يعد تقريراً ملخصاً عاماً.

الفقرة الثالثة: الدور الاستشاري للمراقب المالي

بمفهوم القانون الإداري، تعرف الاستشارة بأنها تعبير عن رأي فردي أو جماعي، يساعد الإدارة على الاستعانة بآراء أهل الخبرة والممارسة في حل المشاكل المستعصية التي يمكن أن تواجهها أثناء أداء مهامها والتي تتعلق بالتنظيم أو التخطيط أو التوجيه أو المراقبة...، لذا يحرص المشرع عادة على تضمين القوانين والنصوص بإلزام الإدارة بطلب الرأي الاستشاري قبل اتخاذ القرارات.⁴

تضمنت النصوص القانونية المؤطرة لنظام الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها إشارة ضمنية لدور المراقب المالي في مجال الاستشارة، وبهذه الصفة يحرص على متابعة التحضير الجيد للميزانية المحلية، ليتمكن بعدها من متابعة عملية التنفيذ واقتراح ما يراه مناسباً للوصول إلى التنفيذ الإيجابي للنفقات.⁵

¹ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

² المادة 18، المرجع نفسه.

³ مجموعة طلبية حلقة دراسية تحت إشراف مولود ديدان، المرجع السابق، ص 216.

⁴ علي أحمد حسن، وذكرى عباس علي، الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري، مجلة الحقوق، المجلد 5، العدد 21، 2013، ص 33، منشور على الموقع: <https://www.iasj.net/iasj/article/85979> ، (اطلع عليه يوم: 26 أبريل 2021 على الساعة 22:00).

⁵ علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، 2014، ص 102.

يتدخل أيضا المراقب المالي بصفة مستشار، بالمشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من طرف المديرية العامة للميزانية¹، والمراقبة البيداغوجية داخل حلقة تنفيذ النفقات العمومية²، من خلال جملة التوجيهات والإرشادات التي يلتزم بتقديمها للآمرين بالصرف، وهو ما أشارت إليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي 09-374: "... تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي..."، وكذلك المادة 10 الفقرة 12 من المرسوم التنفيذي 11-381: " تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها ".

المطلب الثالث: نتائج ومخرجات رقابة المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي الحلقة الأهم في تنفيذ المشاريع التنموية على المستوى المحلي، حيث يختتم الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها بوضع تأشيرته على بطاقة الالتزام (الفقرة الأولى)، وفي ذات الوقت يعد المتهم الأول في منع إطلاقها للوجود برفض منح تأشيرته بصفة مؤقتة أو نهائية (الفقرة الثانية)، بالمقابل يمكن للآمر بالصرف تجاوز رفض المراقب المالي عبر التغاضي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الموافقة على منح التأشيرة

تختتم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، في إطار الإجراءات العادية للرقابة، بوضع المراقب المالي تأشيرته³ قبل صرف النفقة على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، بعد استيفائها للشروط التنظيمية المنصوص عليها في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم⁴، وبهذه التأشيرة تصبح بطاقة الالتزام نهائية.

فأصبحت بذلك التأشيرة التي يمنحها المراقب المالي الأداة الفعالة للرقابة السابقة على كافة النفقات العمومية قبل الالتزام بها، ومع ذلك تغيب هذه الرقابة في مجال الصفقات العمومية، حيث

¹ محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 32.

² المرجع نفسه، ص 33.

³ Ali BOUDELLAL, Samir AITISSAD, Mokhtar BENABED, Le contrôle financier des communes vers l'instauration d'une discipline budgétaire des dépenses communales, Management and Development Research and Studies Review ,Université de Blida 2, Volume 02, N 01,2013, P325.

⁴ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

يكون المراقب المالي مجبرا على منح تأشيرة الموافقة على الصفقات الحائزة على تأشيرة لجان الصفقات العمومية المختصة، ويبقى دوره في محصورا في تلك الإشعارات التي يرفعها إلى الوزير المكلف بالمالية ورئيس لجنة الصفقات المختصة والأمر بالصرف بشأن بعض النقائص التي تعتري تأشيرة اللجنة على الصفقة.

الفقرة الثانية: رفض منح التأشيرة

تطبيقا لنص المادة 10 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414، تكون الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به المعروضة على المراقب المالي، موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي، بحسب الحالة.

أولا: حالة الرفض المؤقت

يكون التأشير على مشروع الالتزام بالنفقة بالرفض المؤقت، في الحالات المحددة حصرا بموجب المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414، ويتعلق الأمر بتخلف بعض الشروط الشكلية التي يمكن تداركها من قبل الأمر بالصرف، والمتمثلة في:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابل للتصحيح،
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة،
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وتأسيسا على ذلك، يكون تخلف أحد البيانات المشار إليها مبررا كافيا لرفض المراقب المالي منح تأشيرته، وبالمقابل يلزم بتبليغ الأمر بالصرف عن أسباب الرفض المؤقت عن طريق مذكرة الرفض، تتضمن جميع الملاحظات التي عاينها، ومراجع النصوص القانونية التي تبرر عدم منحه التأشيرة.

فإذا كانت أسباب الرفض قانونية ومبررة، يلتزم الأمر بالصرف بتصحيحها وإعادة إرسال الملف من جديد إلى المراقب المالي للتأشير عليه، على أن لا يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا.¹

ثانيا: حالة الرفض النهائي

بخلاف الرفض المؤقت، يصدر المراقب المالي قراره بالرفض النهائي لمشروع الالتزام بالنفقة لأسباب جوهرية غير قابلة للتصحيح والتدارك من قبل الأمر بالصرف، فلا يتصور بأي حال من الأحوال أن يرفض المراقب المالي رفضا نهائيا لمشروع التزام معين بمجرد تجاوز بسيط لا يؤثر على سلامة النفقة، إلا في حالة تكرار هذا الخطأ، حيث لا يمكن إعادة نفس عرض الملف على المراقب المالي للتأشير عليه، وقد أرجع المرسوم التنفيذي رقم 92-414 حالات إصدار الرفض النهائي إلى ثلاثة أسباب رئيسية تتمثل في:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها،
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية،
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.²
- وعلى غرار الرفض المؤقت، يتعين على المراقب المالي تبليغ الأمر بالصرف بمذكرة الرفض، مضمنة بكل الملاحظات التي عاينها، وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف، والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشير.

يترتب على الرفض النهائي لمنح تأشيرة المراقب المالي كقاعدة عامة عدم استمرارية الأمر بالصرف في تنفيذ هذه النفقة³، وفي هذه الحالة يتعين على المراقب المالي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، هذا الأخير بدوره يمكنه إعادة النظر في قرار

¹ المادة 08 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

³ حنان مزهود، المرجع السابق، ص 128.

الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي، إذا ما تبين له أن العناصر التي بني عليها الرفض غير مؤسسة.¹

للهولة الأولى يمكن القول بفاعلية قرارات المراقب المالي في رفض منح التأشيرة، إلا أن سلطة الوزير المكلف بالمالية في إعادة النظر في قرارات الرفض النهائي الصادرة عن المراقب المالي، تجعل منها عديمة الأثر، وتؤثر بشكل واضح على أداء عمله الرقابي وتحد من فعاليته.

الفقرة الثالثة: التغاضي

يعرف التغاضي على أنه: " الإجراء الذي يقوم به الأمر بالصرف وبموجبه لا يوقف الرفض النهائي للمراقب المالي مسار صرف النفقة، على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية كاملة " ²، فالتغاضي هو سلطة الوالي أورتيس المجلس الشعبي البلدي في تجاوز قرار الرفض النهائي للمراقب المالي، بقرار معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، وتحت مسؤوليته.³

ووفقا لهذا المفهوم، سنحاول أن نقف عند شروط وإجراءات أعمال الأمر بالصرف لسلطته في تفادي قرار الرفض النهائي للمراقب المالي (أولا)، وأثر ذلك على فعالية دور المراقب المالي في الرقابة القبلية على النفقات الملتزم بها (ثانيا).

أولا: شروط وإجراءات اتخاذ مقرر التغاضي

تخضع سلطة الأمر بالصرف في أعماله لإجراء التغاضي إلى شروط وإجراءات صارمة وضعها المنظم الجزائري، تتعلق أساسا بحتمية وجود مذكرة رفض نهائي صادرة عن المراقب المالي بخصوص اعتمادات نفقة ملتزم بها، غير أنه لا يمكن اللجوء إلى إجراء التغاضي أمام كل حالة رفض نهائي، لكونها تندرج ضمن القواعد المالية التي لا تحتاج إلى أي تفسير ولا ينبغي للأمر بالصرف

¹ المادة 08 الفقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

² محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 64.

³ المادة 12 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع نفسه.

مخالفتها أو حتى القياس عليها¹، وحددت حصرا بموجب المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414 في الحالات التالية:

- صفة الأمر بالصرف،
- عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها،
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام،
- التخصيص غير قانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

وتأسيسا على ذلك، يتبين أنه في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف موضوع التغاضي مباشرة، حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.²

كما يتعين على الأمر بالصرف، أن يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان³، مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه⁴، ويجب على المراقب المالي بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان إرسال نسخة من ملف الالتزام موضوع التغاضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية⁵، هذا الأخير بدوره يعمل على إرسال نسخة من الملف إلى المؤسسات المختصة بالرقابة على النفقات العمومية.⁶

¹ علي بورطالة، المرجع السابق، ص 122.

² المادة 12 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

³ توصف تأشيرة الأخذ بالحسبان أنها تأشيرة من نوع خاص، يصرح من خلالها عن عدم تحمل أي مسؤولية عن تبعات هذا الإجراء ويحملها كاملة للأمر بالصرف، أنظر: هاني أوناهي، وجعفر حشلاف، المرجع السابق، ص 243.

⁴ المادة 20 من المرسوم التنفيذي 92-414، المرجع السابق.

⁵ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

⁶ المادة 14، المرجع نفسه.

ثانيا: أثر مقرر التغاضي على فعالية رقابة المراقب المالي

إنه وبالرغم من موضوعية الأسباب التي تجعل المراقب المالي يرفض التأشير على النفقة، يمكن للأمر بالصرف تمرير هذه النفقة بمبادرة منه ودون أخذ الموافقة المسبقة من المراقب المالي، اعتمادا على مقرر التغاضي، فتسقط بذلك مسؤولية المراقب المالي عن مذكرات الرفض التي يصدرها عند لجوء الأمر بالصرف إلى إجراء التغاضي، وتنتقل إلى هذا الأخير¹، ما يدفعنا إلى التساؤل عن أهمية دور المراقب المالي في الرقابة على ميزانية الولاية والبلدية، إذا كان القرار الصادر عنه برفض التأشير غير نهائي وقابل للتجاوز من قبل الأمر بالصرف؟

وبحسب آراء الباحثين والمحللين في المجال المالي فالسبب وراء ذلك، هو البحث عن حلول استثنائية قصد تفادي وضعية الانسداد عند الرفض النهائي للنفقة، وعدم تعطيل عجلة التنمية المحلية، فبحسب تصريح بعض المنتخبين المحليين يعتبر المراقب المالي الحاجز الأول أمام تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

ولجعل دور المراقب المالي أكثر فعالية وحزما في الرقابة على شرعية النفقة ومدى تطابقها مع النصوص القانونية السارية المفعول، كان الأحرى على المنظم أن يجعل من قراراته نهائية في مواجهة الأمرين بالصرف، فإمكانية تجاوزها هو تشكيك في شرعية قرارات الرفض النهائي للمراقب المالي وإهدار لقيمتها، وإعدام لدوره الرقابي على ميزانية الجماعات المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد يؤدي الأمر إلى تقاعس المراقبين العموميين عن أداء مهامهم الرقابية بحزم وجدية، لأنهم يدركون في الأخير أن قراراتهم يمكن أن تكون محل تجاوز بموجب مقرر التغاضي من الأمرين بالصرف.

¹ حنان مزهود، المرجع السابق، ص 130.

المبحث الثاني: الرقابة السابقة للمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية:

بين الفعالية والامتثال للتسخير

لم تقتصر جهود المشرع على إخضاع ميزانية الجماعات المحلية للرقابة السابقة للمراقب المالي فحسب، فقد حظي المحاسب العمومي بدوره بعناية من خلال المجالات التي يتدخل فيها بشكل يضمن الحفاظ على الأموال العمومية بصفة عامة وميزانية الجماعات المحلية بصفة خاصة¹، وذلك بتقديم مساعدة آنية وعملية للتأكد من حسن تنفيذها، حيث تشكل من خلال وظيفتها وزمن تدخلها مرحلة قانونية لا بد من سلوكها لتفادي التجاوزات التي قد تتخلل عمليات التنفيذ.²

يعتبر المحاسب العمومي أحد الجهات الأساسية المعنية مباشرة بالتسيير المالي اليومي للجماعات المحلية وفقا للمهام المحددة له ضمن قانون المحاسبة العمومية وقوانين الجماعات المحلية³، يتدخل بدور مزدوج لكونه يجمع بين وظيفة الصرف والتحصيل باعتباره أحد المسؤولين عن تنفيذ الميزانية إلى جانب الأمر بالصرف⁴، فضلا عن دوره في التنفيذ فهو يمارس رقابة آنية على تنفيذ الميزانية من خلال الفحص والتدقيق في قانونية العمليات المالية بكل تفاصيلها، ما يجعل من مهامه تحظى بأهمية بالغة وسط المنظومة المالية للدولة.

تتحدد أهمية التطرق لموضوع المحاسب العمومي كعون مكلف بالسهر على الرقابة السابقة على مالية الجماعات المحلية، بتحديد المؤشرات القانونية الهامة التي يقوم عليها الموضوع، بالتطرق إلى تنظيم وظيفة المحاسب العمومي على المستوى المحلي (المطلب الأول)، لنستعرض بعد ذلك دور المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها (المطلب الثاني).

¹ فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مقال منشور بكتاب جماعي بعنوان المالية المحلية في الجزائر - الواقع والآفاق-، الصادر عن كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجلفة، 2020، ص 209.

² نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 38.

³ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 151.

⁴ نصت المادة 14 الفقرة 01 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق، على أنه: "يتولى الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية...".

المطلب الأول: تنظيم وظيفة المحاسب العمومي على المستوى المحلي

تعرف المحاسبة العمومية أنها مجموعة من القواعد والإجراءات الخاصة التي تهتم بضبط إجراءات تنفيذ وتسجيل عمليات تحصيل الإيرادات وتسديد النفقات العمومية المرخصة في الميزانية العامة للدولة، وإعداد التقارير والقوائم المالية الحكومية عن نشاط مختلف وحدات القطاع العام¹، وفي تعريف آخر تعرف المحاسبة العمومية أنها مجموع الضوابط القانونية التي تحدد مهام والتزامات ومسؤولية كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف في تنفيذ العمليات المالية للدولة²، إذا فهي مراقبة تشتمل لكل العمليات المالية أثناء التنفيذ الإداري الذي يجريه الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أثناء تحصيل الإيرادات أو تصفية النفقات.

وطبقا لأحكام المادة الأولى من قانون المحاسبة العمومية تعرف المحاسبة العمومية على أنها تلك الأحكام التنفيذية العامة المطبقة على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحق والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وفي هذا الإطار يؤدي المحاسب العمومي دورا محوريا في تطبيق هذا النظام والسهل على حسن تدبيره، بموجب الصلاحيات التي منحها له القانون ضمن قانون المحاسبة العمومية والمراسيم والقرارات الملحقة به، يتم تأهيله وفقا لمجموعة من العناصر والإجراءات تحدد مركزه القانوني (الفرع الأول)، التزاماته وحدود مسؤوليته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المركز القانوني للمحاسب العمومي

نظم المشرع الجزائري مركز المحاسب العمومي ضمن الفصل الثاني " المحاسبون العموميون " من الباب الثاني " الأعوان المكلفون بالتنفيذ " من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يتحدد مركزه القانوني بتعريفه (الفقرة الأولى)، تأهيله (الفقرة الثانية)، والمجالات التي تخضع لرقابته (الفقرة الثالثة).

¹ زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2014، ص 5.

² المرجع نفسه، ص 4.

الفقرة الأولى: التعريف بالمحاسب العمومي

يعرف المحاسب العمومي على أنه أحد الأعوان التابعة لوزارة المالية يعنى بممارسة صلاحيات مالية ومحاسبية أصيلة في إطار رقابته على صرف النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات¹، وذلك تطبيقا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، ففي أغلب تشريعات الدول يمتلك المحاسب العمومي الصفة المزدوجة في تنفيذ الميزانية، حيث يعتبر منفذا للميزانية ومراقبا لها في نفس الوقت.²

وبدوره المشرع الجزائري لم يخرج عن هذا القالب في وضع تعريف للمحاسب العمومي، مرتكزا في ذلك على تحديد جملة المهام الموكلة إليه، فبحسب نص المادة 33 من القانون رقم 90-21: " يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22، بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها،
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،
- حركة حسابات الموجودات."

لم يخصص المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية تعريفا للمحاسب العمومي، واكتفى بتحديد صفته ومهامه، بأن يمارس مهام أمين خزانة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم³، يتولى تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، ويكلف أيضا وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها.⁴

¹ حنان مزهود، المرجع السابق، ص 131.

² نسيم قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 142.

³ المادة 205 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

⁴ المادة 206، المرجع نفسه.

وعلى مستوى الولاية يعد أمين خزينة الولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية¹، يكلف بتنفيذ العمليات المالية لميزانية الدولة على مستوى الولاية، إضافة إلى تنفيذ ميزانية الولاية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري داخل إقليم الولاية.²

الفقرة الثانية: تأهيل المحاسب العمومي

نظرا لطبيعة مهام المحاسب العمومي وحساسيتها³، يشترط المشرع الجزائري لتولي هذه الوظيفة إجراءات ومؤهلات خاصة تتلاءم وطبيعة تلك المهام المسندة إليه⁴، على أن يؤهل الشخص ليكون محاسبا عموميا بكفايات تتناسب مع وضعية الجهة الإدارية التي سيمارس مهامه بها⁵، تتحدد بموجب نص المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية⁶، والتي من شأنها أن تساهم في تفعيل دوره في تنفيذ الميزانية والرقابة عليها.

وتأسيسا على ذلك، يتولى الوزير المكلف بالمالية مهمة تعيين المحاسبين العموميين تعيينا مباشرا أو بناء على اقتراح من بعض الجهات، و قد يكون مخيرا بين التعيين أو منح الاعتماد في بعض الحالات، وذلك بحسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصنافهم، وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، المعدل والمتمم، حيث نصت المادة 4 منه على: "يعين الوزير المكلف بالمالية أو يعتمد الأعوان المحاسبين...".⁷

¹ المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 18 سبتمبر 1991.

² زهير شلال، المرجع السابق، ص 103.

³ المحددة ضمن نص المادة 33 من القانون رقم 91-20، المرجع السابق.

⁴ زهير شلال، المرجع نفسه، ص 109.

⁵ محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 132.

⁶ نصت المادة 34 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه، على أنه: "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.

يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالميزانية.

تحدد كيفيات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم".

⁷ المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 19 سبتمبر 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-331

وبالرجوع إلى نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 11-331 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، يتولى الوزير المكلف بالمالية تعيين المحاسبين العموميين على المستوى المحلي بموجب قرار وزاري وفقا لآلية التعيين المباشر، أي باختیار منه ودون تدخل أو استشارة جهات أخرى، ويخضعون لسلطته المباشرة وينهي مهامهم بالطريقة ذاتها كما هو وارد في آخر نص المادة.¹

الفقرة الثالثة: مجال رقابة المحاسب العمومي

تشمل الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي جميع أجهزة الدولة وتصرفاتها المالية، فهي رقابة شاملة بحكم تغطيتها لمختلف الهيئات العمومية والمؤسسات ذات الطابع الإداري، بما في ذلك الجماعات الإقليمية²، وتتمثل أساسا في وصف العمليات المالية ومراقبتها ومن ثم اطلاع سلطات الرقابة والتسيير عليها.³

ومن حيث المبدأ تعد مهام الحاسب العمومي مهام مزدوجة، فمن جهة يعتبر أول القائمين على تنفيذ الميزانية، ومن جهة أخرى يعتبر مراقبا على تنفيذها، ما يدفع الفقه إلى وصفها " رقابة مرافقة لعملية التنفيذ ".⁴

وبحكم شمولية الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي وتنوعها في الولاية والبلدية، يلزم بمسك محاسبة لجميع الإيرادات (أولا) والنفقات (ثانيا).¹

المؤرخ في 19 سبتمبر 2011، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادر في 21 سبتمبر 2011.

¹ نصت المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 11-331، المرجع السابق، على: " يعين الوزير المكلف بالمالية محاسبي الدولة الآتي ذكرهم: ... أمناء الخزينة في الولايات، أمناء الخزينة في البلديات، ...، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها".

² وبحسب ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم 91-20 في فقرتها الأولى، المرجع السابق: " يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ".

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المرجع السابق.

⁴ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 178.

أولاً: بالنسبة للإيرادات

تعرض محاسبة المحاسبين الرئيسيين للولاية والبلدية في مجال الإيرادات ما يأتي:

- تقديرات الإيرادات،
- أوامر تحصيل الإيرادات الصادرة وما يجري عليها من عمليات إلغاء أو تخفيض،
- التحصيلات المنجزة،
- البواقي المطلوب تحصيلها.

ثانياً: في مجال النفقات

تعرض محاسبة المحاسبين الرئيسيين للولاية والبلدية في مجال النفقات ما يأتي:

- الاعتمادات المفتوحة،
- النفقات المنجزة،
- الأرصدة المتاحة.

الفرع الثاني: التزامات المحاسب العمومي وحدود مسؤوليته

إلى جانب الأحكام التنفيذية العامة المطبقة على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة، يهدف قانون المحاسبة العمومية 90-21 إلى تحديد التزامات المحاسبين العموميين (الفقرة الأولى)، ومسؤولياتهم (الفقرة الثانية).²

الفقرة الأولى: التزامات المحاسب العمومي

يخضع المحاسب العمومي بصفته موظفاً عمومياً لكافة الالتزامات والمبادئ العامة المنصوص عليها ضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، كمبدأ الحفاظ على السر المهني، وعدم الجمع بين الوظائف العامة وغيرها من المبادئ، وفضلاً عن ذلك يخضع المحاسب العمومي لجملة من المبادئ

¹ المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المرجع السابق.

² المادة 01 الفقرة 02 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

الخاصة والتي فرضتها طبيعة مهامه وخصوصيتها، تضمنها القانون الخاص بسلك المحاسبين العموميين.¹

أولاً: تأدية اليمين القانونية

يلتزم المحاسبون العموميون أمام محكمة إقامتهم الإدارية وقبل شروعهم في العمل بتأدية اليمين المحددة في الصيغة الآتية: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني، وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي ".²

يعد تأدية اليمين القانونية بمثابة التزام معنوي يؤديه المحاسب العمومي بشكل رسمي في أول تنصيب له أمام محكمة إقامته الإدارية، غير أن هذا الإجراء من الناحية العملية غير مطبق في الجزائر.³

ثانياً: تسليم المهام بعد إجراءات التنصيب

بعد تنصيب المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية أو ممثله، يحرر محضر بتسليم المهام، يتم التوقيع عليه حضورياً من قبل المحاسب العمومي المباشر لمهامه للمهام والمحاسب العمومي المنتهية عهده.⁴

يشكل محضر تسليم المهام مرجعاً مهماً لتحديد مسؤولية كل طرف، حيث تطبق مسؤولية المحاسب العمومي على جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى غاية انتهاء

¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 31 أكتوبر 1990.

² المادة 05، المرجع نفسه.

³ عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية العليا وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي - دراسة مقارنة -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الإسلامية، تخصص الشريعة والقانون، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، 2015، ص 541.

⁴ خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة من أجل نيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2018، ص 99.

مهامه، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتحمل المحاسب العمومي الجديد المسؤولية عن تسيير أسلافه.¹

يتحمل المحاسب العمومي المسؤولية كاملة عن جميع العمليات المالية التي نشأت قبل تاريخ استلامه لمهامه وامتدت لفترة تسييره، ما لم يبدي بشأنها اعتراضات أو تحفظات في أجل ثلاثة (3) أشهر منذ تاريخ تنصيبه، قابلة للتמיד من طرف الوزير المكلف بالمالية.²

ثالثا: تقديم ضمانات مالية

يلزم المحاسب العمومي قبل مباشرته لمهامه بتقديم ضمانات مالية تتحدد أساسا في اكتتاب تأمين، يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية، والتي نصت على: " يتعين على المحاسب العمومي قبل مباشرته وظيفته، أن يكتتب تأمينا على مسؤوليته المالية،...".³

يعمل هذا التأمين على تغطية مسؤولية المحاسبين المالية، سواء ما تعلق منها بفعله الشخصي أو بفعل الغير⁴، ويتحقق هذا التأمين إما بموجب عقد تأمين فردي يكتتب لدى هيئة تأمين، أو بالانضمام إلى جمعية تعاضدية للمحاسبين العموميين.⁵

¹ المادة 41 الفقرة 01 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² المادة 10 من القرار رقم 2 المؤرخ في 6 جانفي 1991، المتعلق بتنصيب المحاسبين العموميين وتسليم المصالح. منقول من: الدليل العام لمراجعة الحسابات، ص 20، متوفر على موقع مجلس المحاسبة: <https://www.ccomptes.dz> (اطلع عليه يوم: 24 أكتوبر 2021، على الساعة: 15:30).

³ كان المشرع الفرنسي أكثر صرامة وحزما في فرض الاحتياطات اللازمة لضمان الحماية الكافية للأموال العامة، حيث ألزم المحاسب العمومي باكتتاب تأمين مالي على العقارات التي يملكها سواء كانت باسمه أو باسم زوجته، إلى جانب إقرار حق الرهن الرسمي وحق الامتياز على المنقولات التي يمتلكها هو وزوجته. أنظر: عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 541.

⁴ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 17 سبتمبر 1991.

⁵ المادة 17، المرجع نفسه.

ويبقى هذا الالتزام في الجزائر من بين المطالب المهنية للمحاسبين العموميين، فبالرغم من صدور التنظيم الخاص به منذ سنة 1991، يظل ذلك مجرد تنصيب شكلي فقط لم يتجسد بعد على أرض الواقع.¹

رابعاً: ضرورة فتح حساب جار بريدي²

يلزم المحاسب العمومي بفتح حساب جار بريدي بصفته لا باسمه الشخصي، أي أنه لا يمكن لعنوان الحساب أن يحمل الاسم الشخصي للمحاسب، كما لا يتطلب الحساب إيداع ضمان أو أي مبلغ أدنى من الموجودات فيه.

يخضع الحساب للرقابة من طرف الأجهزة المكلفة قانوناً بتفتيش المحاسبين العموميين، حيث يمكنهم الاطلاع على بيان رصيد وعمليات هذا الحساب، مجاناً ودون تحديد منها لأهداف أو مغزى ذلك.

والجدير بالذكر، أن الأحكام التنظيمية المتخذة تطبيقاً لقانون البريد والواصلات لا تنطبق على الحسابات الجارية للمحاسبين العموميين، وبذلك لا يمكن أن تكون أصول هذا الحساب المفتوح موضوع حجز أو اعتراض.³

الفقرة الثانية: حدود مسؤولية المحاسب العمومي عن تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها

يعد المحاسب العمومي مسؤولاً عن كل التجاوزات المترتبة عن أداء مهامه التنفيذية والرقابية، فطبيعة المهام المكلف بها تتطلب ترسيخ نوع من الجدية والحزم لتحقيق الفعالية على دوره الرقابي،

¹ فارس بن رقرق، وفاروق سحنون، دور المحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، جامعة سطيف، المجلد 02، العدد 02، 2019، ص 107.

² المرسوم التنفيذي رقم 92-26 المؤرخ في 13 يناير 1992، يتعلق بالحسابات الجارية البريدية الخاصة بالمحاسبين العموميين والوكلاء الإداريين، الجريدة الرسمية العدد 05، الصادر في 22 يناير 1992.

³ أنظر المواد من 01 إلى 06 من المرسوم التنفيذي رقم 92-26، المرجع نفسه.

وبذلك يكون المحاسب العمومي مسؤولاً مسؤولية مالية وشخصية عن جميع العمليات المكلف بها قانوناً.¹

وعلى إثر ذلك، سنحاول أن نقف عند الأسس التي تقوم عليها مسؤولية المحاسب العمومي (أولاً)، الآثار المترتبة عن إقرار تلك المسؤولية (ثانياً)، والإجراءات القانونية للتخفيف من وطأة المسؤولية على المحاسب العمومي (ثالثاً).

أولاً: أسس قيام مسؤولية المحاسب العمومي

إن مسؤولية المحاسب العمومي سواء المالية أو الشخصية تتعلق أساساً بوجود مخالفات يرتكبها أثناء تنفيذ العمليات المالية المرتبطة بمهامه، إلى جانب مساءلة على أساس قواعد الأداء والإنجاز في إطار التوجهات الجديدة نحو ترسيخ مسؤولية بحسب الهدف.²

أ- قيام مسؤولية المحاسب العمومي على أساس القواعد الكلاسيكية للمحاسبة

توصف مسؤولية المحاسب العمومي بأنها مسؤولية شخصية ومالية، وفضلاً عن ذلك يمكن أن تمتد مسؤوليته إلى عمل الغير من هم تحت سلطته، ويصطلح عليها قانوناً بالمسؤولية التضامنية، وذلك طبقاً لأحكام المادة 40 من قانون المحاسبة العمومية.³

1- المسؤولية المالية للمحاسب العمومي

طبقاً لنص المادة 42 من القانون رقم 90-21، تتحقق مسؤولية المحاسب العمومي المالية عندما يثبت نقص في الأموال والقيم التي تحدث في قسمه وتحت إشرافه، والناجمة عن عجز في

¹ طبقاً لأحكام المادة 38 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق، على: "... فإن المحاسبين العموميين مسؤولون شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة إليهم".

² محمد براو، المرجع السابق، ص 48.

³ نصت المادة 40 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه، على: "... يمكن أن تكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والأشخاص الموضوعين تحت أوامرهم".

حسابات الصندوق، أو عن أي إيراد غير محصل، أو نفقة مدفوعة بطريق الخطأ، أو ضياع ملك من الأملاك في حالة إذا ما كان المحاسب العمومي يمسك محاسبة عينية.¹

2- المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي

طبقا لنص المادة 43 من القانون رقم 90-21، تتقرر مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المشار إليها في نصوص المواد 35 و36 من قانون المحاسبة العمومية.

3- المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي

طبقا لنص المادة 45 من قانون المحاسبة العمومية، تتقرر مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية معا، عن مسك المحاسبة والمحافظة عن سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات المكلف بها قانونا.

4- المسؤولية التضامنية للمحاسب العمومي

تتقرر المسؤولية الشخصية والمالية للوكلاء المكلفين بإجراء عمليات قبض الأموال أو دفعها لحساب محاسب عمومي، وبالمقابل يكون المحاسب العمومي مسؤول تضامنيا وماليا عن فعل تسييرهم، وذلك في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها.²

وطبقا لنص المادة 52 من القانون رقم 90-21، تتقرر المسؤولية كاملة على شبه المحاسب، فضلا عن العقوبات التي يتعرض لها عند اغتصاب الوظيفة، يخضع شبه المحاسب لنفس الالتزامات ويضطلع بنفس المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي، كما يخضع لنفس المراقبة ولنفس العقوبات.

يعتبر شبه محاسب بمفهوم القانون كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أو بصفة عامة يداول القيم والأموال العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي، ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض.¹

¹ المادة 04، من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع السابق.

² المادة 49 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

وبناء على ذلك، يمكن القول بأن القواعد التقليدية المطبقة في مجال مساءلة المحاسب العمومي هي قواعد موضوعية، يتم إقرارها بناء على وقائع وأحداث ملموسة، بسبب أي عجز في الصندوق وكل نقص حسابي مستحق.

ب- نحو تجسيد فكرة قيام مسؤولية المحاسب العمومي بحسب الهدف

باعتبار أن بعض الدول المتطورة أصبحت تأخذ بنظام ميزانية الأداء والبرامج بدلا من نظام الميزانية التقليدية السائد في الدول النامية²، تم اعتماد هذا التوجه الجديد للأخذ بالمسؤولية، حيث تتم المساءلة بناء على مؤشرات ودلالات مرتبطة بأهداف مسطرة مسبقا³، وعليه تقوم مسؤولية المحاسب العمومي بمجرد نقص في إنجاز العمليات المالية والمحاسبية⁴.

أخذت العديد من الدول بنظام المساءلة بحسب الأهداف المسطرة، على أمل تعميم هذه التجربة في الجزائر، وبالرغم من أنها وضعت برنامجا تكوينيا باسم تحديث النظام الميزانياتي الجزائري سنة 2004 بالتعاون مع مكتب دراسات كندي (C G MA)، ينصب موضوعه حول نظام ميزانية البرامج والأداء، يهدف إلى تكوين إطارات وزارة المالية على مبادئ هذا النظام، وإيجاد حلول بديلة من شأنها أن تمكن الدولة من مسايرة التطورات العالمية في المجال المالي والميزانياتي، وكان المأمول أن يجسد ابتداء من السنة المالية 2009⁵، إلا أنه ولحد الساعة لم يتم اعتماده وتبقى أسباب هذا التراجع غير واضحة.

¹ المادة 51 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² يقوم نظام ميزانية البرامج والأداء على وضع خطط الأنشطة وبرمجتها زمنيا، مع إحداث مقارنة بين تكاليف الخطط والنشاطات مع مصادر التمويل، أي أنها تعمل على تحقيق الخطط والأهداف التي تم اعتمادها خلال مدة زمنية محددة في ظل الموارد المتاحة. لتفصيل أكثر أنظر: ناصر نايلي، المقومات الأساسية للرقابة المالية الفعالة، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، المجلد 20، العدد 03، 2014، ص ص 186-188.

³ عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة إدارة تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 16، العدد 02، 2006، ص 18.

⁴ محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 144.

⁵ ناصر نايلي، المرجع نفسه، ص 187.

ثانيا: الآثار المترتبة عن قيام مسؤولية المحاسب العمومي

يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا بأمواله الخاصة مبلغا بقيمة البواقي الحسابية المكلف بها¹، وفي الحالة التي لا تغطي فيها الضمانات المالية التي قدمها المحاسب العمومي قيمة البواقي الحسابية المكلف بها، يقيد على الحساب تسبيق من الخزينة العمومية لإعادة التوازن فورا إلى المحاسبة، ويبلغ الوزير المكلف بالمالية بذلك بموجب تقرير مفصل²، وبدوره يقوم الوزير المكلف بالمالية بتبليغ المحاسب العمومي بقرار باقي الحسابات عن طريق البريد المسجل مع إشعار بالاستلام، وكذلك يبلغ المقرر الذي يتخذه مجلس المحاسبة بوضع أي حساب موضع باق بنفس الطريقة³، بعد إيداعه لحسابات التسيير والمستندات الثبوتية لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة⁴.

وفي الحالة التي يمتنع فيها المحاسب العمومي عن تقديم حسابات التسيير والمستندات الثبوتية أو يتأخر عن ذلك، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية ضده تتراوح قيمتها بين 5000 و 50.000 دج، أو أن يرسل له أمرا بتقديم حسابه خلال آجال قانونية يحددها مجلس المحاسبة، مع غرامة مالية تقدر 600 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوما⁵.

وفي جميع الحالات، لا يمكن الإقرار بمسؤولية المحاسب العمومي المالية والشخصية إلا من طرف إحدى السلطات: بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية، أو بحكم قضائي صادر عن مجلس المحاسبة⁶، فيصدر الوزير المكلف بالمالية قرارا يجعل من المحاسب العمومي مدينا بالمبلغ المطلوب، ويتم اقتطاع ذلك المبلغ من كفالة التأمين التي اكتتبها قبل توليه مهامه أو من تعاضدية

¹ المادة 3، من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع السابق.

² المادة 05، المرجع نفسه.

³ المادة 06، المرجع نفسه.

⁴ طبقا لأحكام المادة 60 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق: " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة ".

⁵ المادة 15 من الأمر رقم 10-02، تعدل وتتم أحكام المادة 61 من الأمر 95-20، المرجع نفسه.

⁶ المادة 64 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق. والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع نفسه.

المحاسبين العموميين¹، وكذلك يصدر مجلس المحاسبة بهذا الشأن قرارات ذات طبيعة قضائية وفق إجراءات محددة قانونا.²

إن حجم المسؤولية المالية والشخصية التي يتحملها المحاسب المالي عن تبعات أعماله، فضلا عن مسؤوليته عن أعمال الغير من هم تحت سلطته، تجعله حريصا بكفاية على التأكد من مطابقة النفقات للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وأكثر حرصا في الحفاظ على ذمته المالية لكونه ملزما بالتعويض من ماله الخاص عن المخالفات التي يرتكبها أثناء تنفيذ العمليات المرتبطة بمهامه، الأمر الذي يدفعه في العديد من المرات إلى رفض الدفع، بالرغم من توافر شروط وعناصر صحة النفقة.

ثالثا: الإجراءات القانونية للتخفيف مسؤولية المحاسب العمومي

إذا سلمنا بمسؤولية المحاسب العمومي عن الإخلال بالتزاماته، فيجب أن لا تأخذ هذه المسؤولية بإطلاقها، فقد أوجد المشرع الجزائري سبلا ووسائل قانونية من شأنها أن تخفف من مسؤوليته وفقا لإجراءات محددة تتمثل في طلب الإعفاء أو إجراء الإبراء.

أ- طلب الإعفاء

يمكن للمحاسبين العموميين الذين أصدرت في شأنهم قرارات بدفع باقي الحسابات المطلوبة، تقديم طلب إعفاء كلي أو جزئي من تسديد تلك المبالغ المستحقة أمام الوزير المكلف بالمالية، ولهذا الأخير كامل السلطة في رفض أو قبول تلك الطلبات.³

وللإشارة، أنه قبل صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1991، يمكن للمحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته أن يحصل على إعفاء جزئي، بتقديم طلب الإعفاء الجزئي من المسؤولية إلى مجلس المحاسبة.⁴

¹ المادة 16، من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع السابق.

² عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 544.

³ المادة 38 من القانون رقم 91-12 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1991، الجريدة الرسمية العدد 42، الصادر في 11 سبتمبر 1991.

⁴ المواد 8 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع نفسه.

ب- طلب الإبراء

يمكن للمحاسب العمومي الذي لم يقدم طلب بالإعفاء الكلي أو الجزئي من المسؤولية، أو الذي رفض طلبه كلياً أو جزئياً، أن يطلب إبراء رجائياً من الوزير المكلف بالمالية من المبالغ المستحقة عليه¹، ويمكن لهذا الأخير بعد استشارة لجنة المنازعات أن يمنح قراراً بالإبراء جزئياً أو كاملاً كلما تم إثبات حسن نيتهم.²

ومن جهة أخرى يمكن للمحاسب العمومي في حال إثبات قوة قاهرة أو يرى أنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته أن يطلب إبراء من مجلس المحاسبة، كما يمكن له كذلك أن يحمل المسؤولية الشخصية والمالية للوكلاء والأعوان الموضوعين تحت سلطته ورقابته³، و لمجلس المحاسبة أن يمنح الإبراء بقرار نهائي للمحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه، أو أن يضع المحاسب العمومي في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل.⁴

وفي حال إعفاء أو إبراء المحاسب العمومي من المسؤولية المترتبة عليه، تدفع المبالغ المستحقة موضوع الإعفاء على عاتق ميزانية الهيئة التي يمارس مهامه بها سواء على مستوى الولاية أو البلدية⁵، كما يحق للمحاسب العمومي الذي غطى بأمواله الخاصة مبلغ عجز في الحساب، أن يتابع بصفته الخاصة تحصيل المبلغ المطابق.⁶

وفضلاً عن ذلك، تعد باطلة كل عقوبة سلطت على المحاسب العمومي إذا تبين أن الأوامر التي رفض تنفيذها من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية⁷، كما لا يسأل المحاسب

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع السابق.

² المادة 46، الفقرة 02 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

³ المادة 82 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

⁴ المادة 83، المرجع نفسه.

⁵ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع نفسه.

⁶ المادة 13، المرجع نفسه.

⁷ المادة 39 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

العمومي عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق وتلك المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها.¹

المطلب الثاني: دور المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها

يتدخل المحاسب العمومي بدور مزدوج، لكونه يجمع بين وظيفة الصرف والتحصيل باعتباره أحد المسؤولين عن تنفيذ الميزانية المحلية (الفرع الأول)، إلى جانب وظيفة الرقابة فهو يمارس رقابة مرافقة لعملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، الأمر الذي يجعل من مسألة الفصل بين المهام الموكلة إليه في إطار تنفيذ الميزانية المحلية ودوره في الرقابة عليها أمرا يصعب تطبيقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية: مهام مرافقة للرقابة

تخضع ميزانية الجماعات المحلية في مرحلة التنفيذ إلى الوظائف والمسؤوليات التي تقع على الأشخاص القائمين بتنفيذ العمليات المحددة في قانون المحاسبة العمومية، يتكفل بها المحاسب العمومي إلى جانب الأمر بالصرف، وفي ظل تعدد الأطراف المتدخلة في التنفيذ، أقر المشرع الجزائري جملة من القواعد القانونية تحدد اختصاصات الأطراف المتدخلة في تنفيذ الميزانية، ويعتبر مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من أهم القواعد التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، يهدف أساسا إلى توزيع المهام بين أعوان المحاسبة العمومية.

وسنحاول من خلال هذه الجزئية من البحث رسم حدود الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية المحلية كخطوة أولى (الفقرة الأولى)، ثم نتطرق إلى تدخل المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حدود الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية المحلية

يكتسي مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أهمية بالغة في مجال تنفيذ النفقات العمومية، ما يدفعنا بداية إلى عرض مضمونه (أولا)، ومن ثم إلى المبررات التي يقوم عليها (ثانيا)، والاستثناءات الواردة عليه (ثالثا)، ونختم بالآثار المترتبة عن تطبيقه (رابعا).

¹ المادة 44 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

أولاً: مضمون مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يقوم مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال المحاسبة العمومية على فكرة الفصل بين الوظائف الإدارية التي لها صلاحيات الأمر والتقرير، والوظائف المحاسبية التي لها صلاحيات التنفيذ¹، برسم الحدود بين اختصاصات كلا الطرفين دون أن يتدخل كل عون في مجال اختصاص الآخر، فالذي يقرر ويتابع عملية الميزانية ليس هو المكلف بمسك الأموال وتسديد النفقات².

ويقول أحد الفقهاء: " إن الأمر بالصرف يمتلك سلطة القرار، ويسهر على استعمال الاعتمادات المالية التي تضعها الميزانية تحت تصرفه طبقا لاحتياجات المصالح التابعة له، ويصدر الأوامر للمحاسب العمومي الذي يعمل على تنفيذ سندات المداخيل والحوالات وأوامر الأداء ".³

إن هذا التمييز أو الفصل في المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كرسه المشرع الجزائري ضمن الفصل الثالث: " التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين "، من الباب الثاني من قانون المحاسبة العمومية 90-21، حيث نصت المادة 55 منه بصريح العبارة على أنه: " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي "، ويذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك، حيث يمنع أن تجمع بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين العاملين لدى نفس الهيئة رابطة زواج⁴.

¹ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 151.

² جليل زين العابدين، المرجع السابق، ص 174.

³ نقلا عن: نجيب جيري، نظام الرقابة المالية سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، دون رقم الطبعة، دار نشر المعرفة، الرباط، 2017، ص 32.

⁴ نصت المادة 56 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق، على أنه: " لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم ".

وبناء على ذلك، يتبين أن عملية تنفيذ الميزانية تمر بمرحلتين أساسيتين، مرحلة إدارية تقرر وتنشأ من خلالها الإيرادات، والثانية حسابية تتم فيها التحصيلات¹، من خلال تنفيذ القرار الإداري بصرف النفقات أو تحصيل الإيرادات.

ثانيا: مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يعتبر مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بمنظور الدول التي لا تأخذ به وعلى رأسها الدول الأنجلو سكسونية مصدرا لعرقلة وبطء تنفيذ العمليات المالية للدولة، ما يترتب عنه حتما ضعف وعدم نجاعة تلك العمليات بسبب عدم ملاءمتها نظرا لفوات الآجال القانونية لإجرائها، إضافة إلى بعض الغموض الذي لازال يكتنف جوانب العلاقة بين الطرفين مما يؤثر سلبا على عملية الرقابة.²

ورغم جملة الانتقادات الموجهة لهذا لمبدأ والذي يقضي بالفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، تظل أسباب ومبررات العمل به قائمة، تستند في ذلك إلى عدة اعتبارات، يمكن تلخيصها في:

أ - ضرورة الفصل بين الوظائف الإدارية عن الوظائف الحسابية

إن من أهم ما يميز مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، هو جعل المهام الإدارية من اختصاص الأول، والمهام المحاسبية من اختصاص الثاني، فمثل هذه العمليات تستوجب احترام التخصص في الأدوار، حيث لا يمكن الجمع بين وظيفتي اتخاذ القرار والدفع في جهاز واحد³، فهذا المبدأ يقوم بالأساس على فكرة تقسيم العمل مع الإبقاء على تكامله ضمانا لحسن سير عمليات التنفيذ.

¹ محمد صدارة، وسهام العيداني، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلة التراث، جامعة الجلفة، المجلد 6، العدد 2، 2017، ص 142.

² خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة تندوف، المجلد 4، العدد 2، 2020، ص 224-225.

³ علي زغود، المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 137.

فالأمر بالصرف ليس بالضروري أن يكون مختصا في المجال المالي، فهو يعمل على التكفل بكل العمليات القانونية والإدارية لتنفيذ الميزانية، ما يفرض ضرورة إسناده برجل مختص في المجال المالي والمحاسبي مستقلا عنه رئاسيا، ممثلا في المحاسب العمومي.¹

ب- فرض رقابة مزدوجة

إن الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية يؤدي إلى توازن تلقائي بينها، حيث يجعل كل وظيفة في مقابل الوظيفة الأخرى²، فمن جهة يتأكد المحاسب العمومي قبل القيام بالدفع من شرعية الأمر الموجه إليه وأن المبلغ المطلوب دفعه متوفر في نفس البند، لأنه يتوفر على كل المعلومات المتعلقة بالميزانية المخصصة للهيئة المعنية، وبالمقابل يعمل الأمر بالصرف على مراقبة الصندوق وحركة الأموال.³

وعليه نخلص إلى القول بأن إسناد عملية التنفيذ المالي إلى هئتين منفصلتين، متكاملتين بأدوارهما، من شأنه الحد من إمكانية حدوث الأخطاء المحاسبية عند أداء النفقات العمومية أو تحصيل الإيرادات العمومية.

ت- ضمان وحدة العمليات المالية

يخول مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية للوزير المكلف بالمالية بصفته مسؤولا عن المحاسبين العموميين، حق ممارسة الرقابة على مجموع العمليات المالية، مما يسمح بوحدة العمليات المالية⁴، خاصة وأن السيولة المتاحة لدى المحاسبين العموميين تودع تحت حساب واحد يسير من طرف الخزينة العمومية.⁵

¹ خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، المرجع السابق، ص 226.

² نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 41.

³ أحمد حنيش، الرقابة على الإنفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 05، العدد 02، 2014، ص 281.

⁴ علي زغود، المرجع السابق، ص 138.

⁵ زهير شلال، المرجع السابق، ص 119.

إن وحدة العمليات المالية من شأنها أن تساهم في سلامة صنع القرارات السياسية على ضوء الحقائق والاعتبارات المالية، من خلال تمكين الوزير المكلف بالمالية من رسم تصور واضح عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها البلاد.

ث - تسهيل عملية الرقابة

إن توزيع المهام بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين يسهل عملية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من قبل الأجهزة المكلفة بالرقابة، فالعمليات التي يقوم بها المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف تخضع في النهاية لرقابة مجلس المحاسبة¹ والمفتشية العامة للمالية² بهدف مراجعتها وكشف الأخطاء، حيث يمكن إجراء مقارنة بين الحسابات التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

ثالثا: استثناءات تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يتبنى نظام المحاسبة العمومية في الجزائر تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كأفضل طريقة لتنفيذ العمليات المالية للدولة، لكن هذا لا ينفي وجود بعض الإيرادات والنفقات التي تخرج عن مجال تطبيقه في إطار استثنائي، قصد تنفيذ عمليات خاصة.

طبقا لأحكام المادة 30 من القانون رقم 90-21: " لا يمكن للأمرين بالصرف أن يأمرؤا بتنفيذ النفقات إلا بمقتضى قانون المالية "، واستنادا على ذلك صدر قانون المالية لسنة 1993 تضمن مجمل النفقات التي تشكل استثناء لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ويتعلق الأمر بالنفقات التالية:³

أ - النفقات المدفوعة دون أمر بالصرف مسبق

- المدفوعات التي تمت عن طريق صندوق التسبيقات،

¹ انظر المواد: 60 و 63 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 7 سبتمبر 2008.

³ المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية العدد 04، الصادر في 20 يناير 1993.

- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضاً خسائر الصرف على رأس المال الأصلي،
- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي والتي استقادت من تمويلات خارجية.

ب- النفقات المدفوعة دون أمر بالصرف

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة،
- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة،
- المصاريف والأموال الخاصة.

وفي نفس الإطار، يستبعد تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، في تنفيذ صنف من الإيرادات والنفقات التي لا يمكن نظراً لحالتها الاستعجالية انتظار الآجال القانونية للإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالصرف والدفع، حيث رخص القانون إنشاء وكالات يعهد إليها تحصيل الإيرادات والنفقات المستعجلة، تحدث بموجب مقرر من الأمر بالصرف لميزانية الهيئة المعنية بعد الموافقة الكتابية للمحاسب العمومي المختص.¹

وللإشارة، فإنه لا يمكن أن تحصل الضرائب والرسوم والأتاوى المنصوص عليها في القوانين الجبائية وقانون الجمارك وقانون الأملاك الوطنية بواسطة وكالة.²

رابعاً: آثار تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يؤثر تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بشكل مباشر على تنظيم النشاط المالي للجماعات المحلية، حيث يساهم في تحديد وضبط صلاحيات كل الأعوان المتدخلين في تنفيذ الميزانية، فالأمر بالصرف يملك صلاحيات وسلطات واسعة في جانب ملائمة إقرار النفقة من عدمه، في حين تتحدد سلطات وصلاحيات المحاسب العمومي في التأكد من مشروعية النفقة وعن مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 5 ماي 1993، يحدد كفاءات إحدات وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 30، الصادر في 9 ماي 1993.

² المادة 15، المرجع نفسه.

الفقرة الثانية: تدخل المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تعد المرحلة الحسابية لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية المرحلة الأكثر تعقيدا، حيث يخضع تنفيذ الميزانية المحلية إلى إجراءات قانونية وتنظيمية تهدف إلى ضبط وتقنين شروط صرف النفقات وتحصيل الإيرادات¹، فالقاعدة هنا هي القيام بتحصيل الإيرادات (أولا)، ومن ثم تنفيذ النفقات (ثانيا).

أولا: بالنسبة للإيرادات

بعد إتمام إجراءات الإثبات والتصفية، يقوم الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي) بتحرير سند الأمر بتحصيل الإيراد، يتضمن جميع البيانات الخاصة بالدائن، طبيعة الإيراد، القاعدة الحسابية ومجموع المبلغ المستحق لكل سند يحمل رقم المادة والسنة المالية وتاريخ الالتزام، ليقوم بإرساله إلى المحاسب العمومي (أمين خزانة البلدية أو الولاية) من أجل تنفيذ التحصيل الفعلي بعد المراقبة والتدقيق في سند الإيراد.²

وفي هذا الإطار، لا بد من التمييز بين أسلوبين للإجراءات التي يعتمدها المحاسب العمومي في التحصيل، حيث يتم تحصيل الإيرادات (باستثناء تلك المتعلقة بديون الضرائب³ وأملاك الدولة) بطريقة ودية بالتراضي أو عن طريق التحصيل الجبري.⁴

أ - التحصيل الودي (بالتراضي)

يقوم المحاسب العمومي بإرسال الإشعار بإصدار الأمر بالإيراد الذي يتكفلون به إلى المدين في أجل ثمانية (8) أيام، برسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام.¹

¹ زهير شلال، المرجع السابق، ص 125.

² عمار مرزوقي، المرجع السابق، ص 111.

³ لا تمتلك الجماعات المحلية أي سلطة في تغطية تحصيل مواردها الجبائية، فالجهة التي تتولى تغطية الموارد الذاتية للدولة هي نفسها التي تتولى تحصيل الموارد الجبائية للجماعات المحلية، حيث نسجل على المستوى الوطني 975 قباضة ضرائب تتكفل بهذه المهمة، يتولى تسييرها محاسبون عموميون، الأمر الذي من شأنه أن يشكل انتهاكا صارخا لاستقلالية الجماعات المحلية المالية. لتفصيل أكثر أنظر: خير الدين خوخة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص 485-486.

⁴ المادة 68 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

وفي الحالة التي يمتنع فيها المدين عن الدفع خلال الآجال القانونية المقررة لذلك والمقدرة بثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إبلاغ الإشعار بإصدار الأمر بالإيراد، يتعين على المحاسب العمومي تذكير المدين بإرسال إنذار كتابي دون مصاريف بدفع الدين المستحق خلال أجل عشرين (20) يوما²، وبعد انتهاء هذا الأجل يستطيع المحاسب اللجوء إلى استعمال أدوات التحصيل الإجباري.

ب- التحصيل الإجباري

في حالة عدم استجابة المدين خلال الفترة المحددة للتحصيل الودي، يقوم المحاسب العمومي بإرسال الأمر بالتحصيل إلى الأمر بالصرف الذي يضيف عليه الصيغة التنفيذية ويصبح سند الأمر بتحصيل الإيراد تنفيذيا³، وهو الإجراء الذي يسمح للمحاسب العمومي استعمال السلطة العمومية لتنفيذ التحصيل الإجباري لحقوق الدولة والمؤسسات التابعة لها.⁴

ثانيا: بالنسبة للنفقات

بعد إعداد سند الأمر بالدفع أو ما يعرف بحوالة الدفع⁵ من طرف الأمر بالصرف، يقوم بإرسالها إلى المحاسب العمومي، حيث يتعين على هذا الأخير القيام بعملية تسديد النفقة عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى صاحب الحق وتصفية ذمة الدولة من الدين بصفة نهائية، وذلك بعد التحقق من

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فبراير 1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادر في 10 فبراير 1993.

² المادة 13، المرجع نفسه.

³ ونصت أيضا المادة 14 من نفس المرجع على: " إذا لم يدفع المدينون ديونهم بعد الإنذار الموجه إليهم بدون مصاريف، يصبح الأمر بالإيراد تنفيذيا بطلب من المحاسبين العموميين ".

⁴ زهير شلال، المرجع السابق، ص 128.

⁵ تعتبر حوالة الدفع بمثابة أمر بدفع النفقة موجه إلى المحاسب العمومي، حيث تتضمن بيانات خاصة باسم ولقب المستفيد، رقم حسابه البنكي أو البريدي والمبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف إلى جانب بيانات متعلقة بطبيعة النفقة وثبوتها في الميزانية، مصادق عليها بختم وتوقيع الأمر بالصرف وفق رقم تسلسلي غير منقطع. لتفصيل أكثر انظر: زهير شلال، المرجع نفسه، ص 132.

توفر جميع الشروط القانونية لضمان مشروعية تنفيذ النفقة العمومية المنصوص عليها ضمن المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية.

وطبقا لنص المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، يكلف المحاسبون العموميون للولاية والبلدية فضلا عن العمليات الميزانية، بتنفيذ العمليات المقيدة في الحسابات الخارجة عن الميزانية وفقا للتنظيم المعمول به.¹

الفرع الثاني: دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي تؤطر مهام وصلاحيات المحاسب العمومي، يتضح لنا أن الرقابة التي يمارسها هي في الأصل مجموعة من القواعد والإجراءات القانونية يقوم بها أثناء مراجعة وتدقيق العمليات الإدارية لضمان تنفيذ الميزانية ضمن الأوجه المحددة لها، تنتهي هذه الإجراءات في الغالب بموقف محدد اتجاه اقتراح التحصيل أو الدفع.

وبناء على ذلك، سنقوم بتحديد موضوع الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية (الفقرة الأولى)، وبيان آثار عمله الرقابي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: موضوع رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية

إن المراقبة التي يجريها المحاسب العمومي تقدم مساعدة آنية وعملية للتأكد من حسن تنفيذ الميزانية المحلية، من أجل إصلاح الهفوات والتجاوزات المسجلة في الوقت المناسب حتى لا تستفحل السلبات ويصعب أمر علاجها²، فهو يمارس رقابة متزامنة مع تنفيذ الميزانية (أولا)، كما يساهم بشكل غير مباشر في الرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية (ثانيا).

¹ تتم العمليات خارج الميزانية على هامش إطار الميزانية، وتكون بحكم طبيعتها مؤقتة، وينبغي أن تكون موضوع تقييد نهائي أو تسوية، وبنفس الشكل تقريبا، وتقحم مسؤولية المحاسب العمومي في حالة نفقات غير مبررة بما فيه الكفاية، ولعدم احترام كفاءات توزيع المداخل أو استعمال الأموال بعد أجل التقادم الرباعي. راجع الدليل العام لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص 27.

² نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 38.

أولاً: رقابة المحاسب العمومي المتزامنة مع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

كما سبق بيانه، يتلقى المحاسب العمومي في مجال تنفيذ الميزانية أوامر بالتحويل أو الدفع من طرف الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتعين عليه قبل دفعها، التحقق من مدى مشروعيتها، من خلال التأكد من توافر مجموعة من العناصر محددة قانوناً.

أ - رقابة مشروعية الإيراد

طبقاً لأحكام المادة 35 من القانون رقم 90-21: " يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.

وفضلاً عن ذلك، يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات سندات، الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها ".

وبناء على ذلك، يمكن القول بأن الدور الرقابي للمحاسب العمومي فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات محدود جداً، يتحدد في التحقق من صحة الأمر بالصرف، على أن يكون هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها بتحصيل الإيرادات، وذلك في حدود الصلاحيات والإمكانات المتاحة.

وبحسب بعض الآراء، تفسر محدودية رقابة المحاسب العمومي على مشروعية الإيراد، كون الرقابة على الإيرادات بصفة عامة لا تشكل جزءاً من أصول التنفيذ بحيث أن هذه الرقابة ليست موجبة بحكم القانون على كل معاملة وهي في طريقها إلى التنفيذ، عكس الرقابة على النفقات التي تندمج ضمن أصول التنفيذ، بحيث يتعذر صرف أي مبلغ ما لم يكن قد سبق وخضع لمراقبة دقيقة عبر مختلف مراحل صرف النفقة¹، وضاف إلى ذلك أن احتمالات تبذير واختلاس الأموال العامة أقل حدوثاً عند تحصيل الإيرادات².

¹ نقلاً عن: عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 154.

² بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 232.

ب- رقابة مشروعية النفقة

طبقا لأحكام المادة 36 من القانون رقم 90-21، يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي نفقة التأكد من العناصر الآتية:

1- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها

كأصل عام يجب أن تكون عملية الإنفاق موافقة للقوانين واللوائح، وعند التنفيذ يجب احترام النظم المطبقة في هذا المجال والنصوص المتعددة التي تحتوي على تنفيذ العمليات المالية، والتي ترتبط غالبا بشكلية التنفيذ¹، وفي مجال تنفيذ الميزانية المحلية يحرص المحاسب العمومي على أن تكون الأوامر بالدفع الصادرة عن الأمر بالصرف مطابقة للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في المجال المالي والمحاسبي، وذلك بالرجوع إلى كل الوثائق الثبوتية التي تبرر عملية الأمر بالدفع والتحقق منها خاصة إذا تعلق الأمر بالفواتير.²

2- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له

يتلقى المحاسب العمومي أوامر بالدفع من قبل الآمرين بالصرف، وبعد أن يتحقق من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ينظر في صفة الأمر بالصرف أو من يفوضه لغرض الأمر بالدفع، وذلك من خلال التحقيق في صحة توقيع وختم بالأمر بالصرف المعتمد لديه³، وجميع المعلومات المتعلقة به، ويمكن له ذلك من خلال الرجوع إلى نماذج سابقة تحمل إمضاءه، أو بالاعتماد على نسخة من محضر التصيب أو قرارات التعيين والختم في سجل الاعتمادات.⁴

¹ نسيمه كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2013، ص 39.

² محمد فيصل مايدة، وسليمان عنتر، وأحمد الصالح سباع، دور المحاسب العمومي في الرقابة على إنفاق الهيئات الحكومية -قراءة تحليلية لقانون المحاسبة العمومية-، مجلة التنمية الاقتصادية، جامعة الوادي، المجلد 2، العدد 2، 2017، ص 373.

³ نصت المادة 24 الفقرة 1 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق على: " يجب اعتماد الآمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها ".

⁴ محمد فيصل مايدة وآخرون، المرجع والموضع نفسه.

3- شرعية عمليات تصفية النفقات¹

كما سبق الإشارة إليه، نعتبر عملية تصفية النفقة من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، ومن خلالها يحرص المحاسب العمومي على التأكد من أداء الخدمة، فالأصل أن الإدارة لا تلتزم بالدفع إلا بعد أن يتم إنجاز العمل المتفق عليه.²

4- توفر الاعتمادات

يتعين على المحاسب العمومي قبل القيام بأي عملية دفع أن يتأكد من وجود الاعتمادات الكافية لتنفيذ هذه العملية ضمن الميزانية المخصصة للجهة الإدارية محل الرقابة³، ومن ثم لا يجوز صرف أي نفقة بقيمة تتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة، أو خارج الاعتمادات المخصصة لها.

5- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة

كأصل عام تتقضي ديون الجماعات المحلية مبدئياً بدفعها أو استهلاكها، إلا أنه في حالة امتناعها عن التسديد أو عدم مطالبة دائنيها بمستحققاتهم خلال الآجال القانونية المحددة لذلك والمقدرة بأربعة سنوات تطبق عليهم قاعدة التقادم الرباعي المسقط⁴، وهو ما نصت عليه المادة 16 من القانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية: " تسقط بالتقادم وتسدد نهائياً لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة

¹ استعمل المشرع في نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية مصطلح " شرعية"، وهو ما يصلح عليه باللغة الفرنسية "Légalité"، في حين نجد أن المشرع وظف في ذات النص باللغة الفرنسية مصطلح " la régularité des opérations..."، ويقصد بذلك نظامية أو صحة عمليات تصفية النفقات ولا يعني شرعيتها، وعلى هذا الأساس يرجح بأن المشرع يقصد بأن يراقب المحاسب العمومي مدى نظامية وصحة عمليات تصفية النفقات العمومية دون شرعيتها. أنظر: محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 153-154.

² دحمان حمادو، الرقابة غير القضائية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، المجلد 1، العدد 1، 2013، ص 345.

³ محمد الصالح فنينش، المرجع نفسه، ص 154.

⁴ بشير يلس شاوش، المرجع السابق، 231.

من إعانات ميزانية التسيير، عندما لا تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية،...".¹

وللإشارة، توقف آجال التقادم الرباعي المسقط في حالة رفع الطعن لدى هيئة قضائية، وذلك منذ تاريخ رفع الطعن إلى غاية صدور القرار القضائي النهائي والمثبت لحق الدائن.²

ولقد حدد المشرع الجزائري بموجب قوانين البلدية والولاية الآجال القانونية لسقوط الدين بالتقادم، والاستثناءات الواردة على ذلك، حيث نصت المادة 201 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على: "تتقادم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيتها ودفعها في أجل أربع (4) سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، وتعود بصفة نهائية لصالح البلديات باستثناء الحالات التي يكون فيها التأخير بفعل الإدارة أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية"، ونصت أيضا المادة 174 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على: "ترفع الولاية الديون المستحقة على الولاية التي لم تتم تصفيتها أو الإذن بصرفها أو دفعها في أجل (4) سنوات من بداية السنة المالية التي ترتبط بها أمام المحكمة المختصة إقليميا لمعاينة انقضاء الأجل الرباعي للديون المذكورة أعلاه"، وتأسيسا على ذلك، لا يمكن للمحاسب العمومي أن يأذن بصرف أي نفقة ودفع مبلغها قبل أن يتحقق من أن آجالها لم تسقط بالتقادم.

والجدير بالذكر، أنه في الحالات التي يكون فيها الدائن لإحدى الهيئات المحلية مدينا هو الآخر لأحد الهيئات الحكومية مثل مصالح الضرائب هيئات الضمان الاجتماعي، أو أحد الإدارات العمومية. يلزم المحاسب العمومي في هذه الحالة باقتطاع الدين من إجمالي قيمة المبلغ المقرر في الأمر بالدفع ويقوم فقط بدفع الباقي من الحساب إن وجد.³

¹ لقد صدر في هذا الشأن عن مديرية المحاسبة حول التقادم الرباعي التعليم رقم 19 المؤرخة في 30 ماي 1989، تشير إلى كيفية تطبيق نصوص المواد 16، 17 و 18 من القانون رقم 84، 17 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

² المادة 17 الفقرة 3 من القانون رقم 84-17، المرجع السابق.

³ محمد فيل مايدة وآخرون، المرجع السابق، ص 373.

6- الطابع الإبرائي للدفع

يؤدي دفع مبلغ النفقة بصفة حتمية إلى إبراء ذمة الجهة الإدارية المدينة من هذا المبلغ، وبناء على ذلك يتقرر على المحاسب العمومي قبل إجراء عملية الدفع أن يتحقق من أن مبلغ النفقة ثابت محدد القيمة ومستحق الدفع، وأن يحرص كذلك على أن يكون الدفع إلى للشخص المعنوي أو الطبيعي الدائن وليس لشخص آخر.¹

7- تأشيرات عمليات المراقبة المنصوص عليها ضمن القوانين والتنظيمات المعمول بها

يلزم المحاسب العمومي قبل القيام بأي عملية دفع أن يتحقق وجود تأشيرات عمليات الرقابة المنصوص عليها ضمن القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويتعلق الأمر بالعمليات التي تتطلب تأشيرة مسبقة من طرف المراقب المالي، أو لجنة الصفقات العمومية المختصة.

8- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي

على المحاسب العمومي أن يتحقق من خلال الوثائق الثبوتية التي يقدمها الأمر بالصرف، أن التسديد تم فعلاً لفائدة الدائن المناسب أو ممثله المعين قانوناً²، وذلك من خلال مطابقة اسم ولقب المستفيد ورقم حسابه في مختلف وثائق إثبات النفقة.

وبالتدقيق في العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي الواردة في نص المادة 36 المذكورة أعلاه، يمكن وصف رقابة المحاسب العمومي بأنها رقابة مشروعية، تختص بمراقبة عمليات تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات من حيث الشكل لا من حيث المضمون، وبهذه الصفة لا يملك المحاسب العمومي أية صلاحية رقابية على أعمال الآمرين بالصرف، إذ يركز دوره بشكل أساسي على شرعية الأمر بالصرف، دون أن يرقى إلى مراقبة مدى ملائمته، فالأمر بالصرف وحده من يملك سلطة ذلك.

ومن جانب آخر، يلاحظ أن المهام التي يمارسها المحاسب العمومي في مجال النفقات تتطابق مع المراقب المالي في العديد من العناصر، إن لم يكن تكراراً لنفس الشيء، حيث تتم مراقبة النفقة

¹ محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 35.

² الدليل العام لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص 27.

مرتين من خلال نفس العناصر تقريبا بين المراقب المالي والمحاسب العمومي¹، إضافة إلى ذلك فإن الرقابة المزدوجة بين المراقب المالي والمحاسب العمومي في مجال النفقات قد تخلق إشكالات بسبب إمكانية حدوث تعارض بينهما، فقد يمنح المراقب المالي تأشيرة لصرف النفقة في حين يتمتع المحاسب العمومي عن صرفها²، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل سير النفقة العمومية بين الفاعلين الأساسيين لصرفها، مما يؤثر سلبا على عملية سير المشاريع التنموية المحلية.

وفي سبيل تفعيل دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ النفقات المحلية، كان الأحرى بالمشروع الجزائري أن يجعل من دور المحاسب العمومي مكملًا لدور المراقب المالي، لا مكررا لنفس الدور.

ثانيا: رقابة المحاسب العمومي اللاحقة عن تنفيذ الميزانية المحلية

نصت المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 على: " يعد المحاسبون الرئيسيون للجماعات الإقليمية عند قفل السنة المالية حسابا للتسيير يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية"³، وتأسيسا على ذلك، يلتزم المحاسبون العموميون عند غلق كل سنة مالية بإعداد حسابات نهائية عن تسييرهم المالي، تتضمن عرضا مفصلا لجميع العمليات المالية المنجزة.

ينظر إلى أهمية حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبين العموميين من زاويتين، فمن الناحية المالية يسمح حساب التسيير بتحديد المركز المالي للهيئة المحلية بدقة، أما من الناحية القانونية يوجه مثل هذا النوع من الحسابات عموما إلى أغراض الرقابة⁴، وبذلك يساهم المحاسب العمومي بشكل غير

¹ محمد أمين يزيد، المرجع السابق، ص 36.

² حنان مزهود، المرجع السابق، ص 139.

³ طبقا لأحكام المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المرجع السابق، يتضمن حساب التسيير عرضا مفصلا عن الميزانية، إذ تعرض محاسبة المحاسبين الرئيسيين للولاية والبلدية ما يلي: - في مجال الإيرادات: تقديرات الإيرادات، وأمر تحصيل الإيرادات، البواقي المطلوب تحصيلها. - في مجال النفقات: الاعتمادات المفتوحة، النفقات المنجزة، الأرصدة المتاحة.

⁴ عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 557.

مباشر في الرقابة اللاحقة عن تنفيذ الميزانية المحلية، من خلال مقارنة حساب التسيير بالحساب الإداري الذي يعده كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي.¹

الفقرة الثانية: آثار رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية

يمارس المحاسب العمومي دورا مهما في مجال مراقبة التصرفات المالية للجماعات المحلية خاصة ما تعلق منها بجانب الإنفاق العمومي²، من خلال جملة من القواعد والإجراءات التي تعمل على اكتشاف الأخطاء والتجاوزات التي يمكن أن تشوب عمليات صرف المال العام على المستوى المحلي³، ما يدفعه إلى الحرص على التطبيق الدقيق لكل المتطلبات القانونية قبل إصدار قراره، إما بدفع النفقة (أولا) أو رفض دفعها (ثانيا)، ضمن الآجال القانونية المحددة لذلك (ثالثا)، وبالمقابل يمكن للأمر بالصرف تجاوز قرار المحاسب العمومي بتحرير النفقة عن طريق إجراء التسخير (رابعا).

أولا: قبول الدفع⁴

بعد أن يتأكد المحاسب العمومي من صحة وشرعية النفقة، باستيفائها لجميع الشروط المنصوص عليها ضمن نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية، يقوم بإتمام المرحلة الأخيرة من عملية الدفع، بتحويل المبلغ المشار إليه في حوالة الدفع التي يعدها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي إلى حساب المستفيد، بوضع تأشيرته تحمل عبارة "حقق ودفع"⁵.

يرسل المحاسبون العموميون إلى الأمرين بالصرف نسخة من الأمر بالصرف أو الحوالة بعد تحويلها إلى نفقات تحمل تأشيرته التسديد⁶، ومن ثم فإن كل معاملة مالية لا تحمل هذه التأشيرته تعتبر غير نافذة.

¹ نسيمه قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 148.

² بالنسبة للآثار المترتبة عن تحصيل الإيرادات فهي لا تثير أي إشكال من الناحية القانونية مقارنة بصرف النفقات، فبعد أن يتحقق المحاسب العمومي من استقاء جميع الالتزامات الواردة في نص المادة 35 من قانون المحاسبة العمومية، يقوم بعملية تحصيل الإيرادات ضمن الآجال والإجراءات القانونية المحددة لذلك (سبق بيانها).

³ محمد فيصل مايدة وآخرون، المرجع السابق، ص 366.

⁴ المادة 37 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

⁵ نقلا عن: زهير شلال، المرجع السابق، ص 134.

⁶ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المرجع السابق.

يتولى المحاسب العمومي عملية دفع المبلغ المحدد في الأمر بالصرف أو الحوالة دون زيادة أو نقصان إلى صاحب الحق أو وكيله أو ممثله الشرعي، وتسدد النفقات العمومية إما عن طريق الدفع بالتحويل في المبالغ الكبيرة أو نقدا في المبالغ الصغيرة¹، أو عن طريق المقاصة.

أ- الدفع نقدا

في هذه الطريقة يتم الدفع مباشرة على مستوى صندوق الهيئة المعنية، مقابل وصل دفع يقدمه مستحق النفقة.

ب- الدفع بالتحويل إلى حساب بريدي أو بنكي أو حساب الخزينة

وهي الطريقة الأكثر شيوعا واستعمالا لدفع نفقات المؤسسات العمومية، حيث يقوم المحاسب العمومي بدفع الدين المستحق للدائن في حسابه وباسمه، وذلك طبقا لما تضمنته التعليمات الوزارية رقم 24 المؤرخة في 18 أوت 2002، المتضمنة كيفية دفع نفقات المؤسسات العمومية.

1- الدفع بأسلوب المقاصة

يتم اللجوء لمثل هذا الأسلوب في الدفع، لما تكون الهيئة المعنية بالدفع دائنة ومدينة في نفس الوقت ولنفس الشخص أو الهيئة، فيقوم المحاسب العمومي بتحصيل حق الهيئة المعنية ويسدد له الباقي المستحق للدفع².

ثانيا: رفض الدفع

بعد التأكيد على أن المحاسب العمومي لا يعتبر موظف تنفيذ ينحصر دوره فقط في الاستجابة الآلية لقرارات الأمر بالصرف، بل يعتبر السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية كل نفقة تدفع من خزينة الدولة³، فمتى تبين له عدم مطابقة الأمر بالصرف أو الحوالة التي يصدرها الأمر بالصرف للأحكام

¹ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 153.

² فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2014، ص 111.

³ بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 226.

التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يقع لزما عليه رفض تسديد النفقة، وإلا كان مسؤولا عنها طبقا للقواعد القانونية المشار إليها مسبقا.

والجدير بالذكر، أن المحاسب العمومي يقوم بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية استنادا على مجموعة من الوثائق الثبوتية المقدمة إليه، وبالمقابل فهو ليس مسؤول عن حالة تزوير وثائق إثبات النفقة، كما لا يحق له التدخل في مجال اختصاص الأمر بالصرف لاسيما في اختيار سعر أو نوع السلع والخدمات.¹

ثالثا: الآجال القانونية للدفع

طبقا لأحكام المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية، يلزم المشرع الجزائري المحاسب العمومي بدفع المبلغ المادي لقيمة النفقة لمستحقيها، ضمن الآجال المحددة لها قانونا، وذلك خلافا لنظيره الفرنسي، الذي لم يحدد آجالا يقيد بها سلطة المحاسب العمومي في رقابة مشروعية النفقة، فمتى قدر شرعيتها أشر عليها وقام بدفعها.²

يستقبل المحاسب العمومي الأوامر بالصرف والحوالات التي يصدرها الأمرون بالصرف بين اليوم الأول والعشرين من كل شهر³، حيث يتعين عليه تحويلها إلى نفقات في أجل أقصاه عشرة (10) أيام منذ تاريخ استلامها، ويتم حسابها ابتداء من شهر إصدارها.⁴

وفي الحالة التي يرفض فيها المحاسب العمومي دفع النفقة، يتعين عليه إبلاغ الأمرين بالصرف كتابيا بقرار رفضه القانوني للدفع مبررا فيه جميع الأسباب القانونية للامتناع عن الدفع، وذلك خلال أجل أقصاه عشرين (20) يوما ابتداء من تاريخ تسلمهم الأمر بالصرف أو الحوالة.⁵

¹ زهير شلال، المرجع السابق، ص 134.

² محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 162.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المرجع السابق.

⁴ المادة 03، المرجع نفسه.

⁵ المادة 04، المرجع نفسه.

رابعاً: إجراء التسخير

بعد صدور قرار رفض الدفع من طرف المحاسب العمومي، يجد الأمر بالصرف نفسه مثيراً بين مراجعة وتصحيح المخالفات والأخطاء المادية الواردة ليتم بعدها دفع النفقة، أو أن يلجأ لأسلوب آخر من أجل تمرير النفقة، يعرف قانوناً بإجراء التسخير. فما هو مفهوم إجراء التسخير، ضوابط وحدود استعمالاته، وآثار استعماله على فعالية دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية؟

أ - مفهوم إجراء التسخير

لم يعرف المشرع الجزائري إجراء تسخير المحاسب العمومي، واكتفى بترخيصه كأسلوب استثنائي لتمرير النفقة بموجب القانون رقم 90-21، والمرسوم التنفيذي رقم 91-314، حيث نصت المادة 47 من القانون رقم 90-21 على: "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن الأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في نص المادة 48 أدناه"، كما نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-314 على أنه: "يمكن الأمرين بالصرف إذا ما قام المحاسبون العموميون، وفقاً لأحكام المادة 47 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية بإيقاف عملية دفع نفقة، أن يطلبوا منهم كتابياً وتحت مسؤوليتهم دفعها".

وتأسيساً على ذلك، يمكن القول بأن التسخير هو إجراء قانوني يتحدد في الطلب الكتابي¹ المحرر من طرف الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته المباشرة والذي يطلب من خلاله المحاسب العمومي بشكل صريح تسديد النفقة التي أمر برفض دفعها، وذلك من أجل تقادي وضعية الانسداد التي قد تعرفها الالتزامات العالقة بينه وبين المحاسب العمومي هذا من جهة، ومن جهة أخرى يساهم في اجتناب تعطيل سير المشاريع التنموية بالجماعات المحلية.

¹ نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-314، المرجع السابق، على: "يجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة "يطلب من المحاسب أن يدفع" في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها".

والملاحظ، أن إجراء التسخير الذي يطلبه الأمر بالصرف من المحاسب العمومي تحت مسؤوليته المباشرة من أجل تسديد النفقة، يشبه إلى حد بعيد إجراء التغاضي الذي يقدمه الأمر بالصرف للمراقب المالي من أجل التأشير على النفقات الملتزم بها.

ب- ضوابط وحدود استعمال إجراء التسخير

يعتبر إجراء تسخير المحاسب العمومي أسلوب استثنائي عن القاعدة العامة عند تسديد النفقات، فالأصل هو عدم جواز دفع نفقة إذا ثبت بأنها تشكل مخالفة صريحة للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها¹، وإذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية²، ويلزم حينئذ بتقديم تقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر (15) يوما، مرفقا بنسخة من الوثائق التي تبرر أسباب رفض دفع النفقة³، وفي هذه الحالة يمكن للوزير المكلف بالمالية أن يطلب متى دعت الضرورة معلومات تكميلية من الأمرين بالصرف⁴.

والجدير بالذكر، أن الأمر بالصرف لا يستطيع استعمال هذا الإجراء بصفة مطلقة في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها من طرف المحاسب العمومي، حيث يجب على هذا الأخير أن يرفض الامتثال لإجراء التسخير إذا كان الرفض مبررا على الأقل بأحد العناصر التالية:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة،
- عدم توفر أموال الخزينة،
- انعدام إثبات أداء الخدمة،
- طابع النفقة غير الإبرائي،
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به⁵.

¹ زهير شلال، المرجع السابق، ص 123.

² المادة 48 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

³ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 92-314، المرجع السابق.

⁴ المادة 4، المرجع نفسه.

⁵ المادة 48 الفقرة 2 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

والملاحظ أن جميع الحالات المشار إليها تحمل في موضوعها خطورة، تجعل من عدم امتثال المحاسب العمومي لطلب التسخير منطقيا، فلا يتصور بأي شكل من الأشكال أن يأذن المحاسب العمومي بدفع نفقة دون أن يملك تغطية مالية لتسديدها، أو أن يأذن بدفع نفقة دون أن يتحقق أو يتأكد من إنجاز الخدمة بصورة فعلية.

ب- أثر إجراء تسخير المحاسب العمومي على فعالية دوره الرقابي

إن إجراء التسخير وفقا لهذا المفهوم يجعل من قرارات المحاسب العمومي في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها متناقضة، فمن جهة يرفض دفع النفقة إذا تحقق من أنها تشكل مخالفة صريحة للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، ومن جهة أخرى يمتثل لطلب التسخير الذي يقضي بدفع نفس النفقة التي رفضها المرة الأولى، على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية كاملة عن التنفيذ.

وفضلا عن حالة التناقض، يجعل إجراء التسخير من دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ الميزانية شكليا دون فعالية، إذا ما استثنينا الحالات المشار إليها بموجب نص المادة 48 المشار إليها، حيث كان من الممكن أن تكون رقابة المحاسب العمومي على شرعية النفقة أكثر فاعلية، لكن المشرع الجزائري جعل من قراراته غير نهائية في مواجهة الأمرين بالصرف، بسبب إمكانية تجاوزها بتكريس آلية التسخير.

خلاصة الباب الأول

لما كانت الميزانية المحلية أحد أهم عناصر التسيير المحلي وأهم الأسس التي يقوم عليها النظام اللامركزي، فإنه من الضروري أن يعهد لنفس السلطة _المجالس المحلية المنتخبة_ التي اعتمدتها وصوتت عليها حق مراقبتها وتتبع تنفيذها كمظهر من مظاهر الرقابة الداخلية، إلى جانب رقابة السلطات الوصية.

يعتبر تدخل المجالس المحلية المنتخبة في الرقابة على المالية المحلية مبدأً دستورياً، ومع ذلك جعل المشرع الجزائري من دورها في الرقابة على المالية المحلية دون فعالية، يقتصر فقط على مناقشة ما هو معروض عليها للتصويت، دون أن يترتب عن ذلك أي آثار قانونية سواء تعلق الأمر بالتصويت على مشروع الميزانية المحلية أو الحساب الإداري للبلدية والولاية.

ومن جانب آخر، تضمنت النصوص القانونية المؤطرة لعملية الرقابة المالية على الجماعات المحلية آليات قانونية بمقتضاها خول للسلطة الوصية مراقبة ميزانية الجماعات المحلية عبر مختلف مراحلها، وذلك من خلال المصادقة على الميزانية، الحلول محل المجالس المحلية المنتخبة في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة، لإدراج النفقات الإجبارية التي غفل عنها المجلس، في حالة امتناع المجالس المنتخبة عن التصويت أو لامتصاص العجز الحاصل في تنفيذ الميزانية.

وتمتد الرقابة في هذا المجال لتشمل الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية، تمارسها اللجان الداخلية للرقابة (لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض) تهدف إلى التأكد من صحة الإجراءات الممهدة لإبرام الصفقات العمومية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، لتقرر بعد ذلك إما بإقصاء الترشيحات والعروض أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو اقتراح المنح المؤقت للصفقة. وإلى جانب رقابة اللجان الداخلية تملك المصلحة المتعاقدة (البلدية والولاية) حق متابعة تنفيذ صفقاتها العمومية وضمان حسن سيرها من خلال أعمال سلطاتها في الرقابة وتعديل العقود وتوقيع الجزاءات على المتعاقدين معها.

وفي جانب آخر من الرقابة، تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى رقابة سابقة لتنفيذها، تمارس من طرف هيئات متخصصة، تتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي.

تنتهي رقابة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها للجماعات المحلية بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، حيث يملك هذا الأخير كامل السلطة في تمرير أو إيقاف أي نفقة بصفة مؤقتة أو نهائية يعتبرها غير شرعية لمخالفتها القواعد الخاصة بصرف النفقات العمومية، وبالمقابل يمكن للآمرين بالصرف التغاضي عن قرار المراقب المالي الذي يقضي برفض منح التأشيرة وتمرير النفقة.

وفضلا عن ذلك، يمارس المحاسب العمومي دورا مهما في مجال مراقبة التصرفات المالية للجماعات المحلية، فهو يقدم مساعدة آنية وعملية للتأكد من حسن تنفيذها، فله بعد أن يتأكد من صحة وشرعية النفقة أن يأمر بدفعها أو يرفض ذلك ضمن الآجال القانونية المحددة، وفي هذه الحالة يمكن للآمر بالصرف أن يطلب من المحاسب العمومي كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض لتمرير النفقة، وهو ما يعرف قانونا بإجراء تسخير المحاسب العمومي.

الباب الثاني:

الرقابة الخارجية على مالية الجماعات

المحلية: رقابة محاسبة

الباب الثاني:

الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبة

يراد بالرقابة الخارجية كما يراها البعض من الفقهاء بأنها عملية الفحص الفني المحايد والتي تمارس خارج التنظيم من قبل أجهزة رقابية متخصصة، تهدف بدرجة أولى إلى ضمان سلامة التصرفات وعن مدى كفاءة تحقيق الأهداف.¹

تقوم الرقابة الخارجية على أساس فكرة التوازن بين مبدأ استقلالية الهيئة وتمتعها بالشخصية المعنوية ومبدأ التبعية للدولة وما يتطلبه ذلك من ضرورة إخضاعها لرقابة محايدة خصوصا في المجال المالي²، تضمن النزاهة والشفافية في العمل الرقابي.

تضطلع بمهمة الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية هيئات حددها المشرع وخصها بتنظيم متميز حسب تدخلها، لكونها تتم على مستويات مختلفة من طرف هيئات مستقلة تماما عن المصالح المراقبة، ولذلك سميت بالخارجية. وتتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في الرقابة الإدارية على مالية الجماعات المحلية (الفصل الأول)، إلى جانب الرقابة القضائية المتخصصة على مالية الجماعات المحلية والتي تمارس من طرف مجلس المحاسبة (الفصل الثاني).

¹ أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 442.

² علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 51.

الفصل الأول: الرقابة الإدارية الخارجية على مالية الجماعات المحلية

تخضع الجماعات المحلية إلى جانب الرقابة التي تقوم بها الأجهزة التابعة لها والمكلفة بتتبع أنشطتها سواء بشكل قبلي أو بعدي إلى رقابة خارجية تضمن الحياد والنزاهة في العمل الرقابي، تمارسها أجهزة خارجية متخصصة كل واحدة في مجالها.

وباتساع مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية بشكل عام، فإن الرقابة التي نعنيها في هذا الفصل هي الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية (المبحث الأول)، إلى جانب رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة الخارجية على صفقات الجماعات المحلية

إلى جانب الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، أكد المرسوم الرئاسي 15-247 على ضرورة أن تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية إلى رقابة خارجية، تستهدف التحقق من مطابقة الصفقات للنصوص القانونية المعمول بها، ونظامية الإجراءات المتخذة من قبل المصلحة المتعاقدة¹، تمارسها أجهزة رقابية خارجية متخصصة ومتعددة.

وبالرغم من تعدد أجهزة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية، إلا أن دراستنا ستقتصر على تبيان وتوضيح الرقابة الخارجية القبلية دون سواها والممثلة في رقابة لجان الصفقات العمومية.

وبناء على ذلك، نصت المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247 على: " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 6 من هذا المرسوم، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحددة...".

وبذلك يكون المنظم الجزائري قد اعتمد على لجان الصفقات العمومية كآلية رقابة خارجية على صفقات الولاية والبلدية، تحدث هذه اللجان على مستوى كل مصلحة متعاقدة طبقا لتنظيم الصفقات العمومية، في حدود الاختصاصات المقررة قانونا، وهو ما سنتطرق إليه على نحو من التفصيل من

¹ عبد الحميد بن علي، دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 1، العدد 02، 2017، ص 229.

خلال الإحاطة بتنظيم لجان صفقات الجماعات المحلية (المطلب الأول)، وتحديد مهامها الرقابية والنتائج المترتبة عنها (المطلب الثاني)، لنصل في الأخير إلى تقييم دورها في مجال الرقابة على الصفقات العمومية (المطلب الثالث).

المطلب الأول : تنظيم لجان صفقات الجماعات المحلية

لقد تضمن المشرع الجزائري في تنظيم الصفقات العمومية آلية الرقابة الخارجية للجان الصفقات العمومية التي يندرج ضمنها لجان صفقات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، وهي اللجنة البلدية للصفقات واللجنة الولائية للصفقات ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية كأصل عام، وقد تتم الرقابة المشار إليها من قبل اللجنة القطاعية للصفقات إذا بلغ التقدير الإداري للصفقة قيمة مالية معينة.¹

تقتضي معرفة تنظيم لجان الصفقات العمومية المحلية، التطرق إلى حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية (الفرع الأول)، وتحديد تشكيلة كل منها (الفرع الثاني)، وضبط قواعد سيرها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية

تضمن المرسوم الرئاسي 15- 247 في طياته لمعيارين كأساس لتقسيم وتوزيع الاختصاص بين كل من لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة (الولاية والبلدية)، واللجنة القطاعية للصفقات، وهو ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

أولاً: حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية وفقاً للمعيار العضوي

طبقاً لأحكام المواد 173 و 174 من تنظيم الصفقات العمومية 15- 247، يؤول بحسب هذا المعيار _ المعيار العضوي _ رقابة صفقات الجماعات المحلية إلى لجان الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة، تتحدد في اللجنة الولائية للصفقات واللجنة البلدية للصفقات، بالإضافة إلى لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية.

¹ عباس صادقي، المرجع السابق، ص 79.

أ- اللجنة الولائية للصفقات

طبقا لأحكام المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247، تختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير ممرضة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية، كما تختص ببعض الصفقات الخاصة بالبلدية والمؤسسات العمومية المحلية إذا بلغت العتبة المالية المقررة وفقا للفقرة 02 من المادة 173¹، والمقدرة بمائتي مليون دينار (200,000,000 دج) بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم، وخمسين مليون دينار (50,000,000 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار (20,000,000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات.

ب- اللجنة البلدية للصفقات

طبقا لأحكام المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247، تختص اللجنة البلدية للصفقات في إطار الرقابة القبلية الخارجية على الصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية، مع الأخذ بعين الاعتبار حدود المستويات المنصوص عليها، حسب الحالة، في المادتين 139 و 173 من تنظيم الصفقات العمومية.

والجدير بالذكر أن الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، في حدود المستويات المحددة في نص المادة 139، هي من اختصاص اللجنة الولائية للصفقات.²

ت- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية

طبقا لأحكام المادة 175 من المرسوم الرئاسي 15-247، تختص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية، بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة، مع الأخذ بعين الاعتبار حدود المستويات المنصوص عليها حسب الحالة، في المادتين 139 و 173 من تنظيم الصفقات العمومية.

¹ عادل زياد، دور رقابة لجان صفقات الجماعات الإقليمية على مشروعية الصفقة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص 1741.

² المادة 173 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

ثانيا: حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية وفقا للمعيار المالي

إلى جانب المعيار العضوي، اعتمد المشرع الجزائري وفقا لتنظيم الصفقات العمومية الحالي، على المعيار المالي كفاصل لتوزيع الاختصاص بين اللجنة الولائية للصفقات واللجنة البلدية، ومن الناحية التطبيقية يعتبر المعيار الأكثر دقة ووضوحا، فالمبالغ الضخمة والقيم الكبيرة تؤول حصريا للجنة القطاعية للصفقات بدلا من اللجنة الولائية والبلدية للصفقات.¹

طبقا لأحكام المادة 184 من المرسوم الرئاسي 15-247، تختص اللجنة القطاعية للصفقات، بالرقابة على المشاريع على النحو الآتي:

أ - بالنسبة لعقد الأشغال

ينبغي أن يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة المراد عرضها على اللجنة القطاعية للصفقات مبلغ مليار دينار (1,000,000,000 دج) ، ودون بلوغ هذه العتبة المالية أو السقف المالي تعرض رقابة الصفقة على اللجنة الولائية للصفقات أو اللجنة البلدية طبقا للمعيار العضوي.

ب - بالنسبة لصفقة اقتناء اللوازم

ينبغي أن يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة المراد عرضها على اللجنة القطاعية للصفقات مبلغ ثلاثمائة مليون دينار (300,000,000 دج) ، ودون بلوغ هذه العتبة المالية أو السقف المالي تعرض رقابة الصفقة على اللجنة الولائية للصفقات أو اللجنة البلدية طبقا للمعيار العضوي.

ت - بالنسبة لصفقة الخدمات

ينبغي أن يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة المراد عرضها على اللجنة القطاعية للصفقات مبلغ مائتي مليون دينار (200,000,000 دج) ، ودون بلوغ هذه العتبة المالية أو السقف المالي تعرض رقابة الصفقة على اللجنة الولائية للصفقات أو اللجنة البلدية طبقا للمعيار العضوي.

¹ مزيتي فاتح، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 225.

ث- بالنسبة لعقد الدراسات

ينبغي أن يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة المراد عرضها على اللجنة القطاعية للصفقات مبلغ مائة مليون دينار (100,000,000 دج)، ودون بلوغ هذه العتبة المالية أو السقف المالي تعرض رقابة الصفقة على اللجنة الولائية للصفقات أو اللجنة البلدية طبقا للمعيار العضوي.

الفرع الثاني: تحديد تشكيلة لجان صفقات الجماعات المحلية

من خلال هذه الفقرة سنحاول أن نتطرق لتشكيل اللجان المحلية للصفقات (الفقرة الأولى)، ثم لتشكيل اللجنة القطاعية للصفقات (الفقرة الثانية)، ثم طريقة تعيين أعضائها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تشكيل اللجان المحلية للصفقات

نص المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 على تشكيل لجان الصفقات المحلية، والمتمثلة في اللجنة الولائية للصفقات (أولا)، اللجنة البلدية للصفقات (ثانيا)، ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية (ثالثا) بموجب المواد 173، 174 و 175 منه تباعا.

أولا: تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات

تتشكل اللجنة الولائية للصفقات من تسعة (9) أعضاء، تتمثل في الوالي أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، ثلاثة (3) ممثلين عن المجلس الولائي المنتخب، ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية بحسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء، و مدير التجارة بالولاية.

وبناء على ذلك، يعد الوالي رئيسا للجنة الولائية للصفقات باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى المحلي، وبموجب ما تضمنته أحكام المادة 173 في فقرتها الثالثة يمكن تمثيل الوالي في رئاسة اللجنة، ويرجع ذلك إلى كثرة انشغالاته ومسؤولياته، وبحسب ما تتطلبه التنظيمات المعمول بها يمكن للوالي تعيين الأمين العام للولاية ممثلا عنه لرئاسة اللجنة.¹

¹ عادل زياد، المرجع السابق، ص 1738.

ثانيا: تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات

تتشكل اللجنة البلدية للصفقات من سبعة (7) أعضاء، تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية بحسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.

والملاحظ أن تنظيم الصفقات العمومية لم يحترم نفس التركيبة البشرية للجنة البلدية للصفقات والتي أقرها المشرع بموجب قانون البلدية رقم 11-10، حيث نصت المادة 191 منه على: " تنشأ لجنة البلدية للمناقصة تتشكل كما يأتي:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيسا،
- منتخبان (2) يعينهما المجلس الشعبي البلدي، عضوين،
- الأمين العام للبلدية، عضوا،
- ممثل مصالح أملاك الدولة.

تتم المناقصة بناء على دفتر شروط، تصادق عليه قانونا اللجنة البلدية للمناقصة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. وتحدد مصالح أملاك الدولة السعر الافتتاحي ".

ثالثا: تشكيلة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية

تتشكل لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية من ستة (6) أعضاء، تتمثل في ممثل السلطة الوصية رئيسا، المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية، ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة) وممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية بحسب موضوع الصفقة (البناء، الأشغال العمومية، الري) عند الاقتضاء.

والملاحظ أن المنظم الجزائري كان أكثر دقة في تحديد أعضاء لجان الصفقات المحلية المختصة بالرقابة القبلية الخارجية، على عكس لجان الرقابة الداخلية (لجنة فتح الأطراف وتقييم

العروض) التي ترك سلطة إنشائها لمسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر¹، إضافة إلى كونه عمد على احترام التركيبة الجماعية لتشكيل اللجنة، ويتضح ذلك من خلال تنوع وتعدد الجهات والمصالح الإدارية الممثلة فيها، خاصة وأنها تضم في تشكيلتها أعضاء من المجالس المحلية المنتخبة، يتولون مهام رقابة صرف الأموال العمومية وتنفيذ الطلبات العامة، بصفتهن ممثلي الرقابة الشعبية المحلية، وهو ما يؤكد تجسيد مبدأ التسيير الجماعي لملف الصفقة من جهة، ومن جهة أخرى يؤكد ذلك مدى تطابق الأحكام المتعلقة بالرقابة الخارجية ومضمون نص المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274.²

وللإشارة، كل لجان الصفقات المحلية تضم في تشكيلتها ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية، وهذا ما يؤكد وصاية وزارة المالية على الصفقات العمومية³، وبعد ذلك أمر منطقي وذلك لارتباط الصفقة المباشر بوضعية الخزينة العمومية.

أما عن تدعيم اللجان بممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية يتمتع بالخبرة اللازمة في تنفيذ الصفقات العمومية، من شأنه أن يضيفي شمولية ودفعاً أكثر على أعمال اللجنة، ويجعل من مقرراتها تتسم بالموضوعية من جميع الجوانب⁴، كما انفردت اللجنة الولائية بعضوية ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة دون اللجان الأخرى، لما للميزانية الولائية من ارتباط مباشر بمعايير النوعية وحركة رؤوس الأموال.

¹ المادة 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² منصف عبد العزيز لعراية، إبرام الصفقات العمومية والحكم الراشد في القانونين الجزائري والتونسي - دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، 2018، ص 174.

³ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 98.

⁴ المرجع نفسه، ص 99.

الفقرة الثانية: اللجنة القطاعية للصفقات

طبقا لأحكام نص المادة 179 من المرسوم الرئاسي 15- 274 تحدث لدى كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات، تتولى مهمة الرقابة على الصفقات العمومية في حدود المستويات المحددة في نص المادة 184 المشار إليها أعلاه.¹

تتشكل اللجنة القطاعية للصفقات من ثمانية (8) أعضاء، ممثلة في الوزير أو ممثله رئيسا، ممثل الوزير المعني نائبا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، ممثلان اثنين (2) عن القطاع المعني، ممثلان اثنين (2) عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للحسابات)، وممثل عن الوزير المكلف بالتجارة،² وبخلاف أعضاء اللجان المحلية، يغلب على تشكيلة اللجنة القطاعية للصفقات الطابع التقني في معيار اختيارهم وانتقائهم.³

وعلى سبيل الاستشارة، يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص خبير، من شأنه أن يساعدها في القيام بأشغالها.⁴

والملاحظ في تشكيلة اللجنة القطاعية للصفقات أنها جميع أعضائها يتبعون لسلطة أعلى منهم تربطهم بها علاقة رئاسية، فأغلبهم يمثلون وزراء في قطاعات مختلفة، وحتى الوزراء أنفسهم ليسوا مستقلين عن الجهة التي عينتهم والممثلة في رئيس الجمهورية. كل هذه المعطيات المطروحة من شأنها أن تشكل حاجسا يمنع أعضاء اللجنة من أداء مهامهم بكل استقلالية وتحد من فعالية الرقابة التي يمارسونها، باعتبارهم مهددين بالضغوطات الممارسة من قبل السلطات التي يتبعونها خاصة وأن

¹ طبقا لأحكام نص المادة 180 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 274، المرجع السابق، تتحدد صلاحيات اللجنة القطاعية للصفقات في مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية، تقديم مساعدات للمصلحة المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها، والمشاركة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

² المادة 185، المرجع نفسه.

³ عباس صادقي، المرجع السابق، ص 81.

⁴ المادة 191 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع نفسه.

الصفقات التي تخضع لرقابة اللجان القطاعية تكلف الخزينة العمومية أمولا طائلة، ما يجعل من احتمالات تجاوزهم عن بعض المخالفات والاختلالات التي يلمحونها في إطار رقابتهم جد واردة.¹

الفقرة الثالثة: تعيين أعضاء لجان الصفقات

بين المرسوم الرئاسي 15-247 طريقة تعيين أعضاء لجان الصفقات بموجب المادة 176 منه، حيث نصت على: " يعين أعضاء لجان الصفقات ومستخلفوهم، باستثناء من عين بحكم وظيفته، من قبل إدارتهم بأسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاثة (3) سنوات قابلة للتجديد "، وبذلك يكون المنظم قد وضع نفس المبدأ لطريقة تعيين الأعضاء، فباستثناء من عين بحكم وظيفته، يعين باقي أعضاء اللجان ومستخلفوهم من قبل إدارتهم بأسمائهم الشخصية وبصفتهم لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد.

وعلى هذا الأساس، يتكفل كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بتعيين ممثلي المصالح المتعاقدة، في حين يتم تعيين الأعضاء المنتخبين بموجب مداولة مصادق عليها من السلطة الوصية، أما عن بقية الأعضاء فيتم تعيينهم " بحكم وظائفهم " بحسب ما ورد في نص المادة 176، أي أن وزارة المالية تتولى تعيين ممثليها من مصالح الميزانية والمحاسبة، ويتولى وزير التجارة تعيين المدير الولائي المحدد في تشكيلة اللجنة الولائية (مدير التجارة)، وتتولى الوزارة المعنية تعيين ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية، بحسب موضوع الصفقة (صفقة أشغال، بناء، ري،...)، ويكون التعيين في جميع الأحوال بأسماء أصحابها لا بصفاتهم.²

وللإشارة، في حالة غياب رئيس لجنة الصفقات العمومية، أو حدوث مانع له يحول دون ممارسة مهامه بصفة طبيعية، يمكن للمسؤول الأول عن المصلحة المتعاقدة، أو السلطة الوصاية بحسب الحالة، تعيين عضو مستخلف من خارج اللجنة لاستخلافه³، وعلى وجه العموم يمنع الاستخلاف في

¹ منال حليمي، تنظيم الصفقات العمومية وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2017، ص 169.

² محمد حمودي، دور هيئات الرقابة الخارجية في ضمان شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية: دراسة في إطار المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، المجلد 11، العدد 02، 2019، ص 30.

³ المادة 176 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

عضوية اللجنة إلا لظروف قاهرة أو مانع قانوني، ولعل سبب ذلك هو رغبة المشرع في ترتيب مسؤوليات أعضاء اللجنة.¹

الفرع الثالث: قواعد سير لجان صفقات الجماعات المحلية

تخضع لجان صفقات الجماعات المحلية أثناء ممارسة مهامها لنظام قانوني يحدد تنظيمها وسير أعمالها، لاسيما تعلق الأمر بانعقاد اجتماعات اللجنة ونصابها القانوني (الفقرة الأولى)، وجدول أعمالها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اجتماعات لجنة صفقات الجماعات المحلية

تتعدد اجتماعات لجنة صفقات الجماعات المحلية في جلسة مغلقة بمبادرة من رئيسها، أو من نائبه في حالة غياب رئيس اللجنة أو حصول مانع له²، كما يمكن للجنة أن تجتمع متى دعت الضرورة إلى ذلك بناء على استدعاء من رئيسها.³

والجدير بالذكر، أن سوء استغلال رئيس اللجنة أو نائبه لسلطته في تقدير ضرورة اجتماع اللجنة من عدمه، يؤدي حتما إلى تراكم ملفات الصفقات العمومية ودفاقر الشروط على مكتب الأمانة الدائمة، ما يترتب عنه شلل في انطلاق تنفيذ المشاريع.

وبخلاف لجنة الرقابة الداخلية (لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض) التي تصح اجتماعاتها دون توافر نصاب قانوني محدد، فإن لجان الصفقات المحلية لا تصح اجتماعاتها إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وإذا لم يكتمل النصاب القانوني في الجلسة الأولى⁴، تجتمع اللجنة من جديد في غضون الثمانية (8) أيام الموالية وتصح مداولاتها مهما كان عدد الحضور، وتتخذ اللجنة قراراتها

¹ عبد الحميد بن علي، المرجع السابق، ص 231.

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118 المؤرخ في 16 مارس 2011، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادر في 13 مارس 2011.

³ المادة 14 الفقرة 01، المرجع نفسه.

⁴ في الحالة التي لا يكتمل فيها النصاب القانوني للجنة، يعلن رئيس اللجنة عدم عقد الجلسة بعد نصف ساعة من الموعد المحدد في الاستدعاء. انظر المادة 14 الفقرة 02، المرجع نفسه.

بأغلبية الأصوات مع ترجيح صوت الرئيس في حال تساوت الأصوات¹، ويتم في الأخير تسجيل المداولات حسب الترتيب الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من الرئيس توضح فيه جميع تفاصيل عملية التصويت، كما يوقع على المداولة من قبل جميع الأعضاء في الجلسة، وفي حالة امتناع أحد الأعضاء عن الإمضاء لا بد من أن تدرج أسباب ذلك في السجل، وهو ما يؤكد جدية هذا النوع من الرقابة.²

يلزم أعضاء اللجنة وكل شخص يحضر جلساتها بالسر المهني³ وواجب التحفظ⁴، فلا يمكنهم بأي حال من الأحوال إفشاء المعلومات التي يطلعون عليها، كما يتعين على أعضاء اللجنة المشاركة شخصيا في كل الجلسات، ولاستحالة الحضور الشخصي الدائم لهم، بحكم حجم المسؤولية وطبيعة المناصب التي يشغلونها، دفع بالمشروع إلى التخفيف عنهم وذلك بالسماح بإمكانية تمثيلهم من طرف مستخلفيهم.⁵

وفي حالة غياب أحد أعضاء اللجنة فإنه ملزم بتبرير غيابه برسالة يوجهها إلى رئيس اللجنة، حيث يتولى هذا الأخير بالتبليغ عن كل غياب غير مبرر إلى علم السلطة التي عينت العضو، كما يمكن له أن يطلب باستبدال العضو الغائب بعد ثلاثة (3) غيابات متتالية غير مبررة.⁶

الفقرة الثانية: جدول أعمال لجنة صفقات الجماعات المحلية

تمارس لجنة صفقات الجماعات المحلية مهامها بناء على جدول أعمال معد مسبقا من طرف الكتابة الدائمة للجنة⁷، يتضمن عرضا دقيقا عن كل المسائل التي سوف يتعرض لها في اجتماعات

¹ المادة 191 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² إن اعتماد نظام التصويت برفع الأيدي من شأنه أن يؤثر على نزاهة العملية، لكون هذه الطريقة تفتح مجالا واسعا أمام المجاملة في التصويت بين الأعضاء، ما يهدد مصداقية الرقابة التي تقوم بها، ولذا فإنه من الضروري اعتماد أسلوب آخر للتصويت يكون أكثر سرية ومصداقية ضمانا لاستقلالية الأعضاء ورغبة في الوصول إلى رقابة فعالة. أنظر: منال حلبي، المرجع السابق، ص 169.

³ المادة 194 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁴ المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118، المرجع السابق.

⁵ المادة 191 الفقرة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁶ المواد 30 و 31 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118، المرجع نفسه.

⁷ المادة 199 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

اللجنة، حيث تسجل فيه كل مشاريع دفاتر شروط المناقصات والتراضي بعد الاستشارة ومشاريع الصفقات والملاحق والطعون.¹

تبرمج الملفات في جدول الأعمال بحسب ترتيب وصولها، غير أن يمكن لرئيس اللجنة بصفة استثنائية إعادة النظر في ترتيب برمجة الملفات، للتكفل ببعض الملفات المستعجلة التي لا تحتل أي تأخير²، وكان الأحرى بالمشروع أن يعيد النظر في مسألة ترتيب الملفات ضمن جدول الأعمال بما يعكس أهمية المشاكل المطروحة وأبعادها، لا بترتيب وصولها.

وتسجل أيضا ضمن جدول الأعمال جميع المسائل التي لها علاقة بصلاحيات اللجنة، وزيادة على الرئيس، يمكن لأي عضو من أعضاء اللجنة طلب تسجيل مسألة معينة في جدول الأعمال، وتندرج ضمن اختصاصات اللجنة.³

المطلب الثاني: مهام اللجان الخارجية في الرقابة على صفقات الجماعات المحلية والآثار المترتبة عنها

للرقابة الخارجية على الصفقات العمومية أهمية خاصة على الصعيد المحلي، لاسيما ما يتعلق بتكريس قواعد الشفافية والتحقق من التزام المصالح المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية والحرص على مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁴، ويتضح ذلك من خلال ضبط اختصاصات اللجان المحلية في الرقابة على الصفقات العمومية (الفرع الأول)، والبحث في فحوى النتائج التي تتبثق عنها (الفرع الثاني).

¹ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118، المرجع السابق.

² المادة 16 الفقرة 01، المرجع نفسه.

³ المادة 17، المرجع نفسه.

⁴ نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 -، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، المجلد 16، العدد 02، 2021، ص 127.

الفرع الأول: اختصاصات لجان رقابة الصفقات العمومية على المستوى المحلي

تتولى لجان رقابة الصفقات العمومية على المستوى المحلي مهام الرقابة القبلية لاسيما في إطار تحضير الصيغة العمومية وإتمام إجراءاتها¹، إذ تعمل على دراسة مشاريع دفاتر الشروط والمصادقة عليها (الفقرة الأولى)، ولا تقف اختصاصاتها عند حدود مشاريع دفاتر الشروط كرقابة أولية على الصيغة، بل تمتد لتشمل دراسة مشاريع الصفقات (الفقرة الثانية) ومشاريع الملاحق ضمن الحد المالي المنصوص عليه في تنظيم الصفقات العمومية المعمول به (الفقرة الثالثة)، فضلا عن ذلك تنظر في الطعون التي يرفعها المتعاملون الاقتصاديون باعتراضهم على قرارات المصلحة المتعاقدة (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: دراسة مشاريع دفاتر الشروط والمصادقة عليها

تقوم المصلحة المتعاقدة قبل الإعلان عن رغبتها في التعاقد وفي إطار التحضير للصيغة العمومية بإعداد مشاريع دفاتر الشروط وفقا للصيغ التي حددها تنظيم الصفقات العمومية، أين تبرز إرادتها في تضمين تلك الدفاتر ببعض المواصفات التقنية المتعلقة بتنفيذ المشروع من منطلق أنها صاحبة المصلحة².

وبحسب نصوص المواد 173، 174 و 175 من المرسوم الرئاسي 15-247، تنظر لجان الصفقات على المستوى المحلي في مشاريع دفاتر الشروط وفقا لمستويات مالية محددة، بإجراء دراسات حولها والتدقيق في محتوياتها، لتقرر بعد ذلك عن مدى مطابقتها لمبادئ إبرام الصفقات ومدى قدرتها على تحقيق حاجات المصلحة المتعاقدة³.

الفقرة الثانية: دراسة مشاريع الصفقات

تقوم المصلحة المتعاقدة بإعداد مذكرة تحليلية عن كل مشروع صفقة، يتضمن المعلومات الأساسية التي تسمح لأعضاء اللجنة بممارسة مهامهم، تكون مرفقة بتقرير تقديمي للملف، يتضمن

¹ عادل زياد، المرجع السابق، ص 1745.

² فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 227.

³ عباس صادقي، المرجع السابق، ص 101.

تذكيرا بالمضمون العام لمشروع الصفقة أو الملحق وكل معلومة من شأنها أن تقدم توضيحا لأعضاء لجنة الصفقات.¹

تبلغ المصلحة المتعاقدة المذكرة التحليلية مرفقة بالتقرير التقديمي إلى أعضاء اللجنة في أجل لا يقل عن ثمانية (8) أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة²، مع إمكانية تخفيض هذه الآجال بالنسبة للملفات المستعجلة، على أن لا تقل المدة المذكورة عن يومين.³

الفقرة الثالثة: دراسة مشاريع الملاحق

في إطار تنفيذ الصفقات العمومية، يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة، وفقا لتنظيم الصفقات العمومية المعمول به، والملحق طبقا للمرسوم الرئاسي 15-247: " يشكل الملحق وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/ أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة"⁴، وكما بينت النصوص المذكورة سابقا⁵، تعرض الملاحق على لجان الصفقات المحلية بحسب اختصاصاتها في حدود الآجال التعاقدية كقاعدة عامة، ويستثنى بذلك الملحق عديم الأثر المالي، أو كان نتيجة لظروف وأسباب استثنائية غير متوقعة خارجة عن إرادة الأطراف، أو قضت الضرورة بإبرامه خارج الآجال بسبب طبيعة الصفقة.⁶

الفقرة الرابعة: دراسة طعون المتعاملين الاقتصاديين

إعمالا لنص المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247، يمنح للمتعاملين الاقتصاديين الحق في الطعن أمام لجان الصفقات المحلية المختصة، عن المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء وفقا للقواعد والآجال القانونية المحددة.⁷

¹ المادة 35 الفقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118، المرجع السابق.

² المادة 197 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

³ المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118، المرجع نفسه.

⁴ المادة 136 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁵ المواد 173، 174 و175، المرجع نفسه.

⁶ المادة 138، المرجع نفسه.

⁷ المادة 82 الفقرة 1، المرجع نفسه.

يمارس المتعهدين حقهم في الطعن أمام لجنة الصفقات العمومية المختصة في أجل عشرة (10) أيام، ابتداء من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة أو في بوابة الصفقات العمومية، وإذا تزامن اليوم العاشر مع يوم عطلة أو يوم راحة قانونية، يمدد التاريخ المحدد لرفع الطعن إلى يوم العطلة الموالي،¹ بالنسبة للطعن في المنح المؤقت للصفقة في حالات المسابقة وطلب العروض المحدود، يقدم عند نهاية الإجراء.²

تتظر لجان الصفقات في الطعون المودعة لديها، وتفصل فيها بموجب قرار في أجل خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ انقضاء أجل العشرة (10) أيام المذكور أعلاه، وتلتزم اللجنة المختصة بتبليغ قرارها للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.³

والجدير بالذكر، إنه وفي الحالات التي لا تستقبل فيها لجان الصفقات المختصة أي طعون بشأن المنح المؤقت للصفقة، يعرض مشروع الصفقة للدراسة على لجنة الصفقات المختصة بعد انقضاء الآجال القانونية للطعن مباشرة والمقدرة بعشرة (10) أيام، أما في حالة وجود طعون عن المنح المؤقت للصفقة، فإنه لا يمكن عرض مشروع الصفقة على لجنة الصفقات المختصة إلا بعد انقضاء أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة، وتجتمع عندئذ الصفقات المختصة (اللجنة الولائية للصفقات، اللجنة البلدية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية، واللجنة القطاعية للصفقات) بحضور ممثل المصلحة المتعاقدة بدور استشاري.⁴

والملاحظ، أن تنظيم الصفقات العمومية الحالي وسع من دائرة القرارات التي يجوز فيها الطعن لدى لجان الصفقات المختصة، بخلاف ما كان معمولا به في التنظيم الملغى، أين كان محصورا فقط في قرارات المنح المؤقت للصفقة.⁵

¹ المادة 82 الفقرة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² المادة 82 الفقرة 7، المرجع نفسه.

³ المادة 82 الفقرة 8، المرجع نفسه.

⁴ المادة 82 الفقرة 9، المرجع نفسه.

⁵ المادة 114 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المرجع السابق.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن ممارسة لجان الصفقات المحلية لمهامها الرقابية

تختص لجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي موضوعيا بالرقابة على دفاتر الشروط، وكذا مطابقة الصفقات والملاحق للتشريع و/ أو التنظيم المعمول به، وبحسب نص المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15- 247 فهي تعتبر " مركز اتخاذ القرار فيما يخص رقابة الصفقات العمومية الداخلة ضمن اختصاصها "، وبهذه الصفة تتوج العملية الرقابية التي تمارسها لجان الصفقات المحلية إما بمنح التأشيرة (الفقرة الأولى) أو رفض منح التأشيرة (الفقرة الثانية) عندما يتعلق الأمر بدراسة مشاريع الصفقات والملاحق، إلى جانب الآثار المترتبة عن الفصل في الطعون المودعة لديها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: منح التأشيرة

تتظر لجنة الصفقات المختصة في الملفات المعروضة أمامها والمتعلقة أساسا بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق، وبعد أن تتأكد من مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول به، وعدم مخالفتها للمبادئ التي تحكم الصفقات العمومية،¹ تقرر اللجنة منح التأشيرة، حيث يمكن أن تكون شاملة (أولا)، كما يمكن أن ترد عليها مجموعة من التحفظات (ثانيا).²

أولا: منح التأشيرة الشاملة

تعتبر التأشيرة التي تمنحها لجنة الصفقات المختصة أهم خطوة في عملية الرقابة القبلية على إبرام الصفقات العمومية، حيث تختص بمنح التأشيرة لجنة الصفقات المختصة تبعا لقواعد توزيع الاختصاص لكل لجنة على النحو الذي تم بيانه سابقا، وبذلك فإن صدور التأشيرة عن لجنة صفقات غير مختصة يجعل منها باطلة وغير مشروعة.

كما تلتزم لجنة الصفقات المختصة باحترام المواعيد المقررة لإصدار مقرر منح التأشيرة، والتي قدرت بمدة عشرين (20) يوما بالنسبة للجنة صفقات المصلحة المتعاقدة³، وخمسة وأربعون (45)

¹ بشيرة بجاوي، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2012، ص 78.

² المادة 195 الفقرة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المرجع السابق.

³ المادة 179، المرجع نفسه.

يوما بالنسبة للجنة القطاعية للصفقات¹، وذلك ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجان.

وفي حالة عدم صدور التأشيرة في الآجال المحددة، تخطر المصلحة المتعاقدة الرئيس الذي يجمع لجنة الصفقات المختصة في غضون ثمانية (8) أيام الموالية وعلى اللجنة أن تبت في الأمر حال انعقاد الجلسة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.²

تحدد جملة الدوافع التي على إثرها تلتزم لجنة الصفقات المختصة بمنح التأشيرة في الحالة القانونية المنصوص عليها في المادة 196 الفقرة 01 حيث نصت على: " يجب على المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجباريا التأشيرة..."، على أن يكون الطلب مصحوبا بملف كامل لمشروع الصفقة أو الملحق، وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف، إلا في حالة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية.³

تلتزم لجنة الصفقات المختصة بسحب التأشيرة الممنوحة، بعد تبليغها كتابيا من قبل المراقب المالي والمحاسب العمومي عن وجود مخالفات للأحكام التشريعية المتعلقة بالصفقات العمومية، وفي كل الأحوال تلتزم اللجنة بسحب تأشيرتها قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار⁴، أي أنه وبمفهوم المخالفة، تفقد لجنة الصفقات المختصة سلطتها في سحب التأشيرة التي منحها بمجرد تبليغ المتعهد المختار بالصفقة، رغم ما يعتريها من عيوب ومخالفات للأحكام التشريعية، الأمر الذي يتعين على المشرع تداركه.

تصدر لجنة الصفقات المختصة قرارها بمنح التأشيرة وفقا للإجراءات والأشكال المحددة قانونا، وعليه يخضع منح التأشيرة لشكلية الكتابة⁵ وإجراء التبليغ، حيث تلتزم لجنة الصفقات المختصة بتبليغ

¹ المادة 189 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² المادة 198، المرجع نفسه.

³ المادة 196 الفقرة 01، المرجع نفسه.

⁴ المادة 196 الفقرة 02، المرجع نفسه.

⁵ كأصل عام لا تشترط الكتابة في مجال العقود الإدارية، لكن في مجال الصفقات العمومية يشترط المشرع الفرنسي شرط الكتابة بصريح العبارة " Les marchés publics sont des contrats écrits "، أنظر: Yves GAUDEMET, op.cit, p 693. وهو ما نص عليه المشرع الجزائري بموجب نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274، المرجع نفسه.

المصلحة المتعاقدة المعنية والسلطة الوصية بقراراتها، خلال ثمانية (8) أيام على الأكثر من تاريخ انعقاد الجلسة.¹

ثانيا: منح التأشير مرفقة بتحفظات

يخول كذلك للجان الصفقات المحلية في إطار الرقابة على مشروعية الصفقة أن تمنح تأشيرتها مرفقة ببعض التحفظات، قد تكون موقفة، وقد تكون غير موقفة²، فضلا عن ذلك يمكن للجنة تأجيل مشروع الصفقة لاستكمال المعلومات الناقصة.³

أ- التحفظات الموقفة

يمكن للجنة الصفقات المختصة أن تمنح تأشيرتها مرفقة ببعض التحفظات الموقفة، وذلك عندما يتعلق الأمر بموضوع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، ولا يمكن في هذه الحالة أن تدخل الصفقة حيز التنفيذ إلا بعد تصحيح تلك الملاحظات الواردة على الموضوع.

ب- التحفظات غير موقفة

وبخلاف الحالة الأولى، قد ترد تلك التحفظات بأثر غير موقف، وذلك عندما ترتبط بشكل الصفقة دون موضوعها، إلا أن النصوص القانونية في هذا المجال لم تقدم إجابات محددة وواضحة عن كيفية إبداء التحفظات من الناحية الشكلية أو الموضوعية.

ت- تأجيل مشروع الصفقة لاستكمال المعلومات

طبقا لأحكام المادة 195 الفقرة 06، يمكن للجنة الصفقات المختصة تأجيل الملف المسجل ضمن جدول أعمالها، لاستكمال بعض المعلومات الناقصة، وفي هذه الحالة توقف المواعيد ولا تعود للسريان إلا ابتداء من يوم استكمال المعلومات المطلوبة.

¹ المادة 195 الفقرة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² المادة 195 الفقرة 05، المرجع نفسه.

³ المادة 195 الفقرة 06، المرجع نفسه.

الفقرة الثانية: رفض منح التأشيرة

بعد معاينة لجنة الصفقات المحلية المختصة لأحد الأسباب القانونية المنصوص عليها في الفقرة 03 من المادة 195، والمتعلقة أساساً بمخالفة التشريع و/أو التنظيم المعمول به، أو مخالفة المبادئ التي تحكم الصفقات العمومية، تقرر اللجنة المختصة رفض منح التأشيرة بقرار معلل، ملزم للمصلحة المتعاقدة، حيث يتعين على هذه الأخيرة مواصلة تقييم العروض مع أخذ قرار اللجنة (رفض منح التأشيرة) بعين الاعتبار.

بعد رفض التأشيرة من طرف لجنة الصفقات المختصة، يمكن للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، في حدود صلاحيات كل منهما، وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة بتجاوز قرار لجنة الصفقات المختصة الذي يقضي برفض منح التأشيرة بموجب مقرر معلل.¹

يلتزم كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، بإرسال نسخة من مقرر التجاوز، المعد حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، إلى مجلس المحاسبة وإلى الوزير المكلف بالمالية (سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمفتشية العامة للمالية)، وإلى لجنة الصفقات المعنية.²

والجدير بالذكر، أنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية، إذ تكون في هذه الحالة قرارات لجنة الصفقات المختصة نهائية ومحدثة لآثارها القانونية حيث يقتضي ذلك إيقاف تنفيذ الصفقة، في حين يمكن اتخاذ مقرر التجاوز عندما يرتبط الرفض بعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، ويفرض ذلك على المراقب المالي والمحاسب العمومي، وفي جميع الحالات لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز بعد أجل تسعين (90) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة.³

ومهما يكن من أمر، فإن نص المادة 202 من تنظيم الصفقات العمومية رقم 15-274 يتعارض بشكل واضح مع مبدأ دولة القانون الذي يلزم هيئات الدولة على جميع المستويات باحترام

¹ المادة 200 الفقرة 03 و 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

² المادة 201 الفقرة 02، المرجع نفسه.

³ المادة 202، المرجع نفسه.

قوانين الدولة وتنظيماتها والعمل على تطبيقها لا يتجاوزها، كما أن ما تضمنته أحكام المادة يجعل من دور لجان الرقابة الخارجية استشاريا في جوهره وفحواه.¹

الفقرة الثالثة: آثار فصل لجان صفقات الجماعات المحلية في الطعون

تنظر لجان الصفقات المحلية المختصة في الطعون الإدارية للمتعهدين المودعة لديها من الناحية الشكلية، إذ ينبغي أن يرد الطعن ضمن الآجال القانونية المقررة للطعن، وأمام اللجنة المختصة إلى جانب شروط تتعلق بصفة الطاعن، وشروط موضوعية، على أن يؤسس الطعن على وقائع ثابتة تشكل مخالفة للتشريع والتنظيم المعمول به.²

وطبقا لنص المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247، وبعد الدراسات والتمحيص في الشروط السابقة، تصدر لجنة الصفقات قرارها بشأن الطعن المؤسس إما بإلغاء المنح المؤقت، أو إلغاء قرار إلغاء المنح المؤقت، إلغاء إعلان عدم الجدوى، إلغاء قرار إجراء المتخذ من المصلحة المتعاقدة، ولما تقضي لجنة الصفقات المختصة بأن الطعن المقدم أمامها مؤسسا، على المصلحة المتعاقدة أن تأخذ قرار اللجنة بعين الاعتبار وتواصل تقييم العروض.³

وبعد التطرق لمهام لجان الصفقات، والنتائج المترتبة عن تلك المهام، ينبغي الوقوف على تقدير دورها الرقابي.

المطلب الثالث: تقدير رقابة اللجان الخارجية لصفقات الجماعات المحلية

تلتزم لجان الصفقات المحلية باعتبارها هيئة للرقابة الخارجية، بتحقيق الغايات المشار إليها في نص المادة 163 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي 15-247، حيث تعمل على التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما تعمل على التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن مدى تحقيق الرقابة التي تقوم بها لجان الصفقات لهذه الأهداف ؟

¹ نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 -، المرجع السابق، ص 136.

² عباس صادقي، المرجع السابق، ص 95.

³ المادة 195 الفقرة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

وبعد الدراسة والتحليل في دور لجان الرقابة الخارجية في تجسيد مبادئ الصفقات العمومية على المستوى المحلي، والنتائج المترتبة عن ذلك، يتضح لنا نسبية ومحدودية الدور الرقابي الذي تمارسه هذه اللجان على الصفقات المحلية، بسبب التضييق في سلطة رقابتها من جهة (الفرع الأول)، إلى جانب محدودية أثر قراراتها في منح ورفض التأشيرة من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التضييق من سلطة لجان الصفقات المحلية في الرقابة

أصبح دور لجان الصفقات المحلية في مراقبة إجراءات إبرام الصفقة، أكثر فاعلية وقوة مقارنة ما كان عليه في السابق¹، حيث أصبحت تتولى مهام تقويم مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق، إلى جانب دراسة طعون المتعاملين الاقتصاديين المودعة لديها، إلا أن الإشكال يثور حول تلك المشاريع التي تقلت من مجال الرقابة الخارجية للجان صفقات الجماعات المحلية (الفقرة الأولى)، ناهيك عن نسبية الرقابة الخارجية للجان الولائية والبلدية لإبرام الصفقة العمومية بأسلوب التراضي² (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إفلات بعض الصفقات من رقابة اللجان الخارجية

بالرغم من أهمية إنشاء اللجان الخارجية للرقابة، إلا أنه يبدو واضحاً التضييق في مجال رقابتها على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية، وذلك بسبب إفلات بعض الصفقات العمومية من مجال رقابتها، مثل تلك الاحتياجات البسيطة للمصلحة المتعاقدة التي لا تخضع للرقابة، ما يدفع بالمصلحة المتعاقدة إلى اللجوء للتعاقد عن طريق الإجراءات المكيفة (أولاً)، ناهيك عن تلك الصفقات التي تبرمها في حالات الضرورة والاستعجال (ثانياً)، إلى جانب ما قد يترتب عن سوء تقدير أو إهمال المصلحة المتعاقدة لبعض المعايير الدقيقة التي تتطلبها الصفقة العمومية، ما يدفعها إلى اللجوء إلى إجراء ملاحق (ثالثاً).

¹ محمد حمودي، دور هيئات الرقابة الخارجية في ضمان شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية: دراسة في إطار المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 28.

² عادل زياد، المرجع السابق، ص 1747.

أولاً: الصفقات الخاضعة للإجراءات المكيفة

نصت المادة 13 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي 15- 247 على أنه: " كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج) أو يقل عنه للأشغال واللوازم، وستة ملايين دينار (6.000.000 دج) للدراسات أو الخدمات، لا تقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في هذا الباب ".

وبذلك لا تخضع لرقابة لجان الصفقات، كل العقود والنفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية ولا تتجاوز التقدير المالي المشار إليه ضمن نص المادة المذكورة أعلاه، كما يمكن للمصلحة المتعاقدة بلدية كانت أو ولاية أن تقوم بتجزئة مبلغ الصفقة عمداً للإفلات من رقابة اللجان الخارجية¹، فالملاحظ أن المشرع الجزائري من خلال آخر تنظيم للصفقات العمومية، قام برفع الأسقف المالية التي من خلالها يتقرر اختصاص كل لجنة من لجان الصفقات الخارجية إلى مستويات عالية، ما يترتب عنه إفلات العديد من الصفقات العمومية من الرقابة خاصة على المستوى المحلي، بحجة أن سقفها المالي لم يصل إلى حدود المستويات المحددة قانوناً مقارنة مع صفقات باقي مؤسسات الدولة، إفلات أي إجراء أو أي صفقة أو أي شخص من الأشخاص المؤهلة بإبرام الصفقات العمومية يفرغ الرقابة من محتواها²، ما يشكل مساساً صارخاً بقواعد الشفافية والمنافسة.

وبهذه الصفة يكون المشرع الجزائري قد ترك قدراً من الحرية للمصلحة المتعاقدة في اختيار المتعامل المتعاقد معها، إذ يجب إعادة ضبط الأسقف المالية وفقاً للمستويات المطلوبة خاصة على الصعيد المحلي، فالأسقف المالية التي لم يشملها تنظيم الصفقات العمومية المعمول به تبقى مالا عاماً مهما كانت قيمتها، يتعين حمايتها تحت أي صورة من صور الرقابة.³

¹ نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15- 247 -، المرجع السابق، ص 130.

² BENNADJI Cherif, L'évolution de la réglementation des marchés publics en Algérie, thèse en vue de l'obtention du doctorat d'Etat en droit, université d'Alger, 1991, P 161.

- نقلاً عن: نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15- 247 -، المرجع نفسه، ص 130.

³ المرجع نفسه، ص 129.

ثانيا: الصفقات المبرمة في حالات الاستعجال الملح

إن مفهوم الاستعجال في الصفقات العمومية من المفاهيم التي يصعب على رجال القانون ضبطها وحصرها وفق مفهوم دقيق، ويرى في ذلك الأستاذ " JESTAZ Philippe " بأن أي محاولة لتعريف الاستعجال يكون مصيرها الفشل، لأن أغلب فقهاء القانون الذين حاولوا القيام بذلك، توصلوا في الأخير إلى مفاهيم غير دقيقة¹، وفي محاولة لتعريف الاستعجال في مفهوم الصفقات العمومية يعرفه الأستاذ "عباس بلغول" على أنه: " إمكانية المصلحة المتعاقدة إبرام صفقات عمومية دون الالتزام بالشروط الشكلية والموضوعية الصارمة والمعقدة المطلوبة في الظروف العادية، متى توافرت الشروط القانونية الشكلية منها والموضوعية "².

ولقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح "استعجال" عشرة (10) مرات في المادتين 12 و 49 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 274، ويربط المشرع مفهوم الاستعجال بصفة "استعجال ملح" أو "استعجال مغل"، وفي بعض المرات يستعمل مشتقات الاستعجال "مستعجل" أو "استعجاليا"، ومرات يشير إلى ظرف الاستعجال باستعمال مصطلح "السرعة"³، وكلها معاني ودلالات توحى بوجود حالات طارئة أو قوة قاهرة تعفي المصلحة المتعاقدة نسبيا من احترام الإجراءات القانونية المطولة المعمول بها في تنظيم الصفقات العمومية.

طبقا لما هو مقرر في نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي 15- 247، يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي الترخيص بموجب مقرر مغل، بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقة العمومية، وذلك في حالات الاستعجال الملح بخطر داهم يهدد استثمار أو ملكا للمصلحة المتعاقدة أو الأمن العمومي، مع الاستحالة المطلقة للتكيف مع آجال إجراءات إبرام الصفقات

¹ JESTAZ Philippe, L'urgence et les principes classiques du droit civil, thèse, L.G.D.J, Paris, 1968, p. 1.

- نقلا عن: عباس بلغول، الاستعجال في عملية إبرام الصفقات العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 57، العدد 5، 2020، ص 134.

² عباس بلغول، المرجع والموضع نفسه.

³ المرجع نفسه، ص 135.

العمومية، على أن يقتصر التنفيذ فقط على ما هو ضروري لمواجهة الظروف الطارئة، وكأنه تفويض للمصلحة المتعاقدة بعدم احترام إجراءات إبرام الصفقات العمومية تحت ظرف الاستعجال الملح.¹

وبذلك لا تخضع الصفقات التي تبرم في حالة الاستعجال الملح إلى رقابة اللجان الخارجية للصفقات المحلية²، فطبقاً لأحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي 15-247 تقتصر الرقابة الخارجية فقط على إرسال نسخة من المقرر المعد من طرف الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى مجلس المحاسبة، وإلى الوزير المكلف بالمالية ممثل في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، إضافة إلى المفتشية العامة للمالية.

نظرياً، يبدو أن نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي 15-247 لا يثير أي إشكالات قانونية في تطبيقه، إلا أن النص لم يقدم معايير واضحة من خلالها يتم تحديد ظروف الاستعجال وحالاته، وترك سلطة تقدير ذلك إلى المصلحة المتعاقدة التي هي أصلاً طرفاً في العقد، ما يدفع بها في العديد من المرات إلى تكييف الظروف المحيطة بها على أنها استعجال ملح³ للإفلات من رقابة اللجان الخارجية.

ثالثاً: الملاحق المعفاة من رقابة اللجان

اعترف المشرع الجزائري للإدارة المحلية، بسلطة تعديل عقودها الإدارية في إطار ما يعرف بالملحق، من خلال التنظيم المقرر للصفقات العمومية، حيث نصت المادة 135 منه على أنه: "يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة في إطار أحكام هذا المرسوم".

¹ عباس بلغول، المرجع السابق، ص 136.

² الملفت للانتباه أن لجان الصفقات المحلية تضطلع بدور الرقابة القبلية لاسيما في إطار تحضير الصفقات العمومية وإتمام إجراءاتها، فعن أي رقابة يتحدث عنها المشرع الجزائري بعد تنفيذ الصفقة.

³ في جميع الحالات لا بد من توافر شرطين لقيام حالة الاستعجال، يتعلق الشرط الأول بالحدث غير المتوقع، أما الثاني يرتبط باستقلالية الحدث عن المصلحة المتعاقدة، وهو ما عبر عنه المشرع بعبارة: "... وأن لا تكون نتيجة لمناورات للماطلة من طرفها...".

فقد أجمعت كل التنظيمات الصادرة منذ الاستقلال على وضع نفس التعريف لملحق الصفقة العمومية¹، بأنه: " الآلية القانونية التي تلجأ إليها الإدارة من أجل تعديل عقودها بصفة انفرادية وباعتباره أخطر سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد معها تعيين إبرامه وفق ضوابط خاصة "².

وبحسب نص المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247، لا تخضع الملاحق إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية، ما لم يتضمن موضوعها تعديلا في تسمية الأطراف المتعاقدة، والضمانات التقنية والمالية والآجال القانونية للتعاقد، وكان مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق لا يتجاوز زيادة أو نقصانا نسبة 10% من المبلغ الأصلي للصفقة.

وتأسيسا على ذلك، فإن المشرع الجزائري يستثني بعض الملاحق من فحص لجان الرقابة الخارجية رغبة منه في بعث مرونة على سلطة التعديل، ما قد يترتب عنه إفراط الجماعات المحلية في اللجوء إلى هذا النوع من الملاحق التي لا تتجاوز النسب المحددة قانونا بهدف تفادي فرض الرقابة الصارمة.³

تلجأ الإدارة المحلية للملاحق من أجل الوصول إلى حلول أسرع لتنفيذ صفقاتها، دون المرور بالإجراءات المعقدة التي تخضع لها الصفقات العمومية بدافع تحقيق المصلحة العامة⁴، وبالمقابل فإن لجوء الإدارة المحلية المتكرر لهذا النوع من الملاحق من شأنه أن يعدم دور لجان الصفقات الخارجية في الرقابة، ويجعل كل من الولاية والبلدية عرضة لكل أشكال الفساد الإداري والمالي.

¹ عبد اللطيف دحية، ملحق الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية، مداخلة أُلقيت في إطار الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتقويض المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المنعقد يومي 17 و18 نوفمبر 2016، ص ص 4-5.

² نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 -، المرجع السابق، ص 129.

³ عادل زياد، المرجع السابق، ص 1747.

⁴ سهام شقطني، مشروع ملحق الصفقة العمومية، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران، المجلد 11، العدد 1، 2022، ص 429.

الفقرة الثانية: نسبية الرقابة الخارجية للجان الولائية والبلدية في إبرام الصفقة العمومية بأسلوب التراضي

يشكل أسلوب التراضي إجراء استثنائيا لإبرام الصفقات العمومية تمنح فيه الصفقة لمعامل متعاقد واحد دون حاجة إلى اللجوء إلى شكلية المنافسة¹، تتحرر فيه الإدارة المتعاقدة من القواعد الإجرائية المعمول بها في أسلوب طلب العروض، بما في ذلك الخضوع لإجراءات الرقابة للجان صفقات الجماعات المحلية تحت موجبات ظرف الاستعجال، فتطبيقا لأحكام المادة 49 في فقرتها الثانية، تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط في حالة الاستعجال الملح المعل بوجود خطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار قد تجسد في الميدان، ولا يسعه التكيف مع آجال إجراءات إبرام الصفقات العمومية، فغالبا ما يعفي ظرف الاستعجال الملح المصلحة المتعاقدة إتباع الإجراءات المطولة في إبرام الصفقات العمومية.

وقياسا على ذلك، يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تتخذ من ظرف الاستعجال مبررا وذريعة للجوء إلى التفاوض في إطار أسلوب التراضي البسيط، لتتحرر من القواعد الإجرائية المعمول بها في أسلوب طلب العروض، بما يسمح لها ذلك من الإفلات من الرقابة الصارمة للجان صفقات الجماعات المحلية، واختيار المتعاقد معها دون التقيد بأي إجراءات.

الفرع الثاني: محدودية أثر قرارات لجان الصفقات العمومية في منح ورفض التأشيرة

بالرغم من أن المنظم الجزائري أعاد ترتيب رقابة لجان الصفقات المحلية، إلا أن جملة من الهفوات أو الثغرات القانونية كشفت عن محدودية أثر قرارات اللجان الخارجية للصفقات في منح ورفض التأشيرة، بسبب القدرة على تجاوز قرار رفض منح التأشيرة (الفقرة الأولى)، إلى جانب إمكانية عدول المصلحة المتعاقدة عن إبرام الصفقة التي كانت موضوع التأشيرة (الفقرة الثانية).

¹ سيد أحمد لكصاسي، التراضي كإجراء استثنائي لعقد الصفقة العمومية في التشريع الجزائري، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية، جامعة أدرار، المجلد 2، العدد 3، 2019، ص 72.

الفقرة الأولى: أثر مقرر التجاوز على قرار لجان الصفقات المحلية

بخلاف ما كان متوقعا من المشرع الجزائري، أن يلزم المصلحة المتعاقدة بإلغاء الصفقة أو على الأقل بمراجعة وتصويب تلك النقاط المخالفة للأحكام التنظيمية، كان رده عكس المأمول، حيث مكن مسؤول المصلحة المتعاقدة من اتخاذ مقرر تجاوز التأشيرة في حال رفضها من طرف لجنة الصفقات المختصة، وذلك عندما يرتبط سبب الرفض بعدم مطابقة الأحكام التنظيمية.

والملاحظ، أنه بالرغم مما ورد في نص المادة 201 الفقرة 2 بشأن إمكانية تجاوز تأشيرة لجان الصفقات المختصة لمخالفة بعض الأحكام التنظيمية، إلا أننا نسجل تناقض بين مضمون المادة والغاية من الرقابة الخارجية في حد ذاتها، إذ نصت المادة 163 الفقرة 01 على: " تتمثل غاية الرقابة الخارجية، في مفهوم هذا المرسوم وفي إطار العمل الحكومي، في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية المذكورة في القسم الثاني من هذا الفصل، للتشريع والتنظيم المعمول بهما ".

والأبعد من ذلك، أن عملية إصدار مقرر التجاوز في ذاتها تثير مسألة التداخل في الاختصاص¹، فقد سبق القول بأن مسؤول المصلحة المتعاقدة هو من يتولى رئاسة لجان الصفقات، وبهذه الصفة تخول له جملة من الصلاحيات والسلطات الواسعة في مواجهة أعضاء اللجنة، الأمر الذي من شأنه أن يفرغ لجان الرقابة من محتواها، ويؤثر في أداء عملها، ويجعل من قراراتها مشكوكا فيها.

الفقرة الثانية: أثر عدول المصلحة المتعاقدة عن إبرام الصفقة محل التأشيرة

نصت المادة 196 الفقرة 03 على: " وإذا عدلت المصلحة المتعاقدة على إبرام إحدى الصفقات التي كانت موضوع التأشيرة، فإنها يجب أن تعلم بذلك لجنة الصفقات العمومية المختصة "، وفي هذا النص إشارة صريحة إلى سلطة الإدارة في فسخ العقد بإرادتها المنفردة تحت مبررات المصلحة العامة.²

¹ عادل زياد، المرجع السابق، ص 1752.

² بشيرة بجاوي، المرجع السابق، ص 107.

تأسيساً على ذلك، يمكن للمصلحة المتعاقدة وبعد كل الأشواط التي مرت بها الصفقة، بما في ذلك عرضها على لجان الرقابة الخارجية، أن تعدل عن الصفقة العمومية التي كانت موضوع التأشير استناداً لمبدأ التكيف الذي يحكم المرفق العام¹، على أن تقوم بتبليغ قرارها إلى لجنة الصفقات العمومية المختصة المانحة للتأشير، دون أن يكون لذلك أي أثر على قرار المصلحة المتعاقدة في العدول عن إبرام الصفقة العمومية.

اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة قرار المصلحة المتعاقدة في العدول عن إبرام الصفقة، فجانبا منهم يرى أن قرار العدول هو بمثابة فسخ، وينفي جانب آخر ذلك، كون الفسخ يتم بعد إبرام الصفقة لعدم تنفيذ المتعاقد مع الإدارة لالتزاماته التعاقدية²، ومهما كانت طبيعة قرار المصلحة المتعاقدة في العدول عن إبرام الصفقة فإن ذلك من شأنه أن يجعل من رقابة اللجان الخارجية على صفقات الجماعات المحلية رقابة محدودة الفعالية.

¹ نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 -، المرجع السابق، ص 136.

² المرجع نفسه، ص 137.

المبحث الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز دائم للرقابة تابعة لوزارة المالية، توضع تحت السلطة المباشرة لوزيرها¹، يعهد إليها بمهمة الرقابة اللاحقة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة وشتى المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بما في ذلك الجماعات المحلية، تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن استحداث المفتشية العامة للمالية² سنة 1980، واحتلت آنذاك مكانة مميزة في الرقابة الممارسة من قبل الهيئات الدائمة للدولة، حيث تخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية بناء على نص المادة الأولى من المرسوم، وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة كنتيجة حتمية لمواكبة التغيرات التي شهدتها الجزائر على جميع المستويات الاقتصادية والسياسية والقانونية³، إلى غاية صدور آخر تنظيم والمتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية⁴.

ولقد حمل المرسوم رقم 08-272 عدة إصلاحات في مجال رقابة المفتشية العامة للمالية، وذلك من خلال التوسيع من دائرة صلاحياتها لتشمل النشاط الاقتصادي⁵، والذي جسد بشكل واضح بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة

¹ محمد ساحل، المالية العامة، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 282.

² المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادر في 4 مارس 1980، (ملغى).

³ يتضح ذلك من خلال المراحل التي مر بها النظام الاقتصادي بالجزائر من اشتراكية إلى اقتصاد السوق، ومن تغير وظائف الدولة فيها من التدخل إلى الضبط، وعلى إثر ذلك عرف التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية ومنذ نشأتها إلى غاية يومنا هذا مجموعة من التعديلات التي تهدف أساسا إلى إعادة تنظيمها ودعمها، يمكن حصر أهمها في:

- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 26 فبراير 1992.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 26 يناير 1992.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 26 يناير 1992.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

⁵ وزارة المالية، وزارة المالية (خمسون سنة من الإنجاز)، كتاب طبع من طرف وزارة المالية بمناسبة إحياء ذكرى خمسون سنة من استقلال الجزائري، الجزائر، 2012، ص 159.

للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية¹، وكذلك تشمل رقابة المفتشية العامة للمالية جميع المصالح العمومية المسيرة من طرف المؤسسات الامتيازية، وكذلك الهيئات والجمعيات التي تنشط في المجال الإنساني والاجتماعي والعلمي والتربوي والرياضي.

وعليه، فإن أهمية التطرق لموضوع المفتشية العامة للمالية كجهاز للرقابة البعيدة على مالية الجماعات المحلية، يتعلق أساسا بالتركيز على آليات تدخل المفتشية العامة لتجسيد مهامها الرقابية (المطلب الثاني) و تقدير مدى فعاليتها ومساهمتها في الحفاظ على المال العام (المطلب الثالث)، دون أن ننفي أهمية الخوض في شرح هيكلتها التنظيمية (المطلب الأول).

المطلب الأول: الهيكلية التنظيمية للمفتشية العامة للمالية

مما لا شك فيه أن التنظيم الداخلي لأي جهاز أو هيئة يعد بمثابة دعامة أساسية له، فبقدر ما يكون هذا التنظيم محكما متوازنا بقدر ما يكون عمل وأداء الهيئة أو الجهاز ناجحا وفعالاً²، وبذلك سعت الجزائر إلى اعتماد تنظيم هيكلي خاص للمفتشية العامة للمالية قصد تغطية شاملة لمهامها على مختلف القطاعات التي تخضع لرقابتها بما في ذلك الجماعات المحلية، وذلك بغرض تمكينها من الاطلاع على كيفية تسيير هذه القطاعات وعن مدى احترامها للقوانين والتنظيمات.

ولإظهار مدى مساهمة هذا التنظيم في تحقيق رقابة مالية فعالة على مالية الجماعات المحلية، وجب التطرق إلى تنظيم هياكل للمفتشية العامة للمالية على المستوى المركزي (الفرع الأول)، والمستوى الجهوي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية

في إطار دعم صلاحيات المفتشية العامة للمالية ومهامها، تم إعادة النظر في تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-273³، بما يسمح لها ممارسة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير 2009، يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادر في 4 مارس 2009.

² محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 174.

³ المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 7 سبتمبر 2008.

المهام الموكلة إليها في أحسن الظروف، وبهذا الصدد تتحد المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية في رئيس المفتشية العامة للمالية (الفقرة الأولى)، وهياكل المفتشية العامة للمالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رئيس المفتشية العامة للمالية

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة والتقييم الموكلة إليه، يضطلع بمهام تسيير مستخدميها ووسائلها الأخرى¹، يعمل تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية.

أولاً: تعيين رئيس المفتشية العامة للمالية

طبقاً لأحكام المادة 2 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، يدير المفتشية العامة للمالية رئيساً، يعين بموجب مرسوم رئاسي، بعكس ما كان مقرراً في القوانين السابقة، أين كان يعين بموجب مرسوم بناء على اقتراح من وزير المالية²، دون تحديد منها لنوعية المرسوم، هل هو مرسوم رئاسي أو تنفيذي³.

أكد المنظم بصريح العبارة أن منصب رئيس المفتشية العامة للمالية من الوظائف العليا في الدولة⁴، وبذلك يخضع في توظيفه للشروط العامة المنصوص عليها بموجب الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية إلى جانب شروط خاصة تملئها خصوصية المنصب وطبيعته.

1- الشروط العامة

حدد الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجموعة من الشروط العامة التي يجب أن تتوفر لدى المترشح لشغل وظيفة بالدولة، ويتعلق الأمر بالشروط التالية:

¹ منال حليمي، المرجع السابق، ص 112.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-32، المرجع السابق.

³ الأرجح أن التعيين يكون بموجب مرسوم تنفيذي من طرف رئيس الحكومة خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي منح له صلاحيات أوسع بعد صدور هذا الدستور. انظر: فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2019، ص 157.

⁴ المادة 2 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

- الجنسية الجزائرية.¹
- بلوغ السن القانونية عند تاريخ التوظيف.
- التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن.
- خلو صحيفة السوابق القضائية من ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة.
- الوضعية القانونية اتجاه الخدمة الوطنية.
- توفر الأهلية البدنية والعقلية والمؤهلات التي يقتضيها الالتحاق بالوظيفة المراد شغلها.

2- الشروط الخاصة:

نصت المادة 10 من الأمر رقم 06-03 في فقرتها الثانية على أن: " المناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي. وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية"، وحددت المادة 11 من ذات الأمر منشأ المناصب العليا، حيث تنشأ عن طريق القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم بعض أسلاك الموظفين المتعلقة بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي، إلى جانب النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي.

وبالنسبة للشروط الخاصة في تعيين رئيس المفتشية العامة للمالية، فالثابت والأكد أنها ترتبط بالكفاءة والنزاهة، الالتزام، الأقدمية، وشرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل يعادل ذلك.²

أ- شرط الكفاءة والنزاهة

نص المنظم بصريح العبارة على أن لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة،¹ وبذلك يكون مبدأ النزاهة² والكفاءة³ من المبادئ التي يخضع لها التعيين في الوظائف العليا للدولة.

¹ تعد الجنسية رابطة قانونية تقيد انتماء الفرد إلى شعب الدولة بوصفه عنصرا من العناصر المكونة لها، فالجنسية هي ضابط لتولي الوظائف العليا في الدولة، وشرط متمم لاستمرارها. انظر: عبد القادر ضياف، وفاطمة الزهراء الفاسي، شرط الجنسية في تولي الوظائف العليا بالجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 11، العدد 2، 2020، ص 326.

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادر في 28 يوليو 1990.

ب- شرط الالتزام

يعرف الالتزام عموماً على أنه واجب يلزم الشخص القيام بعمل ما والمداومة عليه لصالح شخص آخر أو لهيئة ينتمي إليها، وعلى هذا النحو يلتزم رئيس المفتشية العامة للمالية بأداء مهامه على أكمل وجه ولمدة غير محددة تحت سلطة الوزير المكلف للمالية مقابل بعض الامتيازات والسلطات التي تمنح له.⁴

ت- شرط التكوين

على المترشح لشغل منصب رئيس المفتشية العامة للمالية أن يثبت تكويناً عالياً أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك، فعلى الأقل حصول المترشح على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو ما يعادلها، وهي نقلة نوعية نحو رفع مستوى التأطير بالنسبة لمنصب يحتاج تكوين أكاديمي عالي إضافة إلى كفاءة علمية تتماشى والمسؤولية المسندة إليه.⁵

ث - شرط الأقدمية والخبرة

طبقاً لأحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 في فقرتها الأخيرة، يشترط المنظم لتولي منصب الوظائف العليا في الدولة شرط الأقدمية، بأن يكون المترشح قد مارس العمل لمدة خمس (5) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية،

¹ المادة 21 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المرجع السابق.

² يعبر شرط النزاهة عن السلوك الحسن الذي يجب أن يتحلى به رئيس المفتشية العامة للمالية، بما يناسب المهام الموكلة إليه، فعليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه صورة المهمة الموكلة إليه. انظر: فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 162.

³ التوظيف على أساس مبدأ الجدارة أو الكفاءة هو من المبادئ المتعارف عليها ضمن القوانين والتنظيمات التي تتعلق بالوظيفة العامة، فتطبيق هذا المبدأ نعني به عدم الأخذ بالاعتبار الانتماءات السياسية أو الاجتماعية للمترشحين، كما يعتمد على الاختبارات التنافسية بين المترشحين أثناء التعيين أو حتى أثناء الترقية. لتفصيل أكثر أنظر: أحسن غربي، التوظيف على أساس الكفاءة في القانون الجزائري، مجلة النبراس للدراسات القانونية، جامعة تبسة، المجلد 4، العدد 2، 2019، ص 16 ومايليها.

⁴ مزيتي فاتح، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع نفسه، ص 163.

⁵ علي بن أحمد، الوظائف والمناصب العليا في قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 4، العدد 2، 2011، ص 81.

وبذلك فعلى المترشح لمنصب رئيس المفتشية العامة للمالية أن يثبت خدمة خمس (5) سنوات على الأقل بأحد المؤسسات أو الإدارات العمومية التابعة وجوبا لقطاع المالية.

وفي حالة شغور منصب رئيس المفتشية العامة للمالية، يعين الوزير المكلف بالمالية بصفة مؤقتة بموجب قرار إطارا من قطاع المالية لتولي منصب الرئيس، على أن يقترح في غضون ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ تسجيل حالة الشغور موظف دائم لتولي منصب رئيس المفتشية العامة للمالية.¹

وللإشارة، تنتهي مهام رئيس المفتشية العامة للمالية إما بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب منه²، كما يمكن للوزير المكلف بالمالية اقتراح إنهاء مهام رئيس المفتشية العامة للمالية على أن يعلمه بذلك³، سواء كان ذلك بسبب إحالته على وظيفة عليا أخرى، أو بسبب إحالته على التقاعد، أو بإعادة إدماجه في رتبته الأصلية، أو كان ذلك بناء على طلب من المعني أو بوفاته.⁴

ثانيا: سلطات رئيس المفتشية العامة للمالية

يختص بإدارة المفتشية العامة للمالية رئيسا، يعد المسؤول الأول عن كافة الهياكل المركزية والجهوية للمفتشية، يتمتع بسلطات في ممارسة المهام المنوطة به لكونه أعلى هيئة إدارية في المفتشية العامة للمالية، وبهذه الصفة يكلف بمجموعة من المهام يمكن حصرها في:⁵

- يسهر رئيس المفتشية العامة للمالية على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزي والجهوية التي تشكل في مجملها المفتشية العامة للمالية.
- يسهر رئيس المفتشية العامة للمالية على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية.
- يضمن رئيس المفتشية العامة للمالية إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية.

¹ المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المرجع السابق.

² المادة 27، المرجع نفسه.

³ المادة 28، المرجع نفسه.

⁴ المادة 29، المرجع نفسه.

⁵ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

- يمارس رئيس المفتشية العامة للمالية سلطة سلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.
- يساعد رئيس المفتشية العامة للمالية في أداء مهامه مديران (2) للدراسات.

الفقرة الثانية: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية

إلى جانب رئيس المفتشية العامة للمالية، تضم المفتشية العامة للمالية ثلاثة (3) هياكل مركزية، هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم (أولاً)، وحدات عملية (ثانياً)، وهياكل دراسات وتقييم وإدارة وتسيير (ثالثاً).¹

أولاً: الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم

توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لأربعة (4) مراقبين عامين للمالية، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية²، حيث يعد منصب مراقب عام للمالية وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة³، يمارسون اختصاصات على عدة قطاعات ويتولون القيام بمجموعة من المهام المحددة قانوناً.

ثانياً: الوحدات العملية

الوحدات العملية هي الأجهزة التي تتولى إدارة عمليات الرقابة المركزية التي تكلف بها المفتشية العامة للمالية، وتقوم بأعمال المعاينة والمراجعة بعين المكان وعلى أساس الوثائق المقدمة، ويختص بإدارة هذه الوحدات العملية مديرو بعثات ومكلفون بالتفتيش.

ثالثاً: هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير

تضم المفتشية العامة للمالية، فضلاً عن الهياكل العملية، هياكل للدراسات والتقييم والإدارة والتسيير، والتي تتشكل من ثلاث (3) مديريات هي:

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

² المادة 5، المرجع نفسه.

³ المادة 8، المرجع نفسه.

1- مديرية البرامج والتحليل والتلخيص

تضم مديرية البرامج والتحليل والتلخيص ثلاثة (3) رؤساء دراسات:

- رئيس دراسات مكلف بالبرنامج والتلخيص.
- رئيس دراسات مكلف بالتحليل والمعطيات.
- رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.

2- مديرية المناهج والتقنيين والإعلام الآلي:

تضم مديرية المناهج والتقنيين والإعلام الآلي، رئيسان (2):

- رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقنيين.
- رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق.

3- مديرية إدارة الوسائل:

تضم مديرية إدارة الوسائل أربع (4) مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.
- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.¹

والجدير بالذكر، أنه لا يمكن أن يتجاوز عدد المكلفين بالدراسات ورؤساء المكاتب أربعة (4) على التوالي لدى رؤساء الدراسات والمديرين الفرعيين، على أن يتم تحديد هذا العدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.²

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

² المادة 17، المرجع نفسه.

الفرع الثاني: تنظيم الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية (المصالح الخارجية)¹

على غرار الهياكل المركزية، تم إعادة هيكلة المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-274²، في شكل مفتشيات جهوية تخضع للسلطة المباشرة لرئيس المفتشية العامة للمالية، يبلغ عددها عشرة (10) مفتشيات عبر كامل التراب الوطني، تقع مقراتها بولايات الأغواط وتلمسان وتيزي وزو وسطيف وسيدي بلعباس وعنابة وقسنطينة ومستغانم ورقلة ووهران³، ويحدد اختصاصها الإقليمي بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية⁴، وتُسند إليها

¹ تسمى حالياً المصالح الجهوية للمفتشية العامة للمالية ب: " المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية "، بعدما كانت تسميتها " البعثات التفتيشية الدائمة " في ظل المرسوم السابق رقم 80-53، وبالمديريات الجهوية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 92-33، المرجع السابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 7 سبتمبر 2008.

³ المادة 2 الفقرة 1، المرجع نفسه.

⁴ صدر في ذلك القرار المؤرخ في 2 يناير 1999، يعدل ويتمم القرار المؤرخ في 6 فبراير 1994، الذي يحدد مقار المديريات الجهوية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية العدد 4، الصادر في 20 يناير 1999. حيث نصت المادة الأولى منه على تحديد الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية على النحو التالي:

المقار	الاختصاص الإقليمي
الأغواط	ولايات الأغواط، الجلفة وغرداية.
ورقلة	ولايات ورقلة، تلمسان، أدرار، إليزي والوادي.
تلمسان	ولايات تلمسان، النعامة، بشار وتندوف.
سطيف	ولايات سطيف، برج بوعريش، المسيلة وبسكرة.
تيزي وزو	ولايات تيزي وزو، البويرة، بومرداس وجاية.
عنابة	ولايات عنابة، الطارف، سكيكدة، سوق أهراس، قالمة وتبسة.
قسنطينة	ولايات قسنطينة، ميلة، أم البواقي، خنشلة، باتنة، جيجل.
مستغانم	ولايات مستغانم، تيسمسيلت، الشلف وعين الدفلى.
وهران	ولايات وهران، معسكر، غيليزان وتيارت.
سيدي بلعباس	ولايات سيدي بلعباس، وسعيدة، عين تموشنت والبيض.

مهام تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية، وكذا التكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة الصادرة عن السلطات المؤهلة.¹

تتمثل مصالح المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية في المفتش الجهوي للمفتشية الجهوية (الفقرة الأولى)، ووحدات عملية للرقابة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المفتش الجهوي للمفتشية الجهوية

يدير كل مفتشية جهوية للمفتشية العامة للمالية مدير جهوي، وذلك تحت السلطة المباشرة لرئيس المفتشية العامة للمالية، ويعتبر هذا المنصب وظيفة عليا في الدولة، يستند في تصنيفها وتحديد راتبها إلى وظيفة مدير بالإدارة المركزية²، ويقترح من بين إطارات المفتشية العامة للمالية، وإطارات الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لديهم خبرة كافية في مجال الرقابة والتدقيق، وشتى المجالات التي تستجيب لاحتياجات المفتشية العامة للمالية³، وهو ما يبرز بوضوح أهمية الوظيفة.

يمارس المدير الجهوي للمفتشية الجهوية سلطة سلمية على جميع المستخدمين التابعين للمفتشية الجهوية⁴، من خلال تنظيم ومتابعة عمليات الرقابة الموكلة إلى المفتشية الجهوية، وبهذه الصفة يكلف بجملة المهام المحددة حصرا ضمن نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، عبر مراحل متفاوتة حسب زمن التدخل الرقابي.

أولا: مهام المدير الجهوي قبل بدء عملية الرقابة

تحدد مهام المدير الجهوي للمفتشية الجهوية خلال هذه المرحلة بجملة من المهام التحضيرية لعملية الرقابة والمتمثلة في:

- اقتراح أعمال الرقابة بهدف إدراجها ضمن البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية،
- السهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتنسيقها،

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق.

² المادة 4 الفقرة 1، المرجع نفسه.

³ المادة 7، المرجع نفسه.

⁴ المادة 5، المرجع نفسه.

- تعيين الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية،
- اقتراح مذكرات منهجية لتنفيذ المهمات و/أو المصادقة عليها، مع أخذ الأهداف المحددة بعين الاعتبار،
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقرام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية، وعند الضرورة يعمل على توزيع الأعمال فيما بينها.

ثانيا: مهام المدير الجهوي أثناء وبعد تنفيذ عملية الرقابة

تحدد مهام المدير الجهوي للمفتشية الجهوية خلال هذه المرحلة في:

- تقدير الوقائع التي تمت معاينتها، ومتابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به متى دعت الضرورة إلى ذلك،
- السهر على نوعية أشغال الفحص،
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية، والسهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابتها،
- فحص التقارير التي تعدها الوحدات العملية والمصادق عليها، وعند الاقتضاء إعداد التقارير الشاملة و/أو التلاخيص المتعلقة بمواضيع أو قطاعات نشاط قبل عرضها على المصالح المركزية،
- تنسيق نشاطه مع المصالح المركزية، لاسيما تعلق الأمر بتنفيذ الإجراء الحصري،
- إعداد تقارير وحصائل دورية وتلاخيص حول نشاط المفتشية الجهوية.

الفقرة الثانية: الوحدات العملية للرقابة

وفضلا عن المفتش الجهوي، يتولى إدارة الوحدات العملية للرقابة المكلفون بالتفتيش، يسند إليهم نفس المهام الموكلة إلى المكلفين بالتفتيش ضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية المذكورة سابقا، ويتراوح عددهم بين أربعة (4) إلى ثمانية (8) مفتشين، يختلف من مفتشية جهوية إلى أخرى تماشيا مع حجم المهام المسندة إلى كل منها، وذلك وفقا لما هو موضح في الجدول الآتي:¹

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق.

الباب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبة

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

وللإشارة، يقترح المفتشون الجهويون والمكلفون بالتفتيش وفقا لنفس الشروط المحددة للمراقبين العاملين للمالية ومديري البعثات، من بين إطارات المفتشية العامة للمالية وإطارات الإدارات والمؤسسات العمومية، ممن تتوفر لديهم خبرة في مجال الرقابة والتدقيق، وذلك طبقا لما هو مقرر في نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.¹

المطلب الثاني: تدخل المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية

إن البحث في صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني)، يفرض علينا بالضرورة التطرق إلى الإجراءات والوسائل القانونية الضابطة لرقابة المفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية

تنشط المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة الخارجية اللاحقة على مالية الجماعات المحلية، ضمن أطر وآليات متعددة سواء تعلق الأمر بالرقابة في إطار البرنامج السنوي (الفقرة الأولى)، أو في إطار تفتيش استثنائي خارج البرنامج السنوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية ضمن إطار البرنامج السنوي.

عهد المشرع للمفتشية العامة للمالية القيام بالرقابة اللاحقة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وفقا لبرنامج سنوي محدد مسبقا من طرف الوزير المكلف بالمالية²، حيث تقوم مديرية البرامج والتحليل والتلخيص في شهر نوفمبر من كل سنة بتقديم مسودة البرنامج السنوي التي اتفق عليها في جلسة

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق.

² المادة 13 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

التحكيم وفرز المقترحات لوزير المالية، والذي له صلاحية إضافة أو تعديل أو إلغاء مهمات تضمنتها مسودة البرنامج السنوي، وفي الأخير يصادق على البرنامج خلال الشهرين الأولين من السنة المزمع تنفيذ البرنامج السنوي فيها.¹

وفي هذا الإطار تسند للمفتشية العامة للمالية جملة من المهام، يتعلق الأمر بالمهام الكلاسيكية للمفتشية والتي تتحدد في صلاحيات الرقابة والتفتيش (أولا)، إلى جاب بعض المهام المستحدثة التي عرفتها المفتشية العامة للمالية في السنوات الأخيرة والتي تتحدد في مهمة التقييم (ثانيا).

أولا: مهام الرقابة والتفتيش

تعد مهمة الرقابة والتفتيش من المهام الأصلية للمفتشية العامة للمالية، والتي تخص الفحص والتدقيق الذي ينصب على التسيير المالي والمحاسبي للجماعات المحلية وفق قواعد المحاسبة العمومية²، وذلك من خلال مطابقة العمليات المالية والحسابية للتشريع والتنظيم المعمول به.

وتشمل أيضا اختصاصات المفتشية العامة للمالية مراقبة استعمال جميع الموارد التي جمعتها الهيئات المحلية، بمناسبة حملاتها التضامنية والتي تطلب الهبة العمومية، خصوصا في إطار دعمها للقضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.³

وبناء على ما سبق، فإن الاختصاصات والمهام الموكلة إلى المفتشية العامة للمالية المتعلقة بالرقابة والتفتيش، تعتبر ذات أهمية على مستوى ممارسة الرقابة الإدارية اللاحقة، والهدف من هذه الرقابة بالدرجة الأولى هو ضمان احترام المقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها وذلك من خلال مراجعة وفحص والتحقق من الاستعمال العقلاني لكافة الموارد البشرية والاستغلال الأمثل لكل الإمكانيات المادية والمالية للهيئة المحلية الخاضعة للتفتيش، وكذلك الاستخدام الرشيد لجميع الوسائل والوثائق والحسابات.⁴

¹ فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 220.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع نفسه.

³ المادة 3، المرجع نفسه.

⁴ حكيم طيبون، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2020، ص 360.

وبحسب ما ورد في نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، يركز موضوع الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية على مجموعة من العناصر المحصورة في مدى شرعية ودقة الحسابات، والمتمثلة أساسا في التحقق من:

- سير الرقابة الداخلية على ميزانية الولاية والبلدية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي،
- تطبيق التشريع المالي والمحاسبي،
- التسيير المالي والمحاسبي للميزانية المحلية وتسيير الأملاك التي تعود إليها،
- رقابة النفقات التي تبرمها البلدية والولاية والطلبات العمومية وصيغة تنفيذها،
- دقة وصدق وانتظام الحسابات التي يقوم بها الأمر بالصرف على المستوى المحلي وكذا المحاسب العمومي،
- تعبئة الموارد المالية للبلدية والولاية من الإيرادات الجبائية وغير الجبائية،
- تسيير اعتمادات الميزانية المحلية،
- شروط استعمال الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة للبلدية والولاية،
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة.

ولتمكين المفتشية العامة للمالية من التحقق من العناصر المشار إليها أعلاه، يجب على المفتشين المكلفين بعملية الرقابة القيام بالأعمال التالية:¹

- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبون،
- التحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية أو أي خبرة خارجية،
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي،
- القيام، في الأماكن، بأي بحث و إجراء أي تحقيق، من أجل رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات،
- الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها،

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

- التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة،
- القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء، معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة، تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة واسعة على جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها بصفة نهائية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ونظراً لصعوبة بعض المهام، يمكن للمفتشية العامة للمالية تحت رقابتها ومسؤوليتها أن تشرك في أعمالها موظفين عموميين مؤهلين مرخص لهم من قبل سلطتهم السلمية، إضافة إلى إمكانية الاستعانة بمختصين وخبراء على سبيل الاستشارة.¹

يتضح لنا مما سبق، أن رقابة المفتشية العامة للمالية تقتصر فقط على رقابة و مراجعة الحسابات، وذلك من خلال التحقق من أن المبالغ قد صرفت ضمن الأوجه المخصصة لها، دون معرفة ما إذا كانت هذه المبالغ المنفقة قد حققت فعلاً الأهداف والغايات المراد تحقيقها، وبالتالي لا يمكن من خلالها قياس درجة كفاءة وفعالية الإنفاق العام على مستوى الجماعات المحلية.

ثانياً: مهمة التقييم

تعتبر الرقابة التقييمية من أحدث أساليب الرقابة المالية، والتي بدأ التفكير فيها بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أصبحت رقابة المشروعات غير مجدية أمام الازدياد الرهيب في حجم النفقات العامة للدولة خاصة في ظل التحولات التي عرفت أنشطتها، ومن هنا بدأت المحاولات لوضع أولى أسس الرقابة التقييمية موضع التنفيذ.²

ولقد تطور مفهوم الرقابة بشكل محسوس في السنوات الأخيرة مانحاً بذلك للجوانب المتعلقة بالتدقيق والتقييم والاستشارة دوراً متزايداً، خاصة من حيث ظروف تسيير الأموال العمومية واستعمالها، وبما أن المفتشية العامة للمالية ليست في منأى عن التطور الحاصل في مفاهيم وإجراءات الرقابة، لذا

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

² نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 209.

بات من الضروري اعتماد المفتشية العامة للمالية للآليات الرقابية الحديثة، حيث تمثل الرقابة التقييمية أسلوبا فعالا في المتابعة¹، وذلك من خلال تقييم أداء استخدام الجماعات المحلية للأموال التي تصرفها، وتنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف المسطرة.²

وطبقا لأحكام نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، ينصب تقييم المفتشية العامة للمالية على أداءات أنظمة الميزانية المحلية، كما تشمل أيضا تسيير واستغلال جميع المصالح العمومية من المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها، والتي منح تسييرها من طرف أحد المجالس المحلية البلدية أو الولائية.

وبهذه الصفة، يمكن للمفتشية العامة للمالية القيام بدراسات وتحليل مالية واقتصادية من أجل تقدير فعالية إدارة وتسيير الموارد المالية للجماعات المحلية، وكذلك تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، كما يمكن لها أيضا أن تقوم بتحديد مستوى الإنجازات مقارنة بالأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، والوقوف على أسباب ذلك.

وباستقراء نص المادة 4 المذكورة أعلاه، نجد أن المشرع استهل نص المادة بعبارة " يمكن أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية.."، وكأنه يقر ضمنا بأن رقابة التقييم هي رقابة اختيارية بالنسبة للمفتشية العامة للمالية وليست إجبارية، وبالمقابل نجد أن نص المادة 5 من نفس المرسوم، وكذلك ما ورد في نص المادة 21 حول التقرير الأساسي الذي تعده الوحدات العملية لدى المفتشية العامة للمالية عند انتهاء مهام الرقابة، الذي تبرز فيه جميع المعايير والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي، ينفي تماما صحة الفرضية الأولى.³

وبناء على ما سبق، يظهر لنا أن رقابة التقييم هي رقابة إجبارية من المهام الأساسية للمفتشية العامة للمالية، على اعتبار أن مسؤولي الوحدات العملية ملزمون بإعداد تقرير أساسي يتضمن جانب

¹ تعتمد عملية التقييم على: " دراسة العلاقة الترابطية بين الوسائل المستعملة مهما اختلفت طبيعتها (بشرية، مادية وقانونية)، والنتائج المتحصل عليها وكذا تحديد أسباب النقائص المحتملة والاختلالات الوظيفية والضعف وعدم التناسق ". منقول عن الموقع الرسمي لوزارة المالية: <http://www.mf.gov.dz> (اطلع عليه يوم: 29-11-2021 على الساعة 23:00).

² ناصر نايلي، المرجع السابق، ص 191.

³ راجع: حكيم طيبون، المرجع السابق، ص ص 364-365.

منه رقابة التقييم وفعالية التسيير، وهو ما يعكس بوضوح أهمية دور المفتشية العامة للمالية في ممارسة مثل هذا النوع من المهام.

الفقرة الثانية: صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية خارج إطار البرنامج السنوي

إلى جانب السلطات المخولة للمفتشية العامة للمالية في إطار البرنامج السنوي، يمكن لها خارج هذا البرنامج أن تتدخل بصفة استثنائية في موضوع الدراسات والخبرة التي تطلبها مختلف الجهات القضائية والهيئات المخول لها قانونا ذلك¹، وذلك بناء على شكاوي أو تقارير أو بسبب اضطرابات من شأنها أن تؤثر على سير أحد الهيئات المحلية.

وفي هذا الإطار تأخذ مهام المفتشية العامة للمالية طابعا استعجاليا في التنفيذ، حيث يوقف العمل بالصلاحيات المخولة لها في إطار البرنامج السنوي ولا يتم العودة لها إلا بعد الانتهاء من المهمات الاستعجالية.²

تتمثل مهمة الدراسات والخبرة في هذا الخصوص في القيام بدراسات وتحليل اقتصادية ومالية أو تقنية³، تتعلق أساسا بفحص ودراسة الإجراءات المالية المتخذة للوقوف على مدى ترشيد الإنفاق العام وفعالية الإدارة المكلفة بتسيير الموارد المالية المسخرة للمؤسسات العمومية⁴، وفي الأخير تقدم المفتشية العامة للمالية آراء واقتراحات من أجل اتخاذ كل التدابير اللازمة، واستنباط الحلول الممكنة التي من شأنها أن تحسن من تنظيم وتسيير الإدارة المحلية.

والجدير بالذكر، أنه ليس هناك ميدان محدد بذاته قد يكون لوحده مجالا للخبرة، وذلك لأن كل مسألة فنية قد يحتاج الكشف عنها إلى إجراء خبرة بشأنها، فكل المسائل التقنية ذات الطابع الفني يلجأ إلى الاستعانة بخبراء لإظهار حقيقتها، بهدف الوصول إلى الكشف عن الغموض الذي يكتنف القضية

¹ المادة 13 الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

² فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 261.

³ يسمينة صفاء صالح، وشهرزاد مجدوبي، المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، المجلد 7، العدد 1، 2016، ص 73.

⁴ رقية جبار، وآمال بن بريح، دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 1، 2019، ص 178.

الجاري التحقيق فيها¹، وعلى المستوى العملي، تتم التدخلات المرتبطة بالتحقيقات والخبرة التي تكلف بها المفتشية العامة للمالية خارج إطار البرنامج السنوي حسب الكيفيات التالية:

أولاً: بالنسبة للتحقيقات

خارج التحقيقات الإدارية التي يمكن أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية بناء على طلب من السلطات المخول لها ذلك، يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تشكل طرفاً في التحقيق القضائي بناء على استدعاء مباشر من المصالح الأمنية تطبيقاً لنص المادة 49 من قانون الإجراءات الجزائية، إذ يمكن لضباط الشرطة القضائية خلال التحقيقات التي تتناول حالة التلبس إنابة خبراء من المفتشية العامة للمالية إذا ما اقتضى الأمر إجراء معاينات لا يمكن تأخيرها وتتطلب معاينتها مهارات متخصصة.²

ثانياً: بالنسبة للخبرة القضائية

يطلب من المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية متخصصة تتوفر على أعوان محلفين، إبداء رأيها في بعض الجوانب التقنية لقضايا مدنية أو جزائية معروضة أمام القاضي³، في حين يبقى الإشكال المطروح عن القيمة القانونية للخبرة القضائية المعدة من طرف المفتشية العامة للمالية؟

الواقع أن الفقه قد اختلف في تكييف الخبرة التي تجريها المفتشية العامة للمالية، فالبعض يرى أنها مجرد وسيلة لتقدير وتقييم دليل مطروح أمام القضاء، في حين البعض الآخر يعتبرها نوع من أنواع الشهادة، وأيضاً هناك من يرى أن الخبرة هي مساعدة للقاضي لإكمال علم لا دراية له به يتعلق ببعض الجوانب التقنية المعروضة أمامه، ومن يعتبرها وسيلة إثبات استثنائية أو خاصة تتطلب معرفة ودراية لا تتوفر لدى المحكمة⁴، غير أن المشرع اعتبر الخبرة القضائية وسيلة إثبات استثنائية أو

¹ محمد حزيط، أصول الإجراءات الجزائية في القانون الجزائري، دون رقم الطبعة، دار هومو للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 294.

² المرجع نفسه، ص 195.

³ وفاء جدي، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، فرع التجريم في الصفقات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2018، ص 103.

⁴ فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 272.

خاصة، وذلك بحسب ما تضمنته أحكام المادة 144 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ حيث نصت على أنه: " يمكن للقاضي أن يؤسس حكمه على نتائج الخبرة. القاضي غير ملزم برأي الخبير، غير أنه ينبغي عليه تسبيب استبعاد نتائج الخبرة ".

وتأسيسا على ذلك، نخلص إلى القول بأن للقاضي السلطة المطلقة في الأخذ برأي المفتش الخبير وتأسيس قراراته عليه، أو استبعاده كلياً أو جزئياً عندما يقدر أنه لا يمكنه أن يبني عليه قناعاته، بالمقابل فهو ملزم بصريح النص بتبرير وتوضيح أسباب استبعاد نتائج الخبرة المتوصل إليها في تقرير المفتش الخبير.

وبالرغم من أن تقارير الخبرة التي يعدها المفتشون العموميون غير ملزمة للقاضي إلا أنها تحتل مكانة مميزة، تترجمها كثرة الطلبات المتتالية من الهيئات القضائية للمفتشية، حيث تساهم بشكل مباشر في تحليل المسائل الفنية المتعلقة برقابة المال العام المعروضة أمام القضاء، خاصة ما تعلق منها بالمنازعات الضريبية وما تتمتع به من خصوصية من حيث صحة وشرعية الضريبة.²

الفرع الثاني: قواعد وإجراءات ضبط تدخلات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية

تمارس المفتشية العامة للمالية مهامها الرقابية في إطار منظم ووفقاً لمنهجية واضحة، فهي تخضع إلى مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكمها (الفقرة الأولى)، وإلى إجراءات تضمن حيادها وموضوعيتها وشفافيتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القواعد والمبادئ التي تحكم عملية الرقابة

استقر العمل أثناء القيام بعملية التفتيش على احترام مجموعة من القواعد والمبادئ تهدف في مجملها إلى ضمان حسن سير العملية، ويمكن حصر أهمها في:

¹ القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.

² فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع نفسه، ص 274.

أولاً: قاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش

تعتبر قاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش من أهم القواعد التي تحكم عمل المفتشية العامة للمالية، ويعبر عنها أيضاً بقاعدة " المعايينة "، ومفادها أن المفتش يمارس مهام الرقابة والتفتيش دون تدخل منه في تسيير الشؤون المحلية للهيئة محل الرقابة، وبذلك فهو لا يملك سلطة توجيه أي أوامر للمحاسب أو الأمر بالصرف أو لغيرهم من الموظفين إلا في بعض الحالات المحددة قانوناً¹، ولا يتخذ أي تدابير من شأنها المساس بإدارة الجهة المراقبة، بالمقابل فهو ملزم بالمحافظة على السر المهني للهيئة المراقبة.²

تهدف هذه القاعدة بشكل أساسي إلى تقسيم المهام بين المسير الذي له صلاحية ملاءمة النفقة، والمفتش الذي يملك صلاحية شرعية أو مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها³، وفي هذا الشأن كرس المشرع الجزائري لقاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ولو بصورة ضمنية⁴، وبالمقابل نجده في قوانين سابقة يقر لهذا المبدأ بصورة صريحة.⁵

ثانياً: قاعدة الفجائية والمراقبة المادية في عين المكان

تعتبر هذه القاعدة من أهم قواعد التفتيش المالي عند تدخل المفتشية العامة للمالية في عمليات الرقابة والتفتيش، إذ تحرص أشد الحرص على أن تكون تدخلاتها داخل المؤسسة محل الرقابة وبشكل

¹ مثلاً نصت عليه المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق، حيث ورد بصريح النص بأنه: " عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام، دون تأخير، بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها ...".

² محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 211.

³ فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 226.

⁴ أنظر المواد: 7، 8، 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع نفسه.

⁵ نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المرجع السابق، على: " يضطلع المفتشون بمهمتهم المتمثلة في تطبيق أحكام المادة 10 السابق ذكرها، طبقاً لأحكام هذا المرسوم، ويجب عليهم ما يأتي: - اجتناب أي تدخل في التسيير، - الحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف، - القيام بمهمتهم بكل موضوعية وبناء ملاحظاتهم على وقائع ثابتة ".

مفاجئ، أي دون سابق إنذار للهيئة المحلية المراد مراقبتها¹، ويستثنى من هذه القاعدة بعض الحالات التي حددها المشرع، والمرتبطة بمهام الدراسات أو التقييمات أو الخبرات، التي لا يمكن إجراؤها إلا بعد تبليغ مسبق للهيئات المعنية بالرقابة.²

ولقد تم النص على قاعدة الفجائية والمراقبة المادية في عين المكان في نص المادة 14 من المرسوم رقم 08-272 في فقرتها الأولى، حيث جاء فيها بأنه: " تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق. تكون الفحوص والتحقيقات فجائية ".

ومن الجانب العملي، يتبين لنا مدى أهمية عنصر المفاجأة أو المباغتة في الزيادة من فعالية تدخلات المفتشية العامة للمالية، فهي تجعل من المسيرين والمحاسبين المحليين في حالة استعداد وتأهب دائمين لأي عملية رقابة أو تفتيش، ما يدفعهم إلى القيام بواجباتهم بكل عناية وحرص، وفضلا عن ذلك يسمح التفتيش الفجائي بالنظر في السير العادي للهيئات المحلية محل المراقبة، حيث لا يعرقل من سير نشاط الهيئة.

ثالثا: حق الاستعلام

يتعين على جميع مسؤولي المصالح والهيئات المحلية المراقبة بتوفير جميع الظروف المناسبة لتمكين المفتش المالي من أداء مهامه على أكمل وجه، وذلك من خلال تقديم جميع الأموال والقيم التي بحوزتهم، وإطلاعهم على كافة الوثائق والمستندات والتبريرات المطلوبة، كما يتعين عليهم الإجابة على جميع طلبات المعلومات المقدمة، كما يلزمون بعدم مغادرة المناصب طيلة مدة المهمة.

والجدير بالذكر، أنه لا يمكن لمسؤولي المصالح والهيئات المشار إليهم الاعتراض على طلبات المفتشية العامة للمالية بدعوى السر المهني، أو باحترام الطريق السلمي، أو بالطابع السري للمستندات أو العمليات اللازم رقابتها.³

¹ نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 50.

² المادة 14 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

³ المادة 17، المرجع نفسه.

خامسا: قاعدة الاتهام¹

تقوم هذه القاعدة على مبدأ الواجهة بين المفتش والمسير أو المحاسب العمومي للهيئات المحلية الخاضعة للرقابة، بالوثائق والأدلة القاطعة حول الثغرات التي يكتشفها عند القيام بمهام التفتيش، وبالمقابل يملك المسيرين والمحاسبين حق الدفاع عن أنفسهم ونفي الاتهامات المنسوبة إليهم، فالغرض من هذا المبدأ هو الوقوف على الانحرافات المالية مع إعطاء حق تبريرها من طرف المسيرين والمحاسبين.²

الفقرة الثانية: الإجراءات المتبعة في إنجاز عمليات الرقابة

بعد إقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على وحدات التدخل للمفتشية العامة للمالية، والتي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها، وذلك بدءا بالمرحلة التحضيرية لمهمة التفتيش (أولا)، وتليها مرحلة التنفيذ التي يتم من خلالها التدخل الرقابي بصورة فعلية (ثانيا)، وتختتم بمرحلة حصد نتائج العملية الرقابية (ثالثا).

أولا: تحضير المهمة التفتيشية

يتم التحضير للمهمة التفتيشية انطلاقا من تحديد موضوع المهمة³، حيث تحدد ضمن البرنامج السنوي الذي أعدته مديرية البرامج والتحليل والتلخيص وصادق عليه وزير المالية⁴، أو خارج البرنامج بناء على طلب من أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المخول لها قانونا ذلك، والتي غالبا ما تأخذ طابعا استعجاليا في التنفيذ مقارنة بالمهام المقررة ضمن البرنامج السنوي، ويمكن لهذه المهام أن تكون شاملة أو جزئية للهيئات المحلية محل الرقابة.

¹ إن مبدأ الاتهام المقصود يشبه إلى حد ما الاتهام الذي توجه النيابة العامة أو قاضي التحقيق للمشتبه فيه بارتكاب الجريمة، من حيث المجابهة بالأدلة، دون أن يكون لذلك أي أثر جزائي أو تهمة قضائية. أنظر: حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 369.

² فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 227.

³ المرجع نفسه، ص 232.

⁴ طبقا لأحكام نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق، يعمل المفتش الجهوي على اقتراح أعمال الرقابة قصد إدراجها في البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية، وكذلك تعيين الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية.

وبعد تحديد موضوع المهمة، يتعين على أعضاء الفرق وضع خطة منهجية لتنفيذ المهام الموكلة إليهم، وذلك بتحضير ملف يشمل جميع الوثائق والمعلومات الضرورية المحيطة بموضوع المهمة وطريقة التحقيق المناسبة، والتي تتمثل أساساً في كل النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم المؤسسة المراد تفتيشها، وبناء على ذلك، يتم التعرف على هذه المؤسسة، وذلك من خلال نصوص الإنشاء، الاسم الكامل للمؤسسة وعنوانها إضافة إلى نشاطها.¹

وعموماً، يجب على أعضاء الفرقة أن يكونوا على دراية ومعرفة بكل القوانين والنصوص التشريعية والتنظيمية التي تخضع لها، سواء تعلق الأمر بقانونها الأساسي الذي يحكمها، أو النصوص التشريعية والتنظيمية التي تتعلق بقواعد سيرها، التنظيم الهيكلي لها، والتقنيات الضرورية في مجال المحاسبة والتفتيش، كما يجب عليهم أن يكونوا على دراية تامة بكل التدخلات السابقة التي قامت بها مصالح الرقابة الخارجية داخل هذه المؤسسة إن وجدت، كتدخل مجلس المحاسبة.²

ثانياً: مرحلة تنفيذ المهمة التفتيشية

بعد الانتهاء من مرحلة تحضير مهمة التدخل، يصدر عن رئيس المفتشية العامة للمالية أمر مباشر بتنفيذ المهام التفتيشية³، وبناء على ذلك تتدخل الوحدات العملية المناطة لها المهمة الرقابية، بصورة فجائية إذا كان موضوعها التدخل والفحص على أساس الوثائق، غير أنها يمكن أن تكون موضوع تبليغ مسبق، وذلك عندما تكون مهمة تندرج ضمن إطار القيام بدراسات أو خبرات.

في بداية تنفيذ المهمة تجتمع الفرقة التفتيشية مع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية بحضور المسؤولين الفرعيين التابعين لها لعقد اجتماع تواصل، حيث يعتبر هذا الاجتماع بمثابة أول

¹ فاتح مزيتي، المرجع السابق، ص ص 232 - 233.

² حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 372.

³ في الأصل لا يرتبط الأمر بالمهمة بآجال محددة وينتهي بنهاية العمل المطلوب، إلا أن الممارسة الميدانية أثبتت أن الأمر بالمهمة يمنح لمدة شهر واحد، قابل للتجديد في كل مرة يطلب من رئيس الفرقة التفتيشية بعد تسليم التقرير المرحلي، ولتفصيل أكثر راجع: فاتح مزيني، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ص 233 - 234.

لقاء يتعارف فيه مسؤولي الإدارة المحلية مع أعضاء الفرقة التفتيشية التي تتولى مهام الرقابة، وبعد هذا الاجتماع تشرع الفرقة في التدخل الميداني.¹

وفي هذا الإطار، تتم مراقبة كل الجوانب المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي، وكل العمليات المالية والمحاسبية للمؤسسة التي أجراها محاسبو الهيئات المحلية، عدا تلك التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

من خلال ما سبق، يتضح لنا أن خصوصية القوانين المنظمة لتدخل فرق التفتيش على مالية الجماعات المحلية تكمن في شمولية مضامينها وسعة مجالاتها، إذ تمارس على كل الجوانب المتعلقة بتنظيم وتسيير الهيئات المحلية.

ثالثا: المرحلة الختامية

بعد معاينة وتفتيش كل الجوانب المتعلقة بتنظيم وتسيير الهيئة، تختتم المهمة التفتيشية باجتماع الفرقة التفتيشية مع المسؤول الأول عن الهيئة المحلية المراقبة، وذلك بحضور المفتش الجهوي وأعضاء الهيئة المراقبة، يتم خلاله إرجاع جميع الوثائق والمستندات المدروسة التي قدمتها الهيئة المراقبة للفرقة التفتيشية في بداية المهمة²، وباستثناء مهام التحقيقات تلزم الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتقديم الملاحظات والنتائج التي كشفت عنها، ويحرر في الأخير تقرير المهمة موقع عليه من طرف جميع أعضاء التفتيش.³

المطلب الثالث: تقييم تدخلات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية

بعد استعراضنا للهيكل التنظيمية للمفتشية العامة للمالية وآليات تدخلها لتجسيد مهامها الرقابية، نأتي من خلال هذا العنصر إلى محاولة إعطاء نظرة تقييمية لتدخلات المفتشية العامة للمالية على

¹ قبل الشروع في التدخل الميداني لا بد من إمضاء المذكرة التنظيمية التي تعدها الفرقة مسبقا، والمتضمنة للمجالات والمصالح التي يتم مراقبتها، كما يتعين على رئيس الفرقة بمشاركة مسؤولي الهيئات المحلية محل المراقبة بإمضاء محضر غلق الصندوق، وجرد جميع الأموال والقيم الموجودة به، والتأكد من مطابقتها للسجلات الحسابية اليومية للمحاسب. لتفصيل أكثر راجع: فاتح مزيني، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 236. وأيضا: حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 374.

² فاتح مزيني، المرجع نفسه، ص 237.

³ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

مالية الجماعات المحلية، وذلك بتحديد نتائج عملية الرقابة (الفرع الأول) وتقدير رقابتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نتائج الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية

نستشف نتائج وآثار رقابة المفتشية العامة من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-272، حيث ينتهي عمل الوحدات المكلفة بالتفتيش لرقابة ميزانية الجماعات المحلية إما بإعلام السلطات عند معاينة اختلالات خطيرة خلال المهمة (الفقرة الأولى)، أو بتحرير محضر قصور ضد أعوان ومسؤولي البلدية والولاية (الفقرة الثانية)، أو بإعداد التقارير (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: إعلام السلطات

نصت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 في فقرتها الأولى على: " عند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة"، وبالمقابل ألزم السلطات المعنية بإعلام المفتشية العامة للمالية عن التدابير التي اتخذتها، وذلك حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من نفس المادة.¹

تساهم المفتشية العامة للمالية من خلال هذا الدور في مساعدة السلطات السلمية أو الوصية على اتخاذ القرارات المناسبة التي تسمح لها بضمان حسن سير الهيئات المحلية محل المراقبة، وتنفيذ السياسة العامة وفقا للأهداف المحددة لضمان فعالية التسيير.

الفقرة الثانية: تحرير محضر قصور

تمارس المصالح الخارجية للمفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية مهام الرقابة والتقييم على ميزانية الجماعات المحلية في عين المكان وعلى الوثائق عن طريق وحدات متنقلة في إطار فرق

¹ حتى وإن كان هذا النوع من الوضعيات يحدث نادرا، يمكن أن تتخذ السلطات المعنية تدابير بدفع من المفتشية العامة للمالية إزاء وضعيات طارئة تتطلب السرعة في اتخاذ القرار ودون انتظار نهاية أعمال الرقابة وإعداد تقرير المهمة. منقول عن الموقع الرسمية لوزارة المالية، المرجع السابق.

وبعثات، وتبعاً لذلك مكن المشرع الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية في إطار أعمال التحقيق من التقرب من مسؤولي الهيئات المحلية، وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم، من أجل الإطلاع على كل المستندات والمعلومات المتعلقة بالكيان موضوع التدخل.¹

ونظراً لحساسية تدخلاتها فإن فرق التفتيش تتعرض في كثير من المرات لنوع من المقاومة من طرف بعض أعوان ومسؤولي الجماعات المحلية، من خلال رفض طلبات تقديم الوثائق والمستندات المتعلقة بالميزانية، والذي من شأنه أن يجعل عملية الرقابة والفحص أمراً مستحيلاً.

ولتدارك الأمر أقر المشرع الجزائري بصريح النص أن كل رفض لطلبات التقديم أو الإطلاع، يمكن أن يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، وإذا لم يكن للأمر أي أثر في غضون ثمانية (8) أيام من تاريخ الإعدار، يحرر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي، ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية²، التي بدورها تقوم بمتابعة العون أو المسؤول محل المساءلة التأديبية والتي تنتهي عادة بإصدار عقوبات تأديبية تتمثل في الإيقاف المؤقت للعون المخالف.

الفقرة الثالثة: إعداد التقارير

تعرض ميزانية الجماعات المحلية على المفتشين العاميين المخول لهم مهام الرقابة عليها في مقر البلدية والولاية، وذلك من أجل مراقبة مدى تطابق المصاريف للاعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات وجميع مستندات العمليات المالية، بأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتاً صحيحاً وفقاً لنظام المحاسبة، إضافة لفحص النظم المالية³، وفي نهاية تدخلاتهم يحررون تقارير يسجلون فيها ملاحظاتهم ومعايinatهم التي جمعوها في شأن فعالية تسيير الميزانية المحلية.⁴

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

² المادة 19، المرجع نفسه.

³ صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، المرجع السابق، ص 328.

⁴ Samia BELADJERAF, The Financial control bodies over the public expenditures in Algeria, Jurisprudence Journal, by the Laboratory impact of the jurisprudence on the movement of legislation, Biskra -University, Algeria, Vol 11, N 2 (Special Issue), 2019, p.p. 69 - 70.

وفي هذا الإطار، تتعدد أنواع التقارير التي تعدها المفتشية العامة للمالية في الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية عبر مراحل زمنية متفاوتة، وتتحدد في التقرير الأساسي (أولاً)، التقرير التلخيصي (ثانياً)، التقرير السنوي (ثالثاً) والتقرير التقييمي (رابعاً).

أولاً: التقرير الأساسي

تنتهي عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، بإعداد المفتشية العامة للمالية للتقرير الأساسي، والذي تبرز فيه أهم المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للبلديات والولايات المراقبة، وكما يبرز أيضاً المعايينات والتقديرات حول فاعلية التسيير بالهيئات المراقبة.

يتضمن التقرير الأساسي الذي يعده مسؤولي الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية مجموعة من الاقتراحات والتدابير التي من شأنها تحسن من عمليات التسيير والتنظيم على المستوى المحلي، ويمكن أن يتضمن أيضاً اقتراحات من شأنها أن تساهم في إعادة صياغة وبناء الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم الجماعات المحلية.¹

ولا تصبح هذه التقارير نهائية إلا بعد تأكيد وتثبيت المعايينات التي تضمنتها، وذلك برفعها إلى مسيري المصالح والهيئات المحلية التي خضعت للرقابة، من أجل تقديم توضيحاتهم حول المخالفات المنسوبة إليهم، وهو ما يعرف بالإجراء التناقضي.²

يعتبر هذا الإجراء أسلوباً ديمقراطياً وحققاً أساسياً للمسيرين والمحاسبين الذين يخضعون للرقابة، تمكنهم من الدفاع عن أنفسهم والإجابة على جميع الملاحظات الموجهة إليهم، وذلك خلال الآجال القانونية المحددة، والتي تقدر بمدة أقصاها شهرين (2) على المعايينات والملاحظات التي تحتويها التقارير، ويمكن تمديدتها بصفة استثنائية بشهرين (2) من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية وبعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، والمعلوم أنه بانقضاء تلك الآجال تصبح التقارير الأساسية التي لم يرد عليها، نهائية.³

¹ المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

² المادة 22، المرجع نفسه.

³ المادة 23، المرجع نفسه.

ثانيا: التقرير التلخيصي

التقرير التلخيصي، هو تقرير يختتم به الإجراء التناقضي، والذي تعده المفتشية العامة للمالية بعد تلقيها جواب من مسيري المصالح والهيئات المحلية على التقرير الأساسي، وذلك بالاعتماد على المقاربة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب المسيرين المحليين.

يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بنسخة عن جواب المسير، للسلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب دون سواها¹، والتي بدورها تلزم بالرد على ما ورد في التقرير التلخيصي من الملاحظات التي أبدتها المفتشية العامة للمالية وبالتدابير التي أثارها هذا التقرير.²

والملاحظ بهذا الشأن أنه بخلاف ما كان مقررا في القوانين السابقة³، لم يحدد المنظم الجزائري آجالا قانونية، تلتزم خلالها السلطات الوصية أو السلمية بالرد على ما ورد في التقرير التلخيصي من الملاحظات التي أبدتها المفتشية العامة للمالية وبالتدابير التي أثارها التقرير التلخيصي.

رابعا: التقرير السنوي

في ختام النشاط السنوي للمفتشية العامة للمالية تلتزم بإعداد تقرير سنوي يتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها منها، والتي من شأنها أن تساهم في تحسين التشريع والتنظيم الذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها، ويرسل هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد لخصوصها.⁴

¹ المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

² المادة 25، المرجع نفسه.

³ طبقا لأحكام المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 80-53 (ملغى)، المرجع السابق، يلتزم مسؤولي المصالح والهيئات المحلية التي يجرى تفتيشها بالإجابة على جميع معاينات المفتشين وملاحظاتهم خلال شهر قابل للتمديد لشهر آخر عند الاقتضاء من طرف الوزير المكلف بالمالية.

⁴ المادة 26 الفقرة 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع نفسه.

خامسا: التقرير التقييمي

إلى جانب التقرير السنوي تلزم المفتشية العامة للمالية وخلال نفس الآجال بإعداد تقرير تقييمي يتضمن المؤشرات الدالة عن مدى الاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات الواردة في التقرير السنوي ويرسل إلى السلطات المؤهلة.¹

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد في صلب النص السلطات المؤهلة التي يرسل إليها التقرير التقييمي، وهو أمر غير موفق من طرفه لأن تحديد السلطات المؤهلة يترتب عنه أهمية بالغة، وتتمثل في إقرار مسؤوليات وواجبات كل سلطة من هذه السلطات المؤهلة، وذلك من أجل التدخل لتحسين الأوضاع المتعلقة بالتسيير على مستوى الوحدات المحلية محل المراقبة.

الفرع الثاني: تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية

تستند المفتشية العامة إلى أسس عضوية وعملية في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، تتلخص في الصلاحيات الممنوحة لها والمجال الذي تتدخل فيه أثناء قيامها بهاته الصلاحيات ونتائج تدخلاتها التي تنتهي عادة بتحرير التقارير وتجميعها.

وسنحاول من خلال هذا المطلب تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الميزانية المحلية من حيث مجال وموضوع تدخلها (الفقرة الأولى)، ثم إلى تقدير القيمة القانونية لتقاريرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية من حيث مجال وموضوع تدخلها

تعهد للمفتشية العامة للمالية سنويا تدخلات رقابية واسعة على مختلف المستويات وعلى كافة التراب الوطني، وهذا ما يصعب مهامها في الرقابة على مالية الجماعات المحلية، وذلك لنقص صلاحيات وإمكانات المفتشيات مقارنة بمجال تدخلها الواسع (أولاً)، إضافة إلى نقص في الإطار التشريعي (ثانياً).

¹ المادة 26 الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

أولاً: مجال تدخل واسع

بالرجوع إلى أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي 08-272 ، نلاحظ تعدد مجالات تدخل المفتشية العامة للمالية والمواضيع التي تنصب عليها رقابتها على كافة المؤسسات والإدارات العمومية، ناهيك عن تدخل المفتشية العامة للمالية في الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد صدور الأمر رقم 08-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها¹،

وأمام اتساع صلاحياتها ومجالات تدخلها، فإن المفتشية العامة للمالية لا تملك الإمكانيات المادية والبشرية الكافية لمباشرة مهامها، خاصة في ظل تزايد حجم المهمات المبرمجة في كل سنة خاصة في إطار البرنامج السنوي، مما يؤثر سلباً على فعالية الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية.

ولقد أثبتت الدراسات الميدانية أن بعض البلديات لم يتم تفتيشها من طرف المفتشية منذ الاستقلال، وإن تم تفتيشها فلن تتكرر عملية الرقابة إلا بمرور عشر سنوات على الأقل²، فقد أصبحت رقابتها تقتصر فقط على القضايا الهامة والمجالات الحساسة.

وفضلاً عن ذلك، تعاني المفتشية العامة للمالية منذ نشأتها من غياب إستراتيجية واضحة تحدد الإطار المرجعي للكفاءات ونوعية التركيبة الهرمية للموارد البشرية³، حيث سجلت مصالح المفتشية العامة نقصاً واضحاً في عدد مستخدميها⁴ حيث بلغ عددهم 392 موظفاً في جانفي 2012 من بينهم 208 مفتشاً⁵، فضلاً عن عدم كفاية المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية والمحدد بعشرة (10) مفتشيات جهوية، وهو ما يتعارض مع حجم المهمات الموكلة إليها من جهة وعدد البلديات والولايات المحدد في التنظيم الإداري الجزائري من جهة أخرى الذي بلغ عددها 1541 بلدية و 58 ولاية.

¹ المادة 2 من الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، يتم الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادر في 2 مارس 2008.

² فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 223.

³ نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 68.

⁴ Ines KORSO TLEMSANI, Ibtissem GUENTOUH, Le contrôle des finances publiques entre réalité et ambition de performance, Revue Algérienne de finances publiques, Université Abou Bakr Belkaid - Tlemcen, Vol 09, Issue 01, 2019, p 133.

⁵ نقلاً عن: فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 316.

ومن المؤكد أن تفعيل دور المفتشية في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، لن يتأتى تحقيقه إلا بتوفير الطاقات البشرية ذات الكفاءات العالية، وتنظيم دورات تكوينية في ميادين الفحص والتقييم والمراقبة، إضافة إلى تزويدها بالوسائل والإمكانات الضرورية لعملها، خاصة على مستوى المفتشيات الجهوية.

ثانيا: نقص في الإطار التشريعي

إن درجة فعالية رقابة المفتشية العامة تقاس بمدى استقلاليتها كجهاز رقابي وبطابعها الفجائي في التفتيش، إلا أن نقصا في الإطار التشريعي الخاص بها لا يسمح لها بممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في استقلالية وسرية.

أ- استقلالية المفتشية العامة للمالية

تخضع المفتشية العامة في ممارسة مهامها لسلطة الوزير المكلف بالمالية، إلا أن تبعية المفتشية لوزارة المالية قد يؤدي لا محالة إلى الحد من تقزيم الفعلي في الرقابة، حيث لا تملك أي سلطة في اصدر القرارات وتعمل فقط على تنفيذ تلك الصادرة عن الوزير المكلف بالمالية¹ الذي له كل السلطة المطلقة في اقتراح التدخلات التي تقوم بها المفتشية العامة على البلديات والولايات.

ب- المساس بقاعدة السرية

لا يمكن إنكار أهمية التدخلات التي تجريها المفتشية العامة على الميزانية المحلية سواء كانت تتم بصفة فجائية أو موضوع تبليغ مسبق، إلا أنه وعلى المستوى العملي ثبت أن التدخلات الفجائية تكون أكثر فعالية ومردودية مقارنة بتلك التدخلات التي تكون موضوع إخطار مسبق، فبمجرد إعلام مسؤولي الهيئات المحلية بموعد إجراء الرقابة يفقد العملية قيمتها القانونية والعملية.

¹ علي زغود، المرجع السابق، ص 144.

الفقرة الثانية: تقدير القيمة القانونية لتقارير المفتشية العامة للمالية

تحتل التقارير أهمية بالغة من حيث مضمونها، فهي تتضمن معلومات ومعطيات تتعلق بالتسيير المالي وتعكس الكيفية التي تم بها تنفيذ الميزانية المحلية¹، ورغم ذلك تبقى هذه التقارير دون فعالية كونها لا تتضمن أي إجراءات ردعية (أولا)، أو أي سلطة في اتخاذ قرار بشأن الملاحظات المسجلة (ثانيا).

أولا: غياب سلطة الردع

لقد سلك المشرع الجزائري، نهجا مغايرا عن الذي اتخذه المشرع الفرنسي فيما يخص مسألة تمكين المفتشية العامة للمالية من اتخاذ الإجراءات العقابية والردعية في حق الخارجين عن القواعد القانونية، حيث تفتقد القواعد والأساليب الضابطة لعملية التفتيش لأي إجراءات ردعية² أو حتى إصدار أحكام³، وتبقى محصورة في مجرد طلبات يقدمها مسؤولو الوحدات العملية للتفتيش إلى المسيرين المحليين لتحيين المحاسبة أو إعادة ترتيبها، أو بإبلاغ السلطات الوصية و السلمية المختصة عن عدم وجود محاسبة أو عن اختلالات يجعل من فحصها العادي مستحيلا، وبالتالي فإن انعدام سلطة اتخاذ الإجراءات العقابية ينقص من فعالية تدخلات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية، ويجعل من دورها استشاريا بحتا.

ولإشارة، فإن كثرة النصوص المكملة الواردة ضمن النصوص القانونية المؤطرة لرقابة المفتشية العامة للمالية منذ أول صدور لها تؤثر بشكل واضح على نجاعة وفعالية مهامها⁴، وعلى سبيل المثال ما نصت عليه المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272: " يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي:...."، وكذلك ما نصت عليه المادة 10 من نفس المرسوم، والمادة

¹ نجد أن المشرع الفرنسي قد مكن المفتشية العامة للمالية من اتخاذ إجراءات عقابية ضد المفسدين، تصل في بعض المرات إلى درجة إيقاف المحاسب العمومي إذا ألحق ضررا بالخزينة العمومية والمال العام. انظر: فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 31.

² Ines KORSO TLEMSANI, Ibtissem GUENTOUH, op.cit, p 133.

³ "المفتشية العامة للمالية غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت على الأشخاص محل الرقابة، وإنما تتوقف مهمتها عند تثبيت المخالفات ليس إلا". نقلا عن: سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، 2002، ص 113.

⁴ محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 241.

13، ...وعلى المشرع إعادة صياغة النصوص القانونية بأسلوب يحمل صفة الإلزام خاصة ما يرتبط منها بصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

ثانيا: عدم امتلاك سلطة اتخاذ القرار بشأن الملاحظات المسجلة

من خلال استقراءنا لأحكام المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يشر إلى أي نص قانوني يمكن المفتشية العامة للمالية من متابعة الملاحظات والتوصيات التي أشارت إليها في تقاريرها السابقة كونها ملزمة للهيئات المحلية محل الرقابة، واكتفى بالنص على ضرورة إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات التي اتخذتها السلطات السلمية أو الوصية في هذا الصدد دون أن يكون لها أي أثر حيال ذلك.¹

وبذلك تبقى تلك التقارير الصادرة عن المفتشية العامة للمالية دون فعالية، في غياب نص قانوني يمكنها من متابعة تطبيق اقتراحاتها، وجعلها أكثر حزمًا وصرامة في متابعة تلك التجاوزات التي تمس بقداسة المال العام.

¹ المادة 7 الفقرة 4، والمادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية المتخصصة على مالية الجماعات المحلية:

نحو تفعيل دور مجلس المحاسبة

عملت مختلف الأنظمة السياسية على إنشاء مؤسسات عليا للرقابة على الأموال العمومية تهدف إلى إحكام ضوابط استغلالها وصرفها¹، من خلال الكشف والتحري عما تضخه الدولة من اعتمادات مالية سنوية مقارنة مع أوجه الإنفاق الموجهة إلى القطاعات الحكومية والإدارات العمومية²، تمارس في الغالب من طرف أجهزة مستقلة بتسميات مختلفة وفقا لأشكال وأنظمة قانونية متعددة.

ولقد انتشرت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على نطاق واسع في العصر الحديث حتى أصبحت موجودة في كل دول العالم تقريبا³، ومن ثم ظهرت رغبة الدولة الجزائرية في الأخذ بهذا النظام الرقابي ولو في صيغته الشكلية، فتم التأكيد على تأسيس مجلس المحاسبة كنتيجة لهذا التوجه⁴.

وإن كان ثابتا في الدول المتقدمة أن دور مجلس المحاسبة والهيئات المماثلة له في مجال الرقابة المالية والمحاسبية من أكثر أنواع الرقابة فاعلية وأهمها على الإطلاق⁵، فإنه لا شك في أن لمجلس

¹ نجيب جيري، نظام الرقابة المالية، المرجع السابق، ص 90.

² شوقي يعيش تمام، وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مداخلة أقيمت في أعمال الملتقى الدولي الخامس عشر (15) حول الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المنعقد يومي 13 و14 أبريل 2015، ص 534.

³ إبراهيم جليل، أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها "دراسة مقارنة"، دون رقم الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص 11.

⁴ يمكن تعريف الرقابة العليا، استنادا للمادة الثانية من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية (الأنتوساي) على أنها: " كل جهاز عال، أيا كانت تسميته وطريقة إنشائه وتنظيمه، يعهد إليه بمقتضى الدستور أو القانون ممارسة الرقابة على المالية العامة، ويزود مجلس النواب أو الحكومة أو كليهما بالمعلومات المتعلقة بكيفية الإدارة واستعمال تلك الأموال "، نقلا عن: نجيب جيري، المرجع نفسه، ص 91.

⁵ يتنازع تنظيم هيئات الرقابة المالية العليا في الدول المتقدمة اتجاهاً:

الاتجاه الأول: وهو الاتجاه السائد في الدول اللاتينية، وتعتمد على تنظيم هذه الهيئة تنظيمًا قضائياً، وتعتبر محكمة الحسابات الفرنسية "la cour des comptes" خير مثال للتنظيم القضائي، حيث يتمتع باستقلالية في تنظيمه وتسييره ويمارس رقابة مالية لاحقة ذات طبيعة قضائية.

الاتجاه الثاني: وهو الاتجاه الذي يأخذ بالتنظيم الإداري لمثل هذه الهيئات، كما هو سائد بالدول الأنكلوسكسونية، حيث تعطى شكل الإدارة العامة، تتمتع بقدر من الاستقلالية في ممارسة مهامها، يتولى أمرها موظف برتبة وزير، غير قابل

المحاسبة في الجزائر وللدور الذي يقوم به في مجال الرقابة المالية عموما والرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بصفة خاصة أهمية قصوى لا يمكن إنكارها، تكمن في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية الالتزام بتقديم الحسابات وترقية الشفافية في التسيير العمومي والمساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة مختلف أشكال الفساد.

وللتفصيل أكثر في دور مجلس المحاسبة في الرقابة على مالية الجماعات المحلية، يتطلب منا أولا التطرق إلى التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة (المبحث الأول)، ومن ثم الوقوف على حقيقة تدخلاته في الرقابة على مالية الجماعات المحلية والنتائج المترتبة عنها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة

لقد نص دستور 1976 على تأسيس مجلس المحاسبة¹، متأثراً بنظيره الفرنسي² رغم الاختيار الاشتراكي الذي كان سائداً آنذاك³، غير أن نشأته الفعلية تأخرت إلى غاية صدور القانون رقم 80-405، وتوالت بعد ذلك التعديلات على القوانين المتعلقة بمجلس المحاسبة، حيث صدر القانون رقم 90-32⁵ تم بموجبه إعادة تنظيم مجلس المحاسبة وتحديد اختصاصاته وصلاحياته، بتجريده من جميع صلاحياته القضائية واعتباره هيئة إدارية تمارس مهام الرقابة على المال العام⁶، واستمر الحال على ذلك إلى غاية صدور الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02، في انتظار التعديلات المرتقبة بعد دستور سنة 2020.⁷

وحتى يتسنى لنا فهم التصور الذي أوجده المشرع في تنظيمه لوظيفة هذا الجهاز كهيئة عليا للرقابة المالية والوقوف على مبررات الأخذ به، فإنه من الضروري الرجوع إلى النصوص القانونية التي أسست لنشأة وتطور مجلس المحاسبة لدراستها وتحليلها وإبراز الأحداث والظروف التي أحاطت بها وأثرت في تكوينها (المطلب الأول)، ومن ثم تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز (المطلب الثاني).

¹ دستور سنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

² " La cour des comptes créée par la loi du 16 mai 1807, la Cour des comptes est l'héritière de la chambre des comptes de l'ancien régime. Son organisation et ses attributions ont été modifiées par une loi du 22 juin 1967 et un décret du 20 septembre 1968 ". cité par: DEBBASCH Charles et JEAN-CLAUDE Ricci, Contentieux administratif, 7^e édition, Editions Dalloz, 1999, p 200.

³ محمد الصغير بعلي، ويسري أبو العلاء، المالية العامة، دون رقم الطبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 117.

⁴ القانون رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادر في 4 مارس 1980 (ملغى).

⁵ القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 5 ديسمبر 1990 (ملغى).

⁶ عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 339.

⁷ نصت المادة 199 الفقرة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020 على: " يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، ...".

المطلب الأول: تأسيس مجلس المحاسبة ومراحل تطوره

عرف مجلس المحاسبة ومنذ نشأته عدة تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات السياسية والاقتصادية التي عرفت بها البلاد، إلى غاية استقراره قانونيا ودستوريا كهيئة تمارس رقابة خارجية لاحقة على الأموال العمومية¹، شهد خلالها تطبيق ثلاث قوانين أساسية أوجدت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض، كان لها الأثر في تحديد مكانة ودور مجلس المحاسبة.

وانطلاقاً من القوانين المشار إليها سابقاً، تباينت الآراء الفقهية في تحديد مراحل تطور مجلس المحاسبة، بين من يقسمها إلى ثلاثة مراحل أساسية بحسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني، وبين من يعتمد التقسيم الثنائي، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة قبل وما بعد صدور الأمر 95-20، ومنهم من يتجاوز المعيار الزمني لتطبيق النصوص القانونية، مركزاً في ذلك على مختلف التغييرات التي طرأت على المحيط السياسي والاقتصادي الذي يعمل فيه مجلس المحاسبة.²

وعلى العموم يمكن تتبع مراحل نشأة وتطور مجلس المحاسبة، انطلاقاً من دستور سنة 1976 الذي أسس لنشأة مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية (الفرع الأول)، إلى غاية صدور دستور سنة 1989 الذي يعبر عن ميلاد مرحلة سياسية جديدة عرفت الجزائر والمتمثلة في مرحلة التعددية الحزبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تأسيس مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية

عمدت القيادة السياسية الجزائرية بعد الاستقلال إلى بناء مشروع مجتمع قائم على أساس الحزب الواحد، وتجسد ذلك في كل من دستوري 1963 و 1976 وبعض النصوص والمواثيق القانونية، واستمر هذا النظام إلى غاية صدور دستور سنة 1989 الذي أقر بالتعددية الحزبية والسياسية، وخلال هذه المرحلة عرف مجلس المحاسبة عدة تطورات، نقسمها على النحو الآتي:

¹ سعادة بن زيان، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2019، ص 101.

² نوار أمجوج، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص 10.

الفقرة الأولى: مرحلة ما قبل تأسيس مجلس المحاسبة

لقد عرفت الجزائر أثناء الاستعمار نصوصا دستورية بالمفهوم المادي من خلال النص المنظم للمؤسسات المؤقتة للثورة الجزائرية المصادق عليه من طرف المجلس الوطني للثورة الجزائرية¹، وبعد الاستقلال مباشرة كانت الأولوية لوضع دستور للبلاد، فكان أولها دستور 1963 الذي لم يعمر طويلا، وبعد فترة انتقالية دامت لأكثر من 10 سنوات ظهر للوجود دستور سنة 1976 الذي أعاد هيكلة البناء الدستوري لنظام الحكم في الجزائر، وأسس لميلاد المؤسسات الدستورية من جديد، بما فيها المؤسسات الرقابية.²

أولا: في ظل دستور 1963

أشار دستور سنة 1963 إلى وظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية في ماديتين اثنتين فقط، حيث أقر بصلاحيات الرقابة التي يمارسها البرلمان على نشاط الحكومة بشكل عام في المادة 28 منه والتي جاء فيها: " يعبر المجلس الشعبي الوطني عن الإدارة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي " ، في حين حددت المادة 38 الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظائف الموكلة إليها، والمتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء وحق توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية، وبالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد ضمن هذا الدستور أي نص أو تعليق يفيد بوجودها أو عن كيفية ممارستها، ما يعني أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تنظيم وممارسة هذه الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي للدولة.³

وبالرغم من عدم نص دستور سنة 1963 صراحة على إنشاء مجلس المحاسبة يتولى مهام الرقابة المالية اللاحقة، فإن فكرة ذلك كانت واردة في بعض النصوص التنظيمية، وذلك من خلال

¹ عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المحكمة الدستورية، المجلد 01، العدد 02، 2013، ص 15.

² تعتبر نشأة مجلس المحاسبة الجزائري حديثة مقارنة ببعض التجارب في الدول الأوروبية، وترجع أسباب ذلك إلى الظروف التي عاشتها الجزائر بعد الاستقلال، حيث انشغلت السلطة ببناء الدولة وتوفير المتطلبات الضرورية للمواطنين، وهو المبرر الوحيد لتأخر تأسيس هيئة عليا للرقابة المالية إلى غاية سنة 1976.

³ عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 333.

المرسوم رقم 63- 127 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية¹، أكد بموجب نص المادة 3 منه على إنشاء عدة هيئات تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، تخول ممارستها إلى مجلس المحاسبة، لجنة مراقبة المؤسسات العمومية، المفتشية العامة للمالية، هيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية و الوكالة القضائية للخرينة، لكن هذا النص لم يدخل حيز التنفيذ آنذاك ولم يتم إنشاء هذه الأجهزة بما فيها مجلس المحاسبة.

وبعد ذلك صدر المرسوم رقم 71- 259² ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، وتراجع عن فكرة إنشاء مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية، وأشار فقط إلى كل من المفتشية العامة للمالية والوكالة القضائية للخرينة وهيئة مراقبة النفقات العمومية.

وللإشارة، فإنه خلال الفترة الممتدة من سنة 1968 إلى غاية سنة 1976، ظهرت أولى بوادر ممارسة الرقابة المالية اللاحقة، بتكليف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بإجراء بعض صلاحيات الرقابة المالية اللاحقة على حسابات الشركات الوطنية مع إحالة التقارير إلى السلطة التنفيذية.³

ثانيا: في ظل دستور 1976⁴

أولى دستور سنة 1976 بخلاف سابقه أهمية خاصة لموضوع إصلاح منظومة الرقابة على العمليات المالية وللأجهزة التي تتولاها، حيث خصص لها فصلا كاملا يتعلق بكيفية تنظيمها وممارستها (الفصل الخامس من العنوان الثاني)، مؤكدا بذلك على وظيفة الرقابة المالية بالإعلان عن إنشاء مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 منه بأن: " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ... " .

¹ Décret n 63- 127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances, journal officiel n 23 du 19 avril 1963.

² Décret n 71- 259 du 19 octobre 1971 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances, journal officiel n 90 du 05 novembre 1971.

³ سعادة بن زيان، المرجع السابق، ص 102.

⁴ دستور سنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76- 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

وبالرغم من تأكيد المؤسس الدستوري على إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية تعمل على رقابة مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية، إلا أن ذلك لم يجسد على أرض الواقع إلا بعد قرابة أربعة سنوات، بصدر القانون رقم 80-05 السابق الذكر.

الفقرة الثانية: مرحلة التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة: ثنائية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة

يعتبر القانون رقم 80-05 أول نص تشريعي ينظم مجلس المحاسبة الجزائري بصفته هيئة قضائية، دعم باختصاصات قضائية¹ وإدارية تصب كلها في مراقبة مالية الدولة والأحزاب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية على اختلاف أنواعها²، وبذلك يكون المشرع قد أسس لشكل جديد من أشكال الرقابة المالية على نشاط المؤسسات العمومية، وهي رقابة مالية بطابع مزدوج في التنظيم والتسيير، وهو ما يستفاد من نص المادة 3 التي نصت على: " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

يمكن لمجلس المحاسبة أن يجري مراقبته على المؤسسات بجميع أنواعها التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض أو تسبيقات أو ضمانات ".

والملاحظ أن المشرع يستهل نص الفقرة الثانية بعبارة " يمكن لمجلس المحاسبة "، ما يجعل من رقيبته على الهيئات المذكورة في هذه الفقرة بصفة اختيارية غير ملزمة، وعليه يجب التفرقة بين المؤسسات التي تخضع إجباريا للرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة، وتلك الخاضعة لرقابته الاختيارية، حيث أن المؤسسات التي تخضع للرقابة الإجبارية هي تلك التي تحوز فيها الدولة كامل السلطة أو

¹ نصت المادة 21 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق، على أن: " يخضع أعضاء مجلس المحاسبة المشار إليهم في المادة 13 أعلاه للقانون الأساسي للقضاء، ويعينون بمرسوم بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة مع مراعاة أحكام المادة 16 أعلاه. يؤدون اليمين كما نص عليها القانون الأساسي للقضاء ".

² أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 7، العدد 3، 2016، ص 166.

تتمتع فيها بأغلبية رأسمالها¹، في حين نجد المؤسسات التي تستفيد من المساعدات المالية للدولة أو الجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية تخضع للرقابة الاختيارية لمجلس المحاسبة.

ومن جهة أخرى، يؤكد المشرع الجزائري خلال هذه المرحلة على استقلالية مجلس المحاسبة في التسيير على الرغم من تبعية مجلس المحاسبة في نشاطه لرئيس الجمهورية، وفي سبيل تحقيق ذلك تضع الدولة تحت تصرف المجلس جميع الوسائل والموارد اللازمة لسيره، ويخضع في ذلك للقواعد والقوانين المعمول بها فيما يتعلق بالمالية العمومية.²

وفي الأخير يمكن القول بأن المشرع الجزائري قد وفق في وضع أول نص تشريعي ينظم مجلس المحاسبة، بصفته هيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، حيث تم تنظيمه بموجب هذا القانون بصلاحيات توزعت بين الاختصاص القضائي والإداري، واتصف أعضاؤه خلال هذه المرحلة بصفة القاضي، حيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، ويؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، ويسمح بتمثيلهم في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها.³

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية

يعتبر دستور سنة 1989 الباب والمرجعية الأولى التي كرست من خلالها التعددية الحزبية والسياسية، وبعد صدوره شهدت الجزائر تغيرات كثيرة من الناحية الأيديولوجية والسياسية وغيرها⁴، وفي مجال الرقابة المالية اللاحقة نص على إنشاء مجلس المحاسبة بموجب المادة 160 منه، حيث يتولى هذا الأخير وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد بموجب دستور سنة 1996 في نص المادة 170 منه، وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 متضمنا أحكاما جديدة في نص المادة 192، تقضي بتمديد اختصاصاته دستوريا لرؤوس الأموال التجارية

¹ خليدة طلاش، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على نفقات الصفقات العمومية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 4، العدد 1، 2017، ص 410.

² المادة 11 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.

³ المواد: 13، 21، 23، 24، 25، المرجع نفسه.

⁴ راضية سنقوقة، ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2020، ص 15.

التابعة للدولة، كما أسند له اختصاص المساهمة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.¹

لقد تبين من خلال ما سبق وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة، وهو نفس التصور الذي عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار، فشهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، حيث صدر كل منها في ظروف سياسية خاصة كان لها الأثر اختلاف في التصور الذي تنبأه المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز²، ففي ظل قانون سنة 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة ومجال تدخله (الفقرة الأولى)، بينما في قانون سنة 1995 تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة وخول له صلاحيات قضائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مرحلة تطبيق القانون رقم 90-32

استمر العمل بالقانون رقم 80-05 إلى غاية سنة 1990، أين صدر القانون رقم 90-32 الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 والذي أعاد المشرع من خلاله تنظيم وهيكل مجلس المحاسبة، وضبط اختصاصاته على نحو مغاير تماما لما تضمنته أحكام مواد القانون السابق، وذلك بتكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة، حيث قلص من مهام مجلس المحاسبة واقتصر على مهام الرقابة الإدارية فقط دون الرقابة القضائية، فلم يعد قادرا على ممارسة اختصاصاته القضائية في ممارسة الرقابة المالية اللاحقة.

وبحسب نص المادة 3 من القانون 90-32، تتحدد مهام مجلس المحاسبة في الرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية، وتستثني المادة 4 من نفس القانون كل العمليات الخاصة التي يتم تداولها طبقا

¹ عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 119.

² نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 18.

للقانون المدني والقانون التجاري من رقابة مجلس المحاسبة، وكذلك المؤسسات العمومية الاقتصادية، دون أن يأخذ بعين الاعتبار أن جميع المؤسسات الاقتصادية تقريبا خلال تلك الفترة كانت تدير بأموال الدولة، وهو ما يفرض تدخل مجلس المحاسبة للرقابة عليها.

وبخلاف ما كان مقررا في القانون السابق، يدير مجلس المحاسبة أعضاء إداريون لا يتصفون بصفة القاضي ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء¹، هذا فضلا عن تجريده من مختلف الصلاحيات التي كانت موكلة له في ظل القانون السابق، حيث لا يملك أي سلطة في توقيع الجزاءات على مرتكبي المخالفات والأخطاء في التسيير بنفسه، ويكتفي فقط بتقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، وذلك بعد التأكد من عدم استجابة المحاسبين أو الأمرين بالصرف الذين تخضع حساباتهم للفحص أو المراقبة لأوامره الكتابية².

وبناء على ذلك يمكن القول بأن التصور الذي تبناه المشرع يؤكد حقيقة مفادها أن القانون رقم 90-32 لم يكن بمستوى التطلعات التي تضمنها دستور سنة 1989، حيث لا نجد ضمن أحكام هذا القانون ما يوحي بأهمية دور مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، إذ كان يفترض أن ينعكس بإيجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة بتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته، إلا أنه جاء بعكس المأمول حيث تم التراجع عن جميع المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990، وذلك بالتضييق من مجال رقابته وحصرها فقط في الهيئات التي تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية³.

¹ نصت المادة 18 من القانون رقم 90-32، المرجع السابق، على: "يسير مجلس المحاسبة أعضاءه وفقا لهذا القانون، وقانون أساسي خاص، يحدد بموجب مرسوم".

² المادة 59، المرجع نفسه.

³ لم يسلم قانون مجلس المحاسبة سنة 1990 من انتقادات بعض رجال الفقه، فبعد قول البعض: "لقد تبنى المشرع مواقف متباينة من النقيض إلى النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية وليد بيئة ليبرالية وأراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، وفي القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاء سلطة مستقلة"، وذهب البعض الآخر إلى التساؤل: "هل توقف مسار التطور التشريعي لمجلس المحاسبة عند هذا الحد؟". نقلا عن: عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 342.

الفقرة الثانية: مرحلة تطبيق الأمر رقم 95-20

بصدور الأمر رقم 95-20، أولى المشرع الجزائري أهمية كبرى لمجلس المحاسبة، بإعادة النظر في تنظيمه والعمل على إزالة مختلف العقبات التي تعيق نشاطه، بمنحه صلاحيات أوسع تتلاءم والتطورات الراهنة في البلاد، حيث أصبح يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفقا لمعايير اقتصادية، كما تحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة بإنشاء غرف إقليمية تختص بالرقابة اللاحقة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها.

ومن ثم جاء التعديل الأخير بموجب الأمر رقم 10-102¹، الذي عزز من مكانة مجلس المحاسبة في الرقابة ومحاربة كل أشكال الغش والممارسة غير المشروعة، وشدد من العقوبات المالية التي يصدرها المجلس ضد كل أعوان وممثلي الهيئات العمومية التي تخضع لرقابته، كما خصه بجميع الضمانات والصلاحيات القضائية لتأدية مهامه، فأصبح بذلك مجلس المحاسبة بحسب تصريح لرئيسه سنة 2011: "إن مجلس المحاسبة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنظم على شكل محكمة حسابات هو الجهاز الأعلى للرقابة البعدية للدولة"²

وطبقا لأحكام الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات واسعة في مجال الرقابة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ولأهمية المسألة كان حري بنا التطرق إلى تحديد مجال رقابة مجلس المحاسبة، فمن خلال التعديلات الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 95-20 جعلت من مجالات تدخل مجلس المحاسبة أوسع مقارنة بما كانت عليه في السابق، حيث تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر مصالح الدولة

¹ صدر هذا التعديل استجابة لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتنفيذ مكافحة الفساد، والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في هذا المجال. أنظر: راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 3، العدد 3، 2018، ص 568.

² إسماعيل سني، وناصر شارفي، دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية المالية (دراسة حالة تقرير مجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية العامة للدولة)، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة أم البواقي، المجلد 7، العدد 2، 2020، ص 278.

والجماعات الإقليمية، المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية¹، وكذلك تشمل رقابته جميع 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 عمومية².

وإلى جانب دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأجهزة والهيئات المشار إليها أعلاه، يؤهل كذلك لرقابة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها³.

والجدير بالذكر، أن كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري أكد على استقلالية مجلس المحاسبة ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، وبالرغم من ذلك لا تزال هذه المؤسسة تحت هيمنة السلطة التنفيذية من خلال العديد من المظاهر، ولعل أبرزها هو إعدادها لتقرير سنوي يرسل لرئيس الجمهورية يبقى حبيس الأدراج⁴.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة الجهاز الرقابي الوحيد في المجال المالي بالدولة، الذي يتمتع بصلاحيات مزدوجة قضائية وإدارية في نفس الوقت، ما يدفعنا إلى التساؤل والبحث في الطبيعة القانونية للمجلس.

فبالرجوع إلى الدساتير التي عرفت الجزائر عبر مختلف المراحل الزمنية نجدها لم تتضمن أي دلالات تشير إلى تصنيف مجلس المحاسبة ضمن السلطات القضائية، فنجد دستور سنة 2020 يصنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الثاني من الباب الرابع بعنوان

¹ المادة 7 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 8، المرجع نفسه.

³ المادة 9، المرجع نفسه.

⁴ فاتح مزيتي، مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلالية والفعالية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، المجلد 5، العدد 2، 2020، ص 280.

" مؤسسات الرقابة "، وقبله دستور سنة 1996 يصنفه ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الأول من الباب الثاني بعنوان " الرقابة والمؤسسات الاستشارية ".

وبالنسبة للنصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة، لم يكن للمشرع موقف ثابت في مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، فجد قانون سنة 1980 يضيف على المجلس مظاهر وخصائص ذات طبيعة قضائية في تنظيمه وسيره والجزاء المترتبة عنه، ليتراجع عن ذلك في قانون سنة 1990 بتكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وتجريده من جميع صلاحياته القضائية، إلى غاية سنة 1995 بعد صدور الأمر رقم 95-20 مقرا بصريح النص بأن مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه¹، وبذلك يجعل منه هيئة قضائية متخصصة، كما هو الشأن في فرنسا حيث يعتبر مجلس المحاسبة الفرنسي هيئة قضائية متخصصة مالية²، بالرغم من وجود بعض النقاشات الهامة حول تصنيف هذا الجهاز، ضمن هيئات القضاء الإداري³، أو تصنيفه كقضاء مالي مستقل ليس ذو طبيعة إدارية⁴.

وللفصل في صحة الفرضية المبينة أعلاه، يقتضي منا الأمر إبراز أهم المظاهر القضائية، سواء من حيث تنظيم مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، أو من حيث التطرق إلى بعض المظاهر القضائية المميزة لصلاحيات المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وسيره

يتطلب منا البحث عن المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة، التطرق أولاً إلى الهياكل القضائية لمجلس المحاسبة (الفقرة الأولى)، ثم إلى تشكيلة مجلس المحاسبة (الفقرة الثانية).

¹ ورد ضمن التقرير الصادر عن مجلس المحاسبة الجزائري سنة 2018 ما يلي: " يجتهد المجلس لضمان أوسع تغطية لمجالات رقابته التابعة لنطاق اختصاصاته وممارسة صلاحياته القضائية والإدارية كاملة ". نقلا عن: حكيم طيبون، المرجع السابق، ص ص 384-385.

² Jacques VIGUIER, Le contentieux administratif, Editions Dalloz, 1997, p. 62.

³ Stéphanie DAMAREY, Le juge administratif, juge financier, Nouvelle bibliothèque de thèse, Dalloz, 2001, p.p 417- 420.

⁴ Aline KUREK, Le juge financier, juge administratif, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit public, Université Lille 2- Droit et santé, 2010, p 1.

الفقرة الأولى: الهياكل القضائية لمجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل ذات طبيعة قضائية، تتكون من مجموعة غرف (أولاً)، كما يتوفر المجلس على نظارة عامة (ثانياً) وكتابة ضبط (ثالثاً)، ناهيك عن بعض الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التي تكلف بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام المجلس وتحسين أدائه.¹

أولاً: غرف مجلس المحاسبة

طبقاً لنص المادة 09 من الأمر رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في ثماني (8) غرف ذات اختصاص وطني وتسعة (9) ذات اختصاص إقليمي، إلى جانب غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، تفصل في القضايا المطروحة أمامها بتشكيلات مختلفة.

أ- الغرف ذات الاختصاص الوطني

تحدد المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تبعاً، كما يحدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة² إضافة إلى مجال التدخل بالنسبة للقطاعات المسجلة في كل غرفة وطنية، يحدد رقابة هذه الغرف على المؤسسات والهيئات العمومية بكل أنواعها التي تخضع للوزارة المعنية أو تتلقى مساعدات مالية باسمها، كما يسند هذا القرار رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يرتبط نشاطها بقطاع هذه الوزارة إلى فروع الغرفة الوطنية المختصة تجاه تلك الوزارة (المصالح المركزية واللامركزية والمصالح الخارجية).

¹ طبقاً لأحكام المواد 25 و26 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72، الصادر في 26 نوفمبر 1995، يشتمل مجلس المحاسبة على الأقسام التقنية والمصالح الإدارية الآتية: قسم تقنيات التحليل والرقابة، قسم الدراسات ومعالجة المعلومات، مديرية الإدارة والوسائل، يتولى تنشيطها ومتابعتها الأمين العام للمجلس تحت سلطة رئيسه.

² القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية العدد 6، الصادر في 24 جانفي 1996.

الباب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبة

ووسعت الأحكام الجديدة للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 بموجب المادة 4 منه مجال رقابة الغرف إلى رقابة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن موضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الهيئات الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.¹

ب- الغرف ذات الاختصاص الإقليمي

إلى جانب الغرف الوطنية، يشتمل مجلس المحاسبة على تسعة غرف ذات اختصاص إقليمي، تتولى مهام الرقابة البعدية على حسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها²، ويبلغ عددها تسعة (9) غرف وتضم كل واحدة منها فرعين، وتقام هذه الغرف في عواصم الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار.³

الغرف الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
ولاية عنابة	عنابة، سكيكدة، الطارف	قالمه، سوق أهراس، تبسة، أم البواقي
ولاية قسنطينة	قسنطينة، ميلة، جيجل	باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة
ولاية تيزي وزو	تيزي وزو، بجاية، بومرداس	برج بوعريرج، المسيلة، البويرة
ولاية البليدة	البليدة، عين الدفلى، المدية	الشلف، الجلفة، تيسمسيلت
ولاية الجزائر	الجزائر	تبيازة
ولاية وهران	وهران، مستغانم	غليزان، معسكر، سعيدة
ولاية تلمسان	تلمسان، سيدي بلعباس	عين تموشنت، تيارت، النعامة

¹ متوفر بالموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: <http://www.ccomptes.dz>، (اطلع عليه يوم: 08-09-2021 على الساعة 22:00).

² المادة 31 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

الباب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبة

ولاية ورقلة	ورقلة، غرداية، الأغواط	إليزي، الوادي، تامنغاست
ولاية بشار	بشار، تندوف	أدرار، البيض

يراقب كل فرع من الغرف الإقليمية الجماعات المحلية الداخلة ضمن اختصاصاته، وكذلك المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية، ويمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يكلف أحد هذه الغرف الإقليمية بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطاتها.¹

ت - غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

طبقا لأحكام نص المادة 52 من الأمر رقم 95-20، تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالبت في الملفات التي تخطر بها عملا بأحكام هذا الأمر، بحيث تفصل في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لاسيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية أو التنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

ث - تشكيلة غرف مجلس المحاسبة

طبقا لأحكام نص المادة 47 من الأمر رقم 95-20، يجتمع مجلس المحاسبة للفصل في القضايا المعروضة أمامه بتشكيلات قضائية مختلفة، إما في شكل كل الغرف مجتمعة، أو في شكل تشكيلة الغرف وفروعها، فضلا عن هذه التشكيلات القضائية يمكن للمجلس أن يجتمع في لجنة البرامج والتقارير.²

¹ بشير يلس شاوس، المرجع السابق، ص 311.

² طبقا لأحكام المادة 54 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق، لا تمارس لجنة البرامج والتقارير أي نشاط قضائي، حيث تكلف بالتحضير والمصادقة على التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة.

1- تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تنشأ تشكيلة كل الغرف مجتمعة كل سنة بموجب أمر صادر عن رئيس مجلس المحاسبة¹، والمكونة من رئيس مجلس المحاسبة رئيساً، نائب رئيس مجلس المحاسبة، رؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف، وبحضور الناظر العام، ويسمح لهذا الأخير المشاركة في جميع المناقشات التي لا تتناول في موضوعها مسائل تتعلق بالاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة.²

يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة بحضور نصف أعضائها على الأقل، وذلك للفصل في بعض المسائل التي عرضت أمامها تطبيقاً للأمر رقم 95-20، ناهيك عن بعض المهام الاستشارية، من خلال إبداء رأيها في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، أو في تلك المسائل التي تخص تنظيم مجلس المحاسبة وتسييره.³

2- تشكيلة الغرف وفروعها

تجتمع الغرفة وفروعها في تشكيلة مداولة مكونة من ثلاثة (3) قضاة على الأقل، تكلف قانوناً بالفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والتابعة لاختصاصاتها.⁴

3- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية علاوة على رئيسها من قضاة من بينهم ستة (6) مستشارين على الأقل، ولمشروعية قراراتها لا تصح مداولاتها إلا بحضور أربعة (4) قضاة زيادة على رئيسها.⁵

¹ المادة 37 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع السابق.

² المادة 49 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المادة 48، المرجع نفسه.

⁴ المادة 50، المرجع نفسه.

⁵ المادة 51، المرجع نفسه.

تكلف غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالتحقيق والحكم في الملفات التي تخطر بها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجية في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية.¹

ثانيا: النظرة العامة

تختص النظرة العامة بمهام النيابة العامة، والتي تسند مهامها للناظر العام بمساعدة ناظر مساعدين، يتراوح عددهم بين ثلاثة و ستة أعضاء على مستوى مقر المجلس، وبين مساعد ومساعدين اثنين على مستوى كل غرفة جهوية²، كما تزود النظرة العامة بمصالح إدارية يشترك في تحديد صلاحياتها كل من رئيس المجلس والناظر العام.³

ثالثا: كتابة الضبط

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط يتولى تسييرها كاتب ضبط رئيسي، تكلف بمساعدة الغرف في ممارسة صلاحياتها القضائية، وذلك من خلال استلام وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية، وأيضا الطعون وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى مجلس المحاسبة أو المرسلة إليه، كما تعمل على تبليغ جميع التقارير والمقررات والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة، إضافة إلى تسليم نسخ أو مستخرجات عن جميع القرارات التي يصدرها المجلس بعد تصديقها، فضلا عن ذلك، تكلف كتابة ضبط مجلس المحاسبة بمسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة، وحفظه.⁴

¹ الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، (اطلع عليه يوم: 15 - 09 - 2021، على الساعة 22:00).

² المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

³ المادة 21، المرجع نفسه.

⁴ المادة 22، المرجع نفسه.

الفقرة الثانية: تشكيلة مجلس المحاسبة

يكتسب قانونا أعضاء مجلس المحاسبة صفة القاضي ويقر المشرع صراحة بها، حيث يخضع قضاة مجلس المحاسبة لقانون أساسي يحدد حقوقهم وواجباتهم وينظم مسارهم الوظيفي¹، ويعتبر قاضيا بمجلس المحاسبة كل من رئيس المجلس ونائبيه، رؤساء الغرف والفروع، المستشارون والمحاسبون، ويعتبر كذلك قاضيا بمجلس المحاسبة كل من الناظر العام ومساعديه².

الفرع الثاني: المظاهر القضائية المميزة لصلاحيات مجلس المحاسبة

يتميز عمل مجلس المحاسبة في مجال صلاحياته القضائية بقواعد أساسية، وهذا ما تبرزه القواعد العامة التي تحكم إجراءات التقاضي أمامه (الفقرة الأولى)، وقواعد الفصل في المسائل التي ينظر فيها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة

تتصف القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة بالتلقائية في التدخل (أولا)، السرية (ثانيا)، كتابية حضورية (ثالثا).

أولا: التلقائية في التدخل

يملك مجلس المحاسبة كل الصلاحيات في فحص الحسابات ومراجعتها، والتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ومن ثمة فإن تقديم الحسابات وكل الوثائق الثبوتية والمعلومات المتعلقة بالتسيير المالي إلى المجلس يعد إلزاميا يرتبط بالنظام العام³.

وتبعاً لذلك يتدخل مجلس المحاسبة لممارسة رقابته بصورة تلقائية دون الحاجة إلى وجود طلب لتدخله من أجل الفصل في نزاع معين أو النظر في خطأ ما يتطلب منه تصحيحه، على عكس ما هو

¹ نصت المادة 39 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق، على: " تحدد حقوق قضاة مجلس المحاسبة وواجباتهم في قانون أساسي بموجب أمر ".

² المادة 2 من الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادر في 3 سبتمبر 1995.

³ محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 424.

معمول به أمام الجهات القضائية العادية التي تتدخل في الغالب لفض النزاعات بناء على طلب أحد الخصوم، وبذلك فإن الإجراءات القانونية لمجلس المحاسبة إلزامية ومستقلة تماما عن كل طلب للأطراف.

ثانيا: إجراءات التقاضي أمام المجلس سرية غير علنية

يملك قضاة مجلس المحاسبة سلطة واسعة في الإطلاع على الوثائق والمستندات التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، كما يملك قضاة المجلس في إطار المهمة المسندة إليهم سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، وحق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك الجماعات المحلية أو أي هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وبالمقابل يلزم القضاة باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات وبناتج التدقيقات أو التحقيقات التي يقوم بها.¹

ثالثا: إجراءات التقاضي أمام المجلس كتابية حضورية

نصت المادة 76 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على أن: " إجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو إجراء كتابي وحضوري ".

وتأسيسا على ذلك، تكون مجريات الجلسات أمام مجلس المحاسبة كتابية عن طريق تبادل وتقديم الملفات التي تتضمن الحسابات السنوية وجميع الوثائق والمستندات الثبوتية وكذا التقارير التي يعدها المقرر، حيث يلزم هذا الأخير بتقديم جميع ملاحظاته واقتراحاته ضمن تقارير مكتوبة.²

وفي نص المادة 54 من القانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، أكد المشرع على أن يدون المقررون نتائج عمليات الفحص والتحقيق كتابية، وأن تبلغ فورا إلى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وعلى هؤلاء الإجابة عن تلك التقارير ضمن الآجال القانونية كتابية.

¹ المادة 59 الفقرة 2 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² بالرغم من أن الكتابة ملزمة في سائر تفاصيل عملية التقاضي أمام مجلس المحاسبة، إلا أنه يمكن لقضاة مجلس المحاسبة الاستماع إلى بعض التوضيحات التي يدلي بها المتقاضين، لكن هذا الإجراء يبقى اختياري ويخضع لتقدير القاضي دون أن يملك المتقاضين أي حق في طلب إدلاء توضيحاتهم بصورة شفوية. أنظر: عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 377.

وتكون أيضا مجريات الجلسات أمام مجلس المحاسبة حضورية حيث يتم إجراء التحقيقات والحكم على الحسابات والبت في قضايا المتابعين من قبل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بحضور جميع المعنيين.

الفقرة الثانية: قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة

الأعمال القضائية شأنها شأن أي عمل قانوني تستوجب توافر مستلزمات موضوعية وشكلية لإضفاء الشرعية المطلوبة على الأحكام التي يصدرها القاضي، ويتحقق ذلك عن طريق ضمان حق الدفاع للمتقاضين الذي يكفله الدستور، وهذا الحق تجسده قاعدتان أساسيتان تحكمان عمل مجلس المحاسبة، ويتعلق الأمر بقاعدة العمل المزدوج والطابع الجماعي للمداولات.

أولا: قاعدة القرار المزدوج

ارتبط ظهور قاعدة القرار المزدوج وتطورها بمحكمة المحاسبات الفرنسية رغم أن هناك من يرى أن ظهورها يعود إلى ما قبل نشأة محكمة الحسابات، وتقضي هذه القاعدة بأن تفصل التشكيلات القضائية لمحكمة الحسابات الفرنسية في جميع القضايا التي تنتظر فيها بإصدار قرارين اثنين، حيث تصدر في جلسة أولى قرارا مؤقتا يبلغ إلى المتقاضي للرد عليه وتقديم جميع توضيحاته ضمن الآجال المحددة قانونا لذلك، وبانقضاء تلك الآجال تعقد نفس التشكيلة المختصة جلسة ثانية للفصل في القضية المعروضة أمامها بقرار نهائي يؤكد أو ينفي ما تضمنه القرار المؤقت.¹

ولقد تبنى المشرع الجزائري نفس الاتجاه حينما أقر صراحة على العمل بقاعدة القرار المزدوج من خلال المواد 78 و 79 من الأمر رقم 95-23 المعدل والمتمم²، ففي حالة اكتشاف أخطاء أو مخالفات في حساب التسيير المقدم من طرف المحاسب العمومي عن تنفيذه للميزانية المحلية، يصدر عن الغرفة الإقليمية المختصة قرار مؤقت بمسؤوليته، يبلغ إلى المحاسب المعني ليتسنى له تقديم إجابات واضحة عما تضمنه القرار في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ إبلاغه قابل للتمديد عند

¹ عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 378.

² الجدير بالذكر أن قاعدة القرار المزدوج تشمل جميع أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، إلا أن تطبيقها في مجال ممارسة الاختصاصات القضائية يبدو أكثر أهمية من مجال ممارسة الاختصاصات الإدارية، وذلك بالنظر للآثار القانونية المترتبة عن ممارسة الاختصاصات القضائية وخطورتها. المرجع نفسه، ص 379.

الاقتضاء، وبعد استلام الإجابات من المحاسب العمومي المعني، أو بانقضاء الآجال المحددة قانوناً، يعين رئيس الغرفة المختصة بموجب أمر مقررًا مراجعًا يكلف بتقديم اقتراحات للفصل في حسابات تسيير المحاسب العمومي بقرار يؤكد أو ينفي ما تضمنه القرار المؤقت.

ثانياً: الطابع الجماعي للمداولات

أكد الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على ضرورة احترام الطابع الشكلي لمداولات مجلس المحاسبة، فلا مجال للعمل الفردي فيها، فقبل الفصل في أي قضية يجب الإطلاع على آراء مختلف الأطراف التي تتدخل في القضية انطلاقاً من تقرير القاضي المقرر، وكذا الاستنتاجات التي يقدمها الناظر العام وتقرير المقرر المراجع وكذلك توضيحات المتقاضى وتبريراته، لتتمكن اللجنة في الأخير من إصدار قرارها بأغلبية الأصوات.¹

المبحث الثاني: تدخلات مجلس المحاسبة في الرقابة على مالية الجماعات المحلية

يتولى مجلس المحاسبة باعتباره هيئة عليا للرقابة اختصاصات متنوعة في مجال تدخلاته الرقابية، غالباً ما يتم حصرها في زاويتين اثنتين لطالما كانت وراء الخلافات الفقهية التي أثّرت بشأن طبيعته القانونية، ويتعلق الأمر بالاختصاص الإداري الذي يهدف إلى التأكد من نظامية وموثوقية مجموع العمليات المالية والمحاسبية من جهة، وتقييم إنجاز برامج الهيئات المراقبة من حيث الاقتصاد والفعالية والنجاعة من جهة أخرى (المطلب الأول)، بالإضافة إلى الاختصاص القضائي الذي تتحدد ملامحه في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (المطلب الثاني).

وفضلاً عن ذلك، يساهم مجلس المحاسبة في تقديم آراء استشارية في مختلف القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاته، حيث يمكن لرئيس الجمهورية، رئيس الهيئة التشريعية، رئيس المجموعة البرلمانية والوزير الأول إخطار المجلس بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل ضمن اختصاصاته، كما يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية،

¹ عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 380.

وكذا كل مشروع نص يتعلق بالمالية العمومية¹، ويبقى هذا الدور مجرد تنصيب شكلي بعيد كل البعد عن التجسيد الميداني له.²

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على نوعية تسيير الجماعات المحلية

تشكل رقابة نوعية التسيير الشق الأول من الاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة³، والذي يوصف بكونه ذو طابع إداري يتجاوز كل جوانب المشروعية القانونية التي تميز اختصاصاته القضائية، ليقف بالأساس على تقييم تسيير الأجهزة الخاضعة لرقابته، بما في ذلك الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها.

ولتحديد معالم هذا الأسلوب في الرقابة الذي يمارسه مجلس المحاسبة الجزائري، سأتطرق أولا إلى تحديد مضمون رقابة نوعية التسيير (الفرع الأول)، ومن ثم إجراءاتها (الفرع الثاني)، و أهم النتائج والآثار القانونية المترتبة عن ممارسة هذا النوع من الرقابة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مضمون رقابة نوعية التسيير

في بادئ الأمر تجدر الإشارة أن هذا النوع من الرقابة هو من منشأ اقتصادي، ظهر في قطاع الأعمال قبل أن ينتقل إلى القطاع الإداري العمومي⁴، يسمى كذلك برقابة الأداء أو الكفاءة، ويعرف أيضا برقابة الاقتصاد والنجاعة والفعالية في استخدام الموارد المالية، وتسيير الأموال العمومية للهيئات والأجهزة الخاضعة للرقابة⁵، خصص له المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 95-20 في صلب الفصل الثاني تحت عنوان " رقابة نوعية التسيير "، والذي يندرج ضمن الباب الثالث تحت عنوان " كفاءات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزاءات تحرياته ".

¹ المواد من 17 إلى 22 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² فاتح مزيتي، مجلس المحاسبة بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 280.

³ نصت المادة 6 الفقرة 1 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه على: " يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، ويقوم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد. ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك".

⁴ حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 411.

⁵ وفاء جدي، المرجع السابق، ص 260.

يعتبر هذا الاختصاص الإداري، من أهم الاختصاصات التي أسندت لمجلس المحاسبة، بمقتضاها يراقب مجلس المحاسبة بواسطة الغرف ذات الاختصاص الإقليمي نوعية تسيير الجماعات المحلية، ويتم ذلك من خلال تقييم شروط استعمال البلديات والولايات للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.¹

وتبعا لذلك، يعمل مجلس المحاسبة على مراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات المحلية والمرافق والهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك للتأكد من مدى توفر كافة الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها للأهداف المعلنة التي منحت من أجلها، وبالمقابل فهو يتأكد من مدى اتخاذ الهيئات المحلية المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيبات اللازمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات، والوفاء بجميع التزاماتها المحتملة إزاء الدولة، تفاديا لاستعمال الضمانات التي تكون قد منحتها.²

ومن خلال ما سبق، يتضح أن رقابة نوعية التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة تستهدف جانبين، جانب قانوني يتعلق بمدى شرعية النشاط المالي للمصالح والهيئات العمومية، وجانب اقتصادي تقيمي يرتبط بجودة التسيير بناء على مؤشرات الفعالية والأداء والاقتصاد وعلاقتها بالأهداف المسطرة.³

والملاحظ أن المشرع الجزائري، خول لمجلس المحاسبة ممارسة هذا النوع من الرقابة، تشمل جميع الجوانب من حيث التنظيم والتسيير، إلا أنه لم يحدد المعايير اللازمة لكيفية ممارستها واكتفى فقط بالإشارة إلى العناصر الأساسية التي تقوم عليها وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، دون أن يحدد مفهومها وكيفية تجسيدها عمليا⁴، ومن ثم يتعين علينا تحديد مفهوم هذه العناصر وتقدير مدى ملاءمتها مع طبيعة القواعد التي تحكم تنظيم وتسيير الإدارة المحلية (الفقرة الأولى)، ثم البحث عن

¹ المادة 69 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 70، المرجع نفسه.

³ راضية مسعود، المرجع السابق، ص 573.

⁴ نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 130.

العراقيل والصعوبات التي تؤثر على إمكانية تجسيد هذه الرقابة في ظل نمط التسيير الذي تعتمد عليه الجماعات المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعايير التي تستند إليها رقابة نوعية التسيير

تستند رقابة نوعية التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى مجموعة من الأسس والمعايير، تتحدد في ثلاثة قواعد أساسية وهي الفعالية (أولا) والنجاعة (ثانيا) والاقتصاد (ثالثا)، كمعايير اقتصادية بحتة تشكل بحد قول الأستاذ عبد العزيز عزة " مدخلا جديدا لإعادة نمط تسيير الشؤون العمومية في التوجه الحديث والمعاصر".¹

أولا: الفعالية

يعتبر مصطلح الفعالية مصطلح دخیل على العلوم القانونية، مأخوذ من علوم التسيير²، ويقصد به فعالية أداء المشروع في تحقيق الأهداف المعلن عنها، أي التحقيق الفعلي لأهداف وغايات ومنافع مشاريع الهيئات المحلية التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، وذلك عن طريق الاستخدام الفعلي لطرق العمل المعتمدة في تنفيذ الخطط والسياسات المقررة، لذلك يفترض أن يتم ذلك بأقل التكاليف وضمن الآجال القانونية المحددة.³

وتأسيسا على ذلك، تعتبر هذه القاعدة بمثابة أداة تمكن من قياس درجة تحقيق الأهداف عن طريق إجراء الفحص المادي للنتائج المحققة، أي بمعنى مقارنة بين النتائج المحققة والأهداف المعلن عنها مسبقا، مع محاولة تحديد كيفية مساهمة الوسائل المستعملة لتحقيق هذه الأهداف، كأن تسعى البلدية إلى رفع قدرتها في الحصول على المياه الصالحة للشرب بنسبة 100 %، بالمقابل 90% فقط من سكان البلدية يستفيدون من عملية توزيع المياه الصالحة للشرب.⁴

¹ نقلا عن عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 587.

² حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 413.

³ نحيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 210.

⁴ يتم فحص فعالية النتائج من خلال التحقق من درجة الإنجاز المادي، احترام الآجال القانونية والمخطط الزمني للتنفيذ، جودة المتابعة وتسيير الأمور الطارئة، اجتناب التكاليف الزائدة. أنظر: الدليل المهني لرقابة نوعية التسيير، ص 10، متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة (اطلع عليه يوم 12-11-2021، على الساعة 10:42).

ثانيا: النجاعة

إن المصطلح الأنسب والأصح الذي يقابل مصطلح " النجاعة " هو " الكفاءة "، ونقصد به تنفيذ الخطط والسياسات المقررة بخصوص كميات ومستويات الإنتاج أو الأهداف الأخرى لأي مشروع معين، بطريقة نظامية تساهم في تقليل الكلفة إلى الحد الأدنى دون أن تؤثر سلبا في مستوى ونوع الأعمال¹، أو حتى على آجال التنفيذ.

تعتبر النجاعة مفهوم نسبي، حيث تكون فيها عملية ما أو أداة أو برنامج أكثر أو أقل نجاعة مقارنة بالأخرى، وعليه فإنه من الضروري الاعتماد على أسس موضوعية في عملية المقارنة، وعلى سبيل المثال تتم المقارنة بناء على نشاطات مماثلة في هيئات أخرى، أو أن تتم المقارنة بناء على الآجال الزمنية للتنفيذ في نفس ظروف العمل، أو مقارنة النسب مع النسب المرجعية على المستوى المحلي و الجهوي والوطني.²

ثالثا: الاقتصاد

يعتبر هذا المصطلح من أكثر المفاهيم شيوعا في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مفاده تقليص تكلفة الموارد باجتناّب الإنفاق غير الضروري، وذلك من خلال توفير الوسائل الواجب استعمالها، بالكميات والنوعيات المناسبة وبأفضل الأسعار.³

وعلى المستوى المحلي، تعبر هذه القواعد عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي، أي عن قدرة الهيئات المحلية على التسيير بتحويل الموارد المتاحة إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطن من خلال تحقيق حد أقصى من الأهداف المسطرة⁴، بمعنى آخر هل الوسائل المستعملة متوفرة في الوقت المطلوب، وبالكمية والجودة المناسبتين، وبأفضل الأسعار.⁵

¹ نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المرجع السابق، ص 210.

² الدليل المهني لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 9.

³ حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 414.

⁴ بومدين طامشة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة عنابة، المجلد 16، العدد 2، 2010، ص 31.

⁵ الدليل المهني لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 8.

الفقرة الثانية: عراقيل وإكراهات الرقابة على نوعية التسيير في الإدارة المحلية

إنه بالرغم من جملة الإصلاحات التي عرفها مجلس المحاسبة في مجال رقابة التسيير على المستوى المحلي، وذلك بإنشاء غرف إقليمية تتولى مهام الرقابة اللاحقة على حسابات وتسيير الجماعات المحلية، إلا أنه لم يبلغ المستوى المطلوب في بسط رقابة شاملة ومندمجة لجميع أوجه ومظاهر التسيير المحلي، بسبب جملة من الصعوبات والعراقيل ترجع بالدرجة الأولى إلى محدودية استقلالية الجماعات المحلية من جهة (أولاً)، والانتقائية في الرقابة من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: محدودية استقلالية الجماعات المحلية

أشرنا سابقاً إلى أن المشرع الجزائري لم يكن حاسماً في مسألة استقلالية الجماعات المحلية، بسبب هامشية دور الأجهزة التداولية في تسيير شؤونها المحلية، فهي لا تزال تخضع لهيمنة السلطات المركزية في تسيير نشاطها المالي، والتي تعمل من خلال إمكاناتها المالية على فرض حضورها في تسيير الشؤون المحلية، مما يؤثر بشكل مباشر على النشاط المالي لهذه الهيئات والتحكم فيه إما بالتوجيهات أو بالرقابة القبلية المؤثرة في اتخاذ القرار.¹

وبهذا النمط في التسيير الذي تعتمد عليه الإدارة المحلية الجزائرية فإن محاولة إخضاعها لرقابة نوعية التسيير وفق منظور اقتصادي، عن طريق تقييم أدائها المالي وفقاً للمعايير الثلاثة المشار إليها أعلاه، يبقى مجرد تصور ذهني ونظري لا يتماشى مع الواقع العملي الذي تعيشه الهيئات المحلية.²

وعليه فإن الأخذ بمبدأ الرقابة الإدارية على نوعية تسيير الجماعات المحلية، يتطلب على الأقل من الناحية السياسية إقرار ديمقراطية محلية فعلية، وذلك من خلال منح الجماعات المحلية استقلالية فعلية في التسيير، ومن ثم حمايتها وتوجيهها بموجب الرقابة البعدية، أي بمعنى آخر التخفيف من شدة نظام الوصاية عنها حتى يمكن بعد ذلك تحميلها المسؤولية كاملة عن القرارات التي تتخذها في مجال التسيير المالي.

¹ نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، المرجع السابق، ص 165.

² لتفصيل أكثر راجع: عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 592.

ثانيا: الانتقائية في رقابة نوعية التسيير

نظرا لمحدودية وسائل مجلس المحاسبة، لا يمكنه القيام برقابة شاملة على نوعية التسيير، لذلك فهو يلجأ إلى الرقابة الانتقائية أو المخففة لكونها لا تشمل جميع الجماعات المحلية عبر كامل الوطن، فبحسب التقرير السنوي لمجلس المحاسبة سنة 2020 المصادق عليه من قبل لجنة البرامج والتقارير برئاسة السيد عبد القادر بن معروف رئيس مجلس المحاسبة¹، شملت الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة على الجماعات المحلية المجالات التالية:

- تسيير المدارس الابتدائية في البلديات التابعة لولايات الأغواط، تلمنغست، الوادي، ورقلة وإليزي.
- صندوق إعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات ولايتي البليدة والمدية.
- الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية من طرف ولاية وبلدية بشار.
- الأملاك المنقولة في البلديات التابعة لولاية وهران، معسكر، غليزان، مستغانم وسعيدة.

وترجع أسباب عدم قدرة الغرف الإقليمية على تغطية رقابة نوعية تسيير جميع الوحدات المحلية بالدرجة الأولى إلى نقص في الموارد البشرية لمجلس المحاسبة، لعدم قدرتها على استقطاب أطر وكفاءات جديدة من جهة، ومن جهة أخرى يعتبر عدد الغرف الإقليمية (تسعة غرف) قليل جدا مقارنة بعدد ولايات وبلديات الوطن.

الفرع الثاني: مراحل وإجراءات رقابة نوعية التسيير

تمارس رقابة نوعية التسيير وفقا لبرنامج مسطر، تضبط فيه جميع الأنشطة التي سيتم إنجازها خلال كل سنة، تخضع في ذلك لإجراءات ومراحل أساسية موحدة بين جميع الهيئات المحلية، يستوجب على القاضي المقرر احترامها عند القيام بمهمة الرقابة، انطلاقا من إجراء التحضير لعملية الرقابة (الفقرة الأولى)، ومن ثم تنفيذها (الفقرة الثانية)، إلى غاية آخر مرحلة (الفقرة الثالثة).

¹ متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، (اطلع عليه يوم: 16 - 10 - 2021، على الساعة 23:00).

الفقرة الأولى: تحضير مهمة الرقابة

يتم التحضير لمهمة الرقابة بإتباع مجموعة من الخطوات. تم تقسيمها إلى خمسة (5) خطوات أساسية:

أولاً: البرمجة السنوية والمتعددة السنوات¹

تعتبر أول خطوة للتحضير لعملية الرقابة في وضع برامج سنوية للرقابة أو متعددة السنوات، وبذلك يصدر رئيس مجلس المحاسبة خلال السنة المالية مذكرة ذات طابع توجيهي إلى رؤساء الغرف الوطنية والإقليمية على حد سواء، تتضمن المحاور الاستراتيجية للرقابة المحددة من طرف مجلس المحاسبة.

وتطبيقاً لهذه المذكرة، يلزم كل رئيس غرفة خلال الآجال القانونية المحددة، بإرسال طلب كتابي مرفق بهذه المذكرة إلى جميع القضاة التابعين إلى غرفتهم، بغرض تقديم اقتراحاتهم الكتابية لعملية الرقابة، لتقوم كل غرفة بعد ذلك بالمصادقة على برامجها.

وفي الأخير، يتم إرسال برامج الغرف خلال الآجال القانونية المحددة مرفقة بالبطاقات التلخيصية إلى المقرر العام المكلف بالبرامج والتقييم، ليتم بعد ذلك عرضها على لجنة البرامج والتقارير (CPR).²

¹ صادقت لجنة البرامج والتقارير، برئاسة السيد عبد القادر بن معروف رئيس مجلس المحاسبة في 25 جانفي 2021، على برنامج نشاط الرقابة للمجلس لسنة 2021، حيث يحتوي هذا البرنامج على 610 عملية رقابة موزعة على الغرف الوطنية الثمانية والغرف الإقليمية التسعة، ومن بين هذه المهام يكلف 125 عملية تخص رقابة نوعية التسيير، تمس عدة قطاعات وهيئات (مصالح خارجية وغير ممرضة، جماعات محلية،...). منقول عن الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، (اطلع عليه يوم 31 أكتوبر 2021 على الساعة 15:30).

² الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، ص. 5-6. متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة، (أطلع عليه يوم 3 نوفمبر 2021 على الساعة 2:00).

ثانيا: إعداد البطاقة التلخيصية لعملية رقابة نوعية التسيير

قبل مباشرة عمليات التحقيق والتدقيق، ينبغي إعداد مذكرة تلخيصية في صفحة واحدة تتضمن تقديم وجيز حول الهيئة التي ستخضع للرقابة، أسباب اختيار الهيئة لإدراجها ضمن برنامج الرقابة، أهداف ومحاور الرقابة، مع تحديد الآجال القانونية التقديرية لانجاز عملية الرقابة.

ثالثا: تحضير فريق الرقابة

يشترط في مقرر عملية الرقابة أن يكون قاضيا يجرى اختياره بحسب رتبته واختصاصه بالنسبة لموضوع أو عملية الرقابة، ولتسهيل تنفيذ المهمة بفعالية يمكن له أن يستعين بقاض واحد أو أكثر و/أو بمدقق، على أن يتم اختيار تخصصهم بحسب موضوع وطبيعة الرقابة، وبطريقة تضمن تحقيق نوع من التكامل وسط المجموعة.¹

رابعا: وضع خطة الأعباء السنوية والتقديرية للقاضي

يكلف رئيس الغرفة بتقسيم برامج الغرفة بين القضاة، بالتشاور معهم ومع رئيس الفرع، ويعين بموجب أمر القضاة المقررين ومساعدتهم لكل عمليات الرقابة المسجلة في البرنامج، ويقوم في هذا الإطار بوضع مخطط الأعباء السنوية لكل قاض.

وينبغي على المخطط أن يحتوي على قائمة لعمليات الرقابة للسنة، مع الإشارة إلى الموضوع و/أو الهيئة، وطبيعة الرقابة، وصفة القاضي المقرر أو القاضي المساعد، ومقدرا الشغور والتاريخ التقديري لتسليم تقرير الرقابة، كما ينبغي أن يتضمن المخطط عمليات الرقابة للسنوات المالية السابقة غير المقفلة في نفس الشكل مع عمليات السنة.²

¹ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 7.

² المرجع والموضع نفسه.

خامسا: فتح ملف الرقابة من طرف كتابة الضبط

يكلف رئيس الغرفة كتابة الضبط بفتح ملف للرقابة عن كل هيئة مدرجة في البرنامج السنوي المعتمد لرقابة نوعية التسيير، والذي ينبغي أن يتضمن في البداية البطاقة التلخيصية وكل الوثائق المستعان بها لإعدادها، وكذلك أمر تعيين القاضي المقرر ومساعديه.¹

الفقرة الثانية: تنفيذ مهمة الرقابة

تتم هذه المرحلة على المستوى الميداني²، وتحقق بإتباع الخطوات التالية:

أولا: اجتماع انطلاق الرقابة

يوصف اجتماع انطلاق الرقابة بالغير عادي، تتم برمجته بصفة مسبقة لتمكين المقرر من التحضير لعملية الرقابة، يبحث من خلاله عن كسب تعاون مع مسؤولي ومسيري الهيئات المحلية المراد رقابتها، فيما يتعلق بالتسهيلات للقيام بالمهمة والحصول على المعلومات والمستندات فضلا عن الأجوبة عن الاستبيانات.

يتطلب أثناء تنفيذ مهمة الرقابة التحلي بصفة الموضوعية والتجرد، حيث يلزم المقررون أثناء تحرياتهم لإثبات الوقائع أو نفيها بالتطرق لجميع نقاط قوة وضعف الهيئة محل الرقابة، كما يتعين على المقرر أن يطلب إعفائه من الرقابة في الحالة التي تتعارض فيها مصالحه ومصالح الهيئة المحلية محل الرقابة وذلك قبل أو أثناء تنفيذ عملية الرقابة، وكذلك عليه أن يرفض أي شكل من أشكال المنفعة والمحابة وينأى بنفسه عن كل تصرف من شأنه إثارة الشك في نزاهته أو أمانته.³

ثانيا: الرقابة على أساس الوثائق وفي عين المكان

تتم رقابة التسيير على أساس الوثائق المقدمة وفي عين المكان بصفة فجائية أو بعد تبليغ مسبق، حيث يشرع المقرر في تنفيذ برنامج التدقيق الخاص به على مستوى الهيئة المراقبة وعلى

¹ يتم إثراء هذا الملف مع كل تقدم في عملية الرقابة (رسالة التبليغ، مراسلات، عرض حال للمهمة، تقرير الرقابة...)، وكل معلومة لها علاقة بالعملية. راجع: الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 8.

² حكيم طيبون، المرجع السابق، ص 418.

³ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع نفسه، ص 19.

أساس الوثائق بدءا بجمع الأجوبة على الاستبيان المتعلق بالرقابة الداخلية واستغلال قاعدة بيانات الهيئة لاستكمال برنامج التدقيق.¹

وفي هذا المقام، يلزم قضاة مجلس المحاسبة بالامتناع عن أي تدخل في إدارة وتسيير شؤون الهيئات المحلية الخاضعة للرقابة، أو بالطعن في مدى صحة وملاءمة السياسات والأهداف البرامج المحددة من طرف المسؤولين والمسيرين المحليين.²

ثالثا: سلطة تنفيذ الرقابة وحق الإطلاع وسلطة التحري

طبقا لأحكام الأمر رقم 95-20، يتمتع مجلس المحاسبة بسلطات واسعة في ممارسة مهامه، حيث يمكن له الإطلاع على جميع الوثائق التي من شأنها أن تسهل عملية تقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كما يحق له الاستماع إلى أي عون في الجماعات أو الهيئات الخاضعة لرقابته³، وكما يملك قضاة مجلس المحاسبة في إطار المهام المسندة إليهم سلطة الدخول إلى المحلات التي تملكها الجماعات المحلية متى دعت الضرورة إلى ذلك.⁴

وتجب الملاحظة، أنه في بعض الحالات يتعين على فريق الرقابة الاعتماد على تقنية أخذ العينات في طلب الوثائق، فقد يكون من غير المجدي لفريق الرقابة طلب كل الوثائق والمستندات المتعلقة بنشاط الهيئة المحلية محل الرقابة على فترة من سنة مالية كاملة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تراكم الوثائق لدى فريق الرقابة مما يصعب من عملية رقابتها.⁵

¹ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص. ص 23-24.

² مدونة أخلاقيات المهنة لمجلس المحاسبة، ص 2، متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة (اطلع عليه يوم: 29 أكتوبر 2021، على الساعة 23:30).

³ المادة 55 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ المادة 56، المرجع نفسه.

⁵ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع نفسه، ص 24.

رابعاً: الإشراف على مهمة الرقابة

في إطار معيار الإشراف، يكون المقرر مسؤولاً عن الإشراف على مهمة الرقابة المسندة إليه، وذلك من خلال التحضير الجيد لمهمة الرقابة وتخطيط سيرها ضمن الآجال المحددة لها¹، حيث ينبغي في غضون أسبوعين أو ثلاثة بعد بداية تنفيذ الرقابة تنظيم أول اجتماع من طرف المؤطرين مع فريق الرقابة والذي ينبغي للمقرر من خلاله أن يقوم بعرض حال مكتوب وتقديم اقتراحات برنامج التدقيق.²

خامساً: اجتماع اختتام الرقابة في عين المكان

يسهر المقرر على حسن تنفيذ عمليات التدقيق والتحقيق أو التقييم، وبعد اختتام الرقابة ينظم اجتماع ختامي مع مسير الهيئة المحلية محل الرقابة، ومن خلاله يتم التذكير بأهداف ومحاور وكيفيات الرقابة، والظروف التي تمت فيها، والغاية من وراء ذلك هو إعلام الهيئات الخاضعة للرقابة بالمعاينات المنجزة واختبار صحة التحليلات.³

الفقرة الثالثة: اختتام عملية الرقابة

يؤدي تنفيذ رقابة التسيير التي يجريها مجلس المحاسبة في عين المكان وعلى أساس الوثائق إلى إعداد تقارير ما قبل المداولة تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات، وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات محل الرقابة، وإلى سلطاتهم السلمية أو الوصية متى دعت الضرورة إلى ذلك، لتمكنهم بعد ذلك بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال القانونية المحددة، والتي لا يمكن أن تتجاوز الشهرين⁴، غير أنه يمكن تمديده بطلب مبرر من الهيئة المعنية بالرقابة.⁵

وبهذا الصدد، يعد الإجراء الحضورى خطوة أساسية في عملية إعداد تقارير المجلس، حيث يمكن المسؤولين الذين خضعوا للرقابة وكذلك المتابعين من الغير بإدلاء ملاحظاتهم عن الوقائع التي

¹ المادة 43 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

² الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 28.

³ المرجع نفسه، ص 29.

⁴ المادة 73 الفقرات 1 و2 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع نفسه، ص 33.

تم الكشف عنها، وفضلا عن ذلك يمكن للمجلس أن ينظم جلسات نقاش مع مسؤولي ومسيري الجماعات المحلية المعنية بالرقابة عند استلام الأجوبة.¹

وبعد تلقي الردود يقوم المقرر بتحرير تقرير الإجابة وإدراجها ضمن تقرير عملية الرقابة، لتكتمل بذلك العملية ويصبح التقرير نهائيا.

الفرع الثالث: نتائج رقابة نوعية التسيير

نتيجة للمعاينات والفحص المالي والمحاسبي لمجلس المحاسبة وأعماله التقييمية التي يجريها خلال متابعته لأداء الجماعات الإقليمية الخاضعة لرقابته، يصدر المجلس جملة من التوجيهات أو التوصيات، تتضمن ملاحظاته بشأن تصحيح الأخطاء وإدخال التحسينات على طرق التسيير، وتتخذ عدة أشكال نوجزها فيما يلي:

أولا: مذكرة التقييم النهائية

بعد انتهاء فرق مجلس المحاسبة من عملية الرقابة على نوعية التسيير يقوم بتحليل المعطيات المتوفرة لديه ويخرج باستنتاجاته في شكل تقييم نهائي، يتضمن كل التوصيات والاقتراحات التي يراها ضرورية من أجل تحسين فعالية ومردودية تسيير الجماعات الإقليمية، ثم يرسلها إلى الجهات المعنية أو الجهات الوصية أو الوزراء المعنيين من أجل الإعلام واتخاذ التدابير اللازمة²، وبالمقابل تلزم الجماعات المحلية المعنية بالرقابة إخطار مجلس المحاسبة عن جميع الإجراءات المتخذة بشأن التوصيات والاقتراحات التي تضمنتها المذكرة التقييمية.³

ثانيا: مشروع مذكرة الإدراج في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة

يصدر المقرر مشروع مذكرة يدون فيها جميع الملاحظات والتوصيات التي يرى أنه من الضروري وضعها في التقرير السنوي، ويسلمها مباشرة إلى رئيس الغرفة و/أو الفرع من أجل الفحص

¹ المادة 73 الفقرة 3 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 73 الفقرة 4، المرجع نفسه.

³ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 43.

ووضع اللمسات الأخيرة عليه قبل إرساله إلى المقرر العام من أجل إبداء رأيه وعرضه على لجنة البرامج والتقارير من أجل المصادقة عليه.¹

يعتبر هذا التقرير وثيقة إجمالية مفصلة يعده مجلس المحاسبة في نهاية كل سنة²، ووسيلة هامة لتحليل كيفية تسيير الجماعات المحلية وجميع الهيئات الخاضعة لرقابته، لكونه صادر عن جهة مستقلة ومختصة، مما يعطي لأعمالها أكثر مصداقية ونزاهة وحياد.³

ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية⁴، وترسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية.⁵

ثالثا: التقرير المفصل المتعلق بالوقائع التي يمكن وصفها جزائيا

في الحالة التي يتم فيها الكشف عن وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا، تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل تدون فيه جميع الوقائع القابلة للوصف الجزائي ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط، ويرسل التقرير المفصل مرفقا بجميع قرائن الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي بدوره يوجهه إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة.⁶

¹ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 42.

² عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 596.

³ نوال ضريفي، ونادية عبد الرحيم، دور رقابة مجلس المحاسبة في تقييم فعالية تسيير القطاع العمومي - دراسة حالة الرقابة على قطاع الصحة العمومية، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 23، العدد 01، 2020، ص 1054.

⁴ المادة 16 الفقرة 3 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ المادة 16 الفقرة 4، المرجع نفسه.

⁶ المادة 45 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع السابق.

رابعاً: التقرير المفصل المتعلق بالوقائع التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية

إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وألحقت ضرراً بالهيئة¹، تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، ويتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل مرفقاً بكل العناصر الكفيلة بإثبات طبيعة المخالفة المرتكبة إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد تبليغه إلى الناظر العام الذي يقوم بإعداد خلاصته²، وعلى إثر ذلك يقرر إما بحفظ الملف أو إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية³.

خامساً: نتائج أخرى عن رقابة نوعية التسيير

حينما يقرر المقرر وقائع أو حالات أو مخالفات تضر بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات المحلية الخاضعة للرقابة، يقوم فوراً باطلاع مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية عليها عن طريق مذكرة استعجالية يوقع عليها رئيس مجلس المحاسبة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً⁴.

وتبعاً لذلك، يمكن لرئيس الغرفة الإقليمية المختصة أن يطلع بموجب رسالة مسؤولي المصالح والهيئات المحلية الخاضعة للرقابة بمعاينات المجلس المتعلقة بالوقائع والحالات المشار إليها أعلاه أو الحالة التي يثبت فيها أنه تم قبض أو حيازة مبالغ مستحقة لأحد الجماعات الإقليمية بصفة غير قانونية من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، ويعلم رئيس مجلس المحاسبة بذلك⁵.

¹ المادة 43 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع السابق.

² المادة 46، المرجع نفسه.

³ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، المرجع السابق، ص 43.

⁴ المادة 24 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ المادة 47 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع نفسه.

كما يمكن للمقرر أن يقترح مذكرة مبدئية موقعة من طرف رئيس مجلس المحاسبة حينما يعاين فيها كل نقص أو قصور في النصوص التي تسري على شروط استعمال الموارد المالية والوسائل الخاصة بأحد الهيئات المحلية التي كانت محل رقابة التسيير.¹

ومن خلال ما سبق، يتضح أمامنا وإن كانت رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية بعيدة، إلا أنها تبقى وقائية في مجال رقابة نوعية التسيير، حيث لا يملك مجلس المحاسبة أي سلطة في اتخاذ إجراءات ردعية في حال اكتشاف تجاوزات أو مخالفات أو حتى إهمال في التسيير، مما يعني أن الرقابة على سوء التسيير هي رهن بإدارة الهيئة السلمية أو الوصية وليس اختصاصا لمجلس المحاسبة، وهو ما يجعل من دوره الرقابي في هذا المجال نسبي ومحدود.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الحسابات والانضباط في مجال التسيير الميزاني والمالي

فضلا عن الاختصاص الإداري لمجلس المحاسبة، يمارس المجلس اختصاصات قضائية في مجال الرقابة اللاحقة على أموال الجماعات المحلية، كنتيجة حتمية للطبيعة القضائية للمجلس، وبهذه الصفة يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء.

وللتفصيل أكثر في الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة، سيتم التطرق إلى مضمون الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة (الفرع الأول)، ومن ثم إلى الأحكام والقرارات الصادرة عنه وطرق الطعن فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

طبقا لما نصت عليه المادة 6 في فقرتها الثانية من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم²، يتفرع الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة بين النظر في تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها

¹ المادة 26 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² نصت المادة 6 الفقرة 2، المرجع نفسه، على: " وفي مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تترتب عن معايناته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر ".

(الفقرة الأولى)، واختصاصه أيضا في مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة على تقديم حسابات المحاسبين العموميين للجماعات المحلية ومراجعتها

ينظر مجلس المحاسبة في الشق الأول من هذا الاختصاص في مسألة تقديم الحسابات أمام مجلس المحاسبة (أولا)، وفي مستوى آخر من الاختصاصات القضائية يتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (ثانيا).

أولا: تقديم الحسابات أمام مجلس المحاسبة

لقد أقر المشرع الجزائري بمبدأ إلزامية تقديم الحسابات على جميع الهيئات العمومية التي تخضع في نشاطها إلى قواعد المحاسبة العمومية والقانون الإداري، وفي هذا الشأن يلزم المحاسبون العموميون بإيداع حساباتهم عن التسيير والمستندات الثبوتية لدى كتابة ضبط المجلس¹، وكذلك يلزم الأمرين بالصرف بتقديم حساباتهم الإدارية حسب الكيفيات والآجال المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.²

ويعمل مجلس المحاسبة أيضا على مراقبة حسابات استعمال المساعدات المالية الممنوحة للجماعات المحلية، على أن تكون مرفقة بجميع المستندات الثبوتية، وفي الحالة التي لم يتم إعداد حسابات عن استعمال هذه المساعدات، يمكن للمجلس وفي حدود صلاحياته للرقابة أن يلجأ للحسابات السنوية للهيئات المحلية المعنية بالرقابة.³

¹ المادة 60 الفقرة 01 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 63 الفقرة 01، المرجع نفسه.

³ المادة 66، المرجع نفسه.

وفي نفس المجال دائماً، يتعين على الهيئات المحلية وبطلب من مجلس المحاسبة إرسال جميع الحسابات عن استعمال الموارد التي تم جمعها من التبرعات العمومية¹، على أن تبين هذه الحسابات تخصيص هذه الموارد حسب كل نوع من أنواع النفقة.²

تحدد آجال وطريقة تقديم الحسابات وقائمة المستندات الثبوتية لهذه الحسابات عن طرق التنظيم، وعلى إثر ذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 96-56 يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة³، حيث نصت المادة 2 منه على ضرورة أن يودع كل من المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف حسابات التسيير والحسابات الإدارية لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة المالية للميزانية المقفلة، وبالنسبة للحسابات الإدارية وحسابات تسيير الجماعات المحلية والمصالح والهيئات التابعة لها فإنها تودع لدى كتابة ضبط الغرف الإقليمية المختصة إقليمياً عند غلق كل سنة مالية.⁴

تخضع إجراءات تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة لنفس القواعد العامة التي تحكم عمليات مراجعة الحسابات، على اعتبار أن عملية تقديم الحسابات ما هي إلا مرحلة من مراحل مراجعة الحسابات وجزء منها⁵، وبذلك يتابع الناظر العام مهمة السهر على تقديم الحسابات أمام المجلس بانتظام ضمن الآجال القانونية المقررة لها، وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة المنصوص عليها في الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.⁶

يقوم مجلس المحاسبة في حدود صلاحياته برقابة تقديم الحسابات، وبعد الإطلاع على كافة الوثائق والمستندات التي من شأنها أن تسهل لهم متابعة تقديم حسابات الجماعات المحلية، يمكن له

¹ طبقاً لنص المادة 12 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق، تلجأ الجماعات المحلية إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية.

² المادة 67، المرجع نفسه.

³ المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقالاً الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 6، الصادر في 24 يناير 1996.

⁴ المادة 3، المرجع نفسه.

⁵ عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 558.

⁶ المادة 43 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

أن يصدر قرارات تتضمن توقيع غرامات مالية ضد المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف المعني¹، وبالمقابل يمكن لهؤلاء تقديم تبريرات وملاحظات موضوعية عن سبب امتناعهم أو تقصيرهم في تقديم الحسابات والرد عليها ضمن الآجال القانونية التي يحددها المجلس.

وللإشارة، يخضع الأمرين بالصرف لنفس القواعد والأحكام التي يخضع لها المحاسبين العموميين في مجال تقديم الحسابات والجزاءات المترتبة عنها.²

ثانيا: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يتولى مجلس المحاسبة في هذا الشأن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين³، من خلال التدقيق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها، وعن مدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بها⁴، كما تم تمديد مراجعة الحسابات لتشمل فئة أخرى يصرح بأنهم محاسبون فعليون، ويصدر مجلس المحاسبة بشأنهم أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين، ويعد بنظر القانون محاسبا فعليا كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما تعود أو تسند إلى مصلحة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، دون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول بهما، أو أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض.⁵

¹ اختلفت آراء الفقه حول الطبيعة القانونية للغرامة المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة عن التأخير في تقديم الحسابات، حيث يرى البعض أنها تشبه إلى حد بعيد الإكراه المالي الذي يصدر عن القضاء المدني، ويرى البعض الآخر أن هذه الغرامة تعد جزاءات حقيقية من نوع خاص، ويرأينا أن العقوبات المالية التي يصدرها المجلس في حق المتأخرين عن تقديم الحسابات هي عقوبات تأديبية لإجبار المحاسبين والأمرين بالصرف على تقديم حساباتهم ضمن الآجال القانونية المقررة لها، ولا ترقى إلى مستوى العقوبة التي يصدرها القاضي المدني أو الجزائي.

² المادة 63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ تجب الملاحظة، أن هذه المراجعة لا تشمل الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف، وتقتصر فقط على حسابات التسيير التي يعدها المحاسبون العموميون، وهذا ما تؤكد نص المادة 74 من الأمر رقم 95-25، المرجع نفسه: "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها".

⁴ المادة 75، المرجع نفسه.

⁵ المادة 86، المرجع نفسه.

وتتم المراجعة وفقا لإجراءات قانونية إلزامية محددة بموجب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، حيث تتوزع هذه الإجراءات على مراحل متتالية:

أ- مرحلة إجراءات التدقيق

بعد أن ترد حسابات المحاسبين العموميين إلى مجلس المحاسبة، مرفقة بكامل المستندات والأوراق الثبوتية، يعين رئيس الغرفة الإقليمية المختصة بموجب أمر مقرر يكلف قانونا بإجراء التدقيقات لحساب أو حسابات التسيير والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، ويمكن له في ذلك أن يستعين بقضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة.¹

يتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف المقرر والقضاة المعنيين من خلال فحص:²

- شكل الحساب، حيث يجب التأكد من أن الحسابات موضوع المراجعة تم إعدادها حسب الأشكال التنظيمية المعمول بها.
- إمضاء الحساب من طرف الشخص المؤهل، أي ينبغي أن يكون الحساب موقوفا ومؤرخا وموقعا عليه شخصا من طرف المحاسب المعني المعين قانونا.
- أن تتضمن صفحة غلاف الحساب اسم الهيئة واسم المركز المحاسبي (الخزينة) والسنة المالية المعنية واسم ولقب المحاسب، فضلا عن تواريخ التسيير الخاصة بالمحاسب أو المحاسبين.
- الوثائق التي تتعلق بتحويل المحاسبين في الحالات التي يتم فيها تغيير المحاسبين أثناء السنوات المالية الخاضعة للرقابة.
- صفحات الحساب التي يجب أن تكون مرقمة وموقعا عليها بالحروف الأولى، ولا يسمح بأي محو أو تحميل زائد، وبالنسبة لأي إحالة أو شطب يجب أن يكون مصادقا عليها رسميا من طرف المحاسب.
- أن المحاسب صرح بصدق ودقة الحساب الموقوف فيما يتعلق بمبالغ إيرادات ونفقات الميزانية المنجزة خلال السنة المالية.

¹ المادة 77 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² الدليل العام لمراجعة الحسابات، ص 8.

- الدقة الحسابية لمختلف النتائج الواردة في ميزان الحساب.
- في حالة حدوث أخطاء أو سهو، ولاسيما في ميزان حساب التسيير، على المحاسب أن يطلب من المحاسب أن يقوم دون تأخير بتصحيح الأخطاء، وفي حالة عدم الاستجابة ووفقا لخطورة الخلل، يقترح إما رفض حساب التسيير أو تأجيل الحكم عليه إلى حين تسويته.

وبعد نهاية التدقيقات، يدون المقرر تقرير كتابي يظهر من خلاله معایناته وجميع الملاحظات والاقتراحات المعللة بالردود¹، وينبغي أن يخضع التقرير لقواعد دقيقة يتعين على القاضي المقرر احترامها، سواء تلك التي تتعلق بمحتوى الوثيقة، أو بكيفيات تقديمها²، ثم يرسل رئيس الغرفة تقرير المرجع العام إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته كتابيا³.

ب- مرحلة إجراءات المداولة والحكم على الحسابات

عند استلام استنتاجات الناظر العام حول اقتراحات المقرر المراجع، يحدد رئيس الغرفة الإقليمية المختصة بموجب أمر تاريخ جلسة اللجنة المداولة المدعوة للبت في الملف بقرار نهائي إذا لم تسجل أي مخالفة على مسؤولية المحاسب، وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

1- القرار المؤقت

في حالة اكتشاف أخطاء أو مخالفات في حساب التسيير المقدم من طرف المحاسب العمومي عن تنفيذه للميزانية المحلية، يصدر عن الغرفة الإقليمية المختصة قرار مؤقت بمسؤوليته، يبلغ إلى المحاسب المعني ليتسنى له تقديم إجابات واضحة عما تضمنه القرار في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ إبلاغه⁴، قابل للتمديد عند الاقتضاء، وذلك بطلب مبرر من المحاسب نفسه وبعد موافقة رئيس الغرفة المختصة⁵.

¹ المادة 78 الفقرة 1 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² الدليل العام لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص 40.

³ المادة 78 الفقرة 2 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

⁴ المادة 78 الفقرة 3، المرجع نفسه.

⁵ المادة 78 الفقرة 4، المرجع نفسه.

2- القرار النهائي

بعد استلام الإجابات من المحاسب العمومي المعني، أو بانقضاء الآجال المحددة المذكورة أعلاه، يعين رئيس الغرفة المختصة بموجب أمر مقررًا مراجعًا يكلف بتقديم اقتراحات للفصل بصفة نهائية في حسابات تسيير المحاسب العمومي، ثم يعرض كل الملف على رئيس الغرفة وتتبعه في ذلك نفس إجراءات المرحلة السابقة.¹

وبعد الإطلاع على اقتراحات المقرر المراجع، والتفسيرات والإثباتات المحتملة للمحاسب العمومي واستنتاجات الناظر العام في كل اقتراح من اقتراحات المقرر المراجع، تبت الغرفة الإقليمية المختصة بأغلبية الأصوات بقرار نهائي حائز لحجية الشيء المقضي به، قابلاً للتنفيذ بكل الطرق القانونية.²

الفقرة الثانية: رقابة الانضباط في تسيير ميزانية الجماعات المحلية

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية³، وفي هذا الإطار يختص المجلس بصلاحيه الرقابة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية المحلية، وذلك بإقرار مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وأعاونهم وكل مسؤولي الجماعات المحلية، عن جميع التجاوزات التي تشكل خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأحد الهيئات المحلية، فما هي المخالفات المالية التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (أولاً)، وما هي الإجراءات القانونية لممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (ثانياً).

¹ المادة 79 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 80 الفقرة 4، المرجع نفسه.

³ المادة 87، المرجع نفسه.

أولاً: المخالفات المالية التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

في البداية تجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفاً للمخالفة المالية التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، واكتفى فقط بتعداد المخالفات المالية في خمسة عشر (15) حالة¹، حيث يصعب إيجاد تعريف جامع وشامل لمفهوم المخالفة المالية خاصة مع اتساع حجم استخدام الدولة للأموال العمومية، غير أن ذلك لم يمنع بعض الباحثين من وضع تعريف للمخالفة المالية، فقد عرف الأستاذ سليمان محمد الطماوي المخالفة المالية بأنها: " كل مخالفة يترتب عنها ضياع حق مالي للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام أو من شأنها أن تؤدي إلى ذلك"، وعرفها الدكتور مختار عثمان بأنها: " كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة، أو كل إهمال أو تقصير يترتب عنه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك "²، ومن يعرفها بأنها: " انحرافات مالية تؤدي مباشرة إلى ضياع حقوق مالية للدولة سواء في تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات، وتكون خرقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية، وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية "³.

وعليه يمكن اعتبار المخالفة المالية بأنها كل انحراف عن القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة، ويترتب عنه ضياع أو نقص في الحقوق المالية للدولة أو أحد مؤسساتها، ويلحق ضرراً بالخزينة العمومية.

وبمنطوق نص المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير المالي، جميع الأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقاً صريحاً للأحكام

¹ الواضح من صياغة نص المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق، أن المشرع أورد تعداد المخالفات المالية على سبيل المثال لا الحصر، لكونه بدأ في صياغة النص بلفظ " تعتبر مخالفات "، ومرجعه في ذلك أنه من الصعوبة ما كان حصر جميع المخالفات المالية حصراً دقيقاً وشاملاً. انظر: محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 446.

² نقلاً عن: المرجع والموضع نفسه.

³ نقلاً عن: سعادة بن زيان، ومحمد بودة، رقابة مجلس المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة والمالية (دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي)، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي للنعمانية، المجلد 4، العدد 1، 2018، ص 227.

التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق أضرار بالخزينة العمومية أو بالهيئات المحلية، ولمجلس المحاسبة في هذا الإطار أن يعاقب على:

- 1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات أو النفقات،
- 2- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية الممنوحة للجماعات المحلية أو أحد الهيئات التابعة لها لأهداف غير الأهداف الموجهة إليها،
- 3- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية،
- 4- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية،
- 5- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزاً ما في الاعتمادات، وإما تغييراً للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة،
- 6- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الجماعات المحلية أو أحد الهيئات العمومية التابعة لها،
- 7- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية، أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية،
- 8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية،
- 9- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة،
- 10- التهاون في دفع حاصل الإيرادات الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به،
- 11- الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو التأخير في تنفيذها، مما يتسبب في إلزام الجماعات المحلية في دفع غرامات تهديدية أو تعويضات مالية،
- 12- التعسف بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات بناء على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية،
- 13- أعمال التسيير التي تتم باختراق أحكام وقواعد قانون الصفقات العمومية،
- 14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات المحلية،

15- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

ثانيا: الإجراءات القانونية لمتابعة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المحلية

تمارس الغرفة المختصة برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية صلاحياتها الرقابية، وتخضع في ذلك لمجموعة من الإجراءات القانونية منظمة ومحددة، حيث تبدأ هذه الإجراءات منذ الكشف عن الخطأ أو المخالفة التي تتدرج ضمن الحالات المنصوص عليها في نص المادة 88 وإخطار مجلس المحاسبة بذلك، ومن ثم مرحلة المتابعة والتحقيق، وتستمر إلى غاية مرحلة المحاكمة والبت في ملف القضية.

أ- إجراءات تحريك الرقابة وإخطار مجلس المحاسبة

إذا ما كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا، أن المخالفة التي ارتكبها العون بالمؤسسة محل الرقابة، تتدرج ضمن المخالفات المحددة في نص المادة 88 من الأمر رقم 95-20، يقوم رئيس هذه الغرفة بتوجيه تقرير مفصل إلى الناظر العام. هذا الأخير يقوم بدراسة ملف القضية وتكييف الخطأ أو المخالفة المترتبة عن ذلك، ويمكن له في ذلك أن يطلب معلومات إضافية حول القضية عند الاقتضاء، من الغرفة المختصة التي قامت بإخطاره.

وعلى ضوء ما توصل إليه الناظر العام من وقائع وأدلة، يمكن له أن يصدر قرارا بأن لا مجال للمتابعة ويقوم بحفظ الملف، وذلك حين يتبين له أن الوقائع المطروحة أمامه لا تشكل أي مخالفة أو خطأ من صور المخالفات السابق ذكرها في نص المادة 88، ويكون قرار حفظ الملف معطلا قابلا للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

وفي الحالة التي يتبين فيها للناظر العام أن الوقائع المطروحة أمامه تشكل مخالفة من صور المخالفات المنصوص عليها في نص المادة، يقوم بتحرير الاستنتاجات التي توصل إليها كتابيا ويرسل

ملف القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بغرض فتح تحقيق، ويعد هذا الإرسال بمثابة إخطار لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بغرض فتح تحقيق.¹

ب- إجراء المتابعة والتحقيق

بمجرد إخطار رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية عن وجود مخالفات تندرج ضمن الحالات المنصوص عليها في نص المادة 88، يقوم بتعيين قاضي مقرر يكلف بالتحقيق في الملف، ويكون هذا التحقيق حضورياً²، وفور تعيين القاضي المقرر، يقوم بإطلاع الأشخاص المتابعين بموجب رسالة موصى عليها بفتح التحقيق، وبكل الوقائع والمخالفات المنسوبة ضدهم، وبالمقابل يمكن لهؤلاء الاستعانة بمحام أو أي مساعد يختاره، على أن يؤدي هذا المساعد اليمين أمام مجلس المحاسبة حسب الصيغة التي يؤدي بها المحامي اليمين، ويستفيد من الحقوق الممنوحة للدفاع.³

وتبعا لذلك يقوم القاضي المقرر بجميع أعمال التحقيق التي يراها ضرورية، وفي ذلك يمكنه أن يستمع إلى كل عون قد تقحم مسؤولياته، أو أن يسأله شفويا أو كتابيا حول أي معلومات يراها ضرورية في التحقيق، كما يمكنه أن يستشير في أعماله بالاستماع إلى أي شخص، وفي ختام التحقيق، يحرر القاضي المقرر تقرير مرفقا بجميع اقتراحاته ويرسله إلى رئيس الغرفة من أجل تبليغه للناظر العام.

يملك الناظر العام وحده سلطة المتابعة أمام مجلس المحاسبة، فبعد اطلاعه على التقرير والاقتراحات المقدمة من طرف قاضي المقرر، يمكن له أن يتخذ قرارا بحفظ الملف، وذلك إذا ما أثبتت نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعة، وفي هذه الحالة يتعين عليه تبليغ قرار الحفظ إلى كل من رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ومسؤول الهيئة المحلية المعنية بالرقابة وإلى العون محل المتابعة.

¹ المادة 94 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 95، المرجع نفسه.

³ المادة 96، المرجع نفسه.

وفي الحالة التي يرى فيها الناظر العام أن نتائج التحقيق تبرر إحالة المتقاضي أو المتقاضين المتابعين أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فإنه يقدم استنتاجاته الكتابية والمبررة، ويعيد الملف إلى رئيس غرفة الانضباط، ويعد هذا الإرسال بمثابة إخطار لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بغرض البت فيه.¹

ت- إجراءات المحاكمة

يقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بعد إخطاره من طرف الناظر العام، باتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل إجراء المحاكمة والفصل في ملف القضية المطروحة، حيث يقوم بتعيين مقرر من بين القضاة المكونين للتشكيلة المداولة يكلف بتقديم ملف القضية أثناء جلسة تشكيلة الحكم، كما يقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتحديد تاريخ جلسة الحكم ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك، ويستدعي الأعوان المتابعين بموجب رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام.²

وفي هذا الإطار، يكفل الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة جميع الضمانات القانونية لمحاكمة عادلة، حيث تحدد مدة شهر كاملة قابلة للتتمديد مرة واحدة بطلب من الشخص المعني أو من يمثله، للإطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الخاص به كاملاً بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام، وفي ذات السياق يمكن للشخص المعني أو من يمثله تقديم مذكرة دفاعية.³

تعقد الغرفة المعنية جلستها بحضور الناظر العام وبمساعدة كاتب الضبط، ويستبعد من الحضور القاضي المكلف بالتحقيق، ويمكن للغرفة البت في القضية إذا سجل غياب العون المتابع بعد استدعائه مرتين قانوناً، وخلال الجلسة تطلع تشكيلة المداولة على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق واستنتاجات الناظر العام ومذكرة الدفاع وشروح المتابع أو من يمثله.

¹ المادة 97 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 98، المرجع نفسه.

³ المادة 99، المرجع نفسه.

وبعد اختتام المرافعات، يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور كل من الناظر العام والمتابع ووكيله وكاتب الضبط، وفي هذا الإطار تنتظر الغرفة في كل اقتراح تقدم به المقرر، ويكون الحكم بأغلبية أصوات أعضائها مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، وتبت الغرفة في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط.

يكتسي القرار الصادر عن الغرفة الصيغة التنفيذية، ويبلغ إلى كل من الناظر العام والعون المعني وفقا لأشكال المنصوص عليها في نص المادة 84 من الأمر رقم 95-20، وكذلك يبلغ إلى الوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ، وإلى السلطات السلمية والوصية التي يخضع لها أعوان الجماعات المحلية.¹

الفرع الثاني: الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها

تترتب عن الممارسة القضائية لمجلس المحاسبة إصدار قرارات قضائية أو غرامات مالية في حق العون الذي تمت مراقبته (الفقرة الأولى)، وحتى لا تكون قرارات مجلس المحاسبة تعسفية فقد مكن المشرع الجزائري الأعوان المتابعين وكل الذين صدر في حقهم هاته القرارات رفع طعون أمام الجهات المختصة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة

نظم المشرع الجزائري الآثار المترتبة عن ممارسة مجلس المحاسبة لرقابته القضائية، حيث يعمل على التأكد من تقديم الحسابات أمام المجلس خلال الآجال القانونية المحددة، وفي حال التأخير أو الامتناع عن تقديمها يصدر أحكاما وقرارات (أولا)، كما يراجع حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها (ثانيا)، وفي مجال رقابة الانضباط في تسيير ميزانية الجماعات المحلية، يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ويرتب جزاءات قضائية عن مخالفتها (ثالثا).

¹ المادة 100 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

أولاً: آثار رقابة مجلس المحاسبة في مجال تقديم الحسابات

يصدر مجلس المحاسبة غرامة مالية في حق المحاسب العمومي عن كل تأخير في إيداع الحسابات وعدم إرسال المستندات الثبوتية وتقديمها، تتراوح بين 5.000 و 50.000 دج، كما يمكن للمجلس أن يصدر أمراً إلى المحاسب العمومي بتقديم حساباته خلال آجال محددة، وبمجرد انقضاء تلك الآجال يطبق عليه إكراهاً مالياً يقدر ب 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوماً.¹

وفي الحالة التي لم يتم فيها تسليم الحسابات بعد انقضاء مدة ستين (60) يوماً، يتعين على السلطات الإدارية المؤهلة وبطلب من مجلس المحاسبة تعيين محاسب عمومي جديد، ويتعين على هذا الأخير إعداد الحسابات وتقديمها ضمن الآجال المحددة إلى مجلس المحاسبة.²

والجدير بالذكر، تطبق نفس الأحكام المشار إليها أعلاه على الأمرين بالصرف، إذا وقع تأخير في تقديم الحسابات الإدارية.³

كما يعاقب المجلس بغرامة مالية تتراوح بين 5.000 و 50.000 دج عن كل رفض أو إرسال الحسابات والمستندات والوثائق إلى مجلس المحاسبة عند إجراء التدقيقات والتحقيقات، ويمكن للمجلس كذلك أن يصدر نفس العقوبة ضد كل من لا يقدم دون مبرر معلومات ضرورية تساهم في تسهيل سير مهامه، أو يعمل على عرقلة عمليات التدقيق التي يجريها.⁴

ثانياً: آثار رقابة مجلس المحاسبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

طبقاً لنص المادة 74 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها، والمتمثلة في:

¹ المادة 61 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 62، المرجع نفسه.

³ المادة 63، المرجع نفسه.

⁴ المادة 68، المرجع نفسه.

أ- حالة إبراء ذمة المحاسب العمومي

يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب العمومي في الحالة التي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه¹، وللمجلس أيضا كامل السلطة في تقدير مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد، حيث يمكن له إسقاط المسؤولية على المحاسب العمومي وإعفائه رغم توفر مخالفات، في الحالة التي يحتج فيها بظرف القوة القاهرة.²

ويمكن أيضا للمحاسبين العموميين الذين لم يتأخروا عن تقديم حساباتهم من تقديم طلب إبراء أمام مجلس المحاسبة عند مغادرة الوظيفة بصفة نهائية، وفي هذه الحالة يبت مجلس المحاسبة في أجل سنتين من تاريخ استلام كتابة الضبط لهذا الطلب، وإذا انقضت الآجال القانونية ولم يصدر أي قرار عن مجلس المحاسب تبرأ ذمة المحاسب العمومي بقوة القانون.³

وللإشارة، يمس قرار إبراء الذمة مجموع التسيير الشخصي للمحاسب العمومي، منذ دخوله في وظيفته إلى غاية مغادرته منها⁴، وفي الحقيقة لا نجد أي مبرر من إعفاء المحاسبين من المسؤولية في حال ارتكابهم لمخالفات فقط بحجة عدم تأخرهم في تقديم حساباتهم.

والجدير بالذكر أن لا تكون القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة والتي تقضي بإبراء ذمة المحاسب العمومي تنفيذية، لأنها ببساطة لا تحتوي على شيء قابل للتنفيذ⁵، بالمقابل يقر المشرع صراحة بأن تكتسب القرارات النهائية الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية.⁶

¹ المادة 83 الفقرة 1 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 82 الفقرة 1، المرجع نفسه.

³ المادة 85، المرجع نفسه.

⁴ الدليل العام لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص 116.

⁵ المرجع والموضع نفسه.

⁶ المادة 84 الفقرة 1 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

ب- حالة إقرار مسؤولية المحاسب العمومي

جاء في نص المادة 83 الفقرة 2 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم " يضع مجلس المحاسبة في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل "، وتأسيسا على ذلك يضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي وبقرار نهائي في حالة مدين، إذا تبين له من خلال عمليات المراجعة وجود أخطاء في حساب التسيير الذي قدمه المحاسب المعني، وسواء كان ذلك بنقص مبالغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو عدم تحصيل إيراد معين.

ثالثا: نتائج رقابة الانضباط في تسيير الميزانية

تصدر غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قرارات تتضمن في الغالب غرامات مالية في حق مرتكبي المخالفات المالية، كما قد تنتهي بحفظ الملف أو الحكم ببراءة العون المخالف، أو بإعفائه من العقوبة في بعض الحالات المقررة قانونا.

أ- الحكم بإدانة العون محل المتابعة وتوقيع العقوبة عليه

بعد المحاكمة والبت في ملف القضية، يصدر عن غرفة الانضباط قرار في جلسة علنية بإدانة العون المتابع وتوقيع العقوبة عليه، وذلك عندما يتبين لها وجود دلائل توجب تحميل المسؤولية المترتبة عن العون المتابع، بسبب ارتكابه صورة من صور المخالفات المنصوص عليها في نص المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، والتي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية، وتلحق ضرارا بالخزينة العمومية والهيئات المحلية.

وبناء على ذلك، يعاقب مجلس المحاسبة عن المخالفات السالفة الذكر بغرامة مالية على أن لا يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة¹، وإذا كانت المخالفة التي يرتكبها العون أو المسؤول أو أحد الممثلين عن الإدارة المحلية تشكل خرقا لأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية، أو تجاهلا للالتزامات لكسب امتيازات مالية أو عينية

¹ المادة 89 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

غير مبررة على حساب الدولة أو أحد الجماعات المحلية، فإن المبلغ الأقصى للغرامة قدر بضعف المبلغ المقرر في نص المادة 89، أي ضعف الراتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المخالف.¹

ويجب التنويه، أن المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة لا تتعارض مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء²، أي أن أحكام مجلس المحاسبة وقراراته تسري موازاة مع الأحكام الصادرة عن مختلف الجهات القضائية.³

ب- حفظ الملف

يتمتع الناظر العام بسلطة تقديرية واسعة في حفظ ملف القضية، فكلما أثبتت نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعة، يمكن للناظر العام أن يتخذ قرارا بحفظ الملف، على أن يبلغ ذلك إلى رئيس مجلس المحاسبة والعون محل المتابعة.⁴

ت- الحكم ببراءة العون محل المتابعة

بعد الاطلاع على ملف القضية، وبعد التأكد من أن الوقائع المطروحة لا تشكل صورة من صور المخالفات المنصوص عليها في نص المادة 88، يصدر عن مجلس المحاسبة حكم يقضي ببراءة العون محل المتابع.

ث- الإعفاء من العقوبة

لمجلس المحاسبة أن يقرر إعفاء العون الذي ارتكب مخالفة أو خطأ في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وذلك في الحالة التي تتم فيها معاينة الخطأ بعد مرور عشرة (10)

¹ المادة 91 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 92، المرجع نفسه.

³ عزة عبد العزيز، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة عنابة، المجلد 18، العدد 1، 2012، ص 160.

⁴ المادة 97 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

سنوات من تاريخ ارتكابه¹، أو في الحالة التي يتذرّع فيها العون المخالف أنه ارتكب المخالفة بأمر من مسؤوليه السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذه الأوامر، لتقوم بذلك مسؤوليتهم نيابة عنه²، وهذا ما نعتبره ضمن القرارات التي تؤثر على فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المحلية.

الفقرة الثانية: الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة وفقا للأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم باختصاصات قضائية تخول له حق إصدار قرارات قضائية فاصلة للموضوع، سواء في مجال تقديم الحسابات ومراجعتها أو بالنسبة لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فهو يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، ما يستدعي ضرورة الرقابة عليها وتخويل المعنيين إمكانية الطعن فيها أمام الجهات القضائية المختصة قانونا.³

وفي هذا الإطار، يعترف بكل طرق الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة ضمن الفصل الخامس من الباب الثالث المعنون بطرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة، بموجب نصوص المواد من 102 إلى 110 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، وذلك إما بطعون داخلية كطلب المراجعة أو الاستئناف أمام مجلس المحاسبة (أولا) أو بسلوك الطعن الخارجي المتمثل في الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة متى توافرت الشروط القانونية الشكلية والإجرائية لذلك (ثانيا).

أولا: الرقابة الداخلية على الأحكام والقرارات القضائية لمجلس المحاسبة

تبرز الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة من خلال القرارات التي يصدرها وطرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي أول وآخر درجة في القرارات التي تصدرها مختلف الغرف، وكقاضي استئناف في القرارات التي تصدر عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

¹ المادة 90 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 93، المرجع نفسه.

³ عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، الطبعة الأولى، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة- الجزائر، 2014، ص 251.

أ- مراجعة القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة

المراجعة أو التماس إعادة النظر¹، هي تعديل لحكم صدر عن جهة قضائية، تتم إما بمبادرة من الجهة القضائية المصدرة القرار، أو بطعن من أحد الأطراف².

تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن الغرف الإقليمية في حق الأعوان المنتمين للجماعات المحلية قابلة للمراجعة، وذلك بتقديم طلب من المتقاضي أو من السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار، أو من الناظر العام³، كما يمكن للغرفة الإقليمية مصدرة القرار مراجعته بصفة تلقائية⁴.

وتأسيسا على ذلك، فالمراجعة هي إجراء استثنائي لإعادة النظر في قرار قابل للتنفيذ أمام مجلس المحاسبة نفسه⁵، يهدف إلى إلغاء أو تعديل الحكم الذي أصدره بسبب وجود أخطاء، أو في حالة الإغفال أو التزوير، أو في حالة الاستعمال المزدوج، أو في حالة ظهور عناصر جديدة تبرر طلب المراجعة⁶.

يشترط لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض مفصل للوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب، على أن تكون مرفقة بجميع الوثائق والمستندات الثبوتية، ويوجه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وإذا تبين أن مجلس المحاسبة قد اتخذ قراره على أساس وثائق خاطئة، فإنه يمكن إجراء المراجعة بعد فوات الأجل المحدد⁷.

¹ جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 393.

² الدليل العام لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص 131.

³ المادة 102 الفقرة 1 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ المادة 102 الفقرة 2، المرجع نفسه.

⁵ عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، المرجع السابق، ص 251.

⁶ المادة 102 الفقرة 3 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

⁷ المادة 103، المرجع نفسه.

يتم النظر في طلبات المراجعة من قبل الغرفة الإقليمية مصدرة القرار، حيث يعين رئيس الغرفة المختصة إقليمياً قاضياً يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحاته عن مدى صحة وقبول الطلب، وبعد نهاية الدراسة يبلغ الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته كتابياً، ثم يعيد الملف من جديد إلى رئيس الغرفة الذي يقوم بتحديد تاريخ الجلسة، ويبلغ جميع الأطراف بذلك، ولصاحب الطلب أن يشارك في الجلسة بناء على طلب منه، أو باستدعاء من رئيس الغرفة.¹

لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة أي أثر موقف للقرار موضوع الطعن، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة وبعد استشارة كل من رئيس الغرفة والناظر العام، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار إذا وجد ما يبرر ذلك، إلى غاية البت النهائي في طلب المراجعة.²

ومن خلال ما سبق، يتضح حرص المشرع في إضفاء الشفافية على العمل القضائي لمجلس المحاسبة، فمن جهة يمنح حق طلب المراجعة للجهات التي لم تكن طرفاً في الحكم المطعون فيه كما هو الحال بالنسبة للسلطة السلمية أو الوصية، ومن جهة أخرى فإنه يحق للغرفة المعنية فحص وإعادة النظر في الحساب كاملاً، ولا تقتصر فقط على المسائل المراد مراجعتها.³

ب- الطعن بالاستئناف في قرارات مجلس المحاسبة

طبقاً لأحكام نص المادة 107 من الأمر رقم 95-20، صرح المشرع بإمكانية الطعن بالاستئناف في قرارات مجلس المحاسبة " تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف..."، على عكس نظيره الفرنسي الذي استبعد تماماً الطعن بالاستئناف في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة أو مجلس التأديب في مجال تسيير الميزانية والمالية.⁴

وبناء على ذلك، يمكن استئناف القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة في أجل شهر من تبليغ القرار موضوع الطعن، وذلك بطلب من المتقاضى المعني أو السلطات السلمية أو الوصية المعنية أو

¹ المادة 104، من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 106، المرجع نفسه.

³ محمد عبد الحق بن وارث، الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 5، العدد 1، 2019، ص 313.

⁴ سعادة بن زيان، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 121.

الناظر العام، بواسطة عريضة مفصلة للوقائع والدفع، مكتوبة وموقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني، توضع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام.¹

يدرس مجلس المحاسبة الطعن بالاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، باستثناء الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن، وبناء على ذلك يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررًا يكلف بالتحقيق في ملف القضية، وبعد الانتهاء من عملية التحقيق يعد المقرر تقريره متضمنًا اقتراحاته، ويبلغ الملف إلى الناظر العام، الذي بدوره يقدم استنتاجاته الكتابية ويعيد إرساله إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ الطرف المستأنف بذلك.²

وبعد ذلك تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة في جلستها، على العريضة وجميع الوسائل المستند عليها في دعم الاستئناف وكذلك على مقترحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، والاستماع إلى الملاحظات الشفوية للمستأنف أو ممثله القانوني إن طلب ذلك.

يقوم رئيس الجلسة بعرض القضية للمداولة، دون حضور المقرر المكلف بملف القضية لضمان مبدأ الحياد والموضوعية أثناء المداولة، ودون حضور الناظر العام، لأن هذا الأخير لا يسمح له بالمشاركة في المداولات المتعلقة بالمسائل ذات الاختصاص القضائي للمجلس، وذلك التزامًا بالقواعد العامة في المداولات القضائية، وبعد المداولة يتم الفصل في القضية بموجب قرار يتخذ بأغلبية أصوات أعضاء التشكيلة الحاضرين.³

وبخلاف طلب المراجعة التلقائي في قاعدته العامة والاستئناف في المادة الإدارية⁴، فإن للاستئناف أمام مجلس المحاسبة أثر موقوف لتنفيذ القرار موضوع الطعن، بحيث يكون القرار المستأنف غير قابل للتنفيذ خلال فترة الطعن بالاستئناف، وأثناء مرحلة نظر القضية والفصل فيها من قبل

¹ المادة 107 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 108، المرجع نفسه.

³ المادة 109، المرجع نفسه.

⁴ يتميز الاستئناف، باعتباره طعنًا عاديًا بطابعه غير الموقوف طبقًا لنص المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف". لتفصيل أكثر راجع: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون رقم الطبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 359.

الغرف المجتمعة، وهذا ما أكدته المادة 107 في فقرتها الأخيرة " للاستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن ".¹

وفي الأخير نشير إلى ضرورة تدخل المشرع بإعادة ترتيب النصوص القانونية التي تتناول أحكام الطعن في قرارات مجلس المحاسبة، إذ لا بد من إدراج الأحكام المتعلقة بالاستئناف أولا على اعتباره أنه أول إجراء يمكن إتباعه لممارسة عملية الرقابة على القرارات والأحكام القضائية الصادرة عن مجلس المحاسبة، فممارسته غير مرتبطة بتوفر شروط أو حالات معينة كما هو مقرر بالنسبة للمراجعة التي يتعين تنظيم أحكامها في المرتبة الثانية.¹

ثانيا: الرقابة الخارجية على الأحكام والقرارات القضائية لمجلس المحاسبة (الطعن بالنقض)

طبقا لأحكام نص المادة 110 من الأمر رقم 95-20 المعدلة، تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، وبناء على ذلك يختص مجلس الدولة كقاضي نقض بالنظر في الطعون والقرارات الصادرة عن كل الغرف مجتمعة بمجلس المحاسبة، أي القرارات النهائية المترتبة عن الاستئناف أمام مجلس المحاسبة.³

¹ محمد عبد الحق بن وارث، المرجع السابق، ص 318.

² أسند المشرع الاختصاص لمجلس الدولة لأداء هذا الدور وهو ما تؤكدته المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية. يختص مجلس الدولة كذلك، في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة "، وكذلك نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 1 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 4 مارس 2018، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 7 مارس 2018: " يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

³ قرار مجلس الدولة رقم 011052 المؤرخ في 20 جانفي 2004، في قضية (ت. س) ومن معه ضد بلدية باتنة، حيث جاء في مضمون القرار أنه لا يجوز رفع الطعن أمام مجلس الدولة سوى ضد قرارات مجلس المحاسبة أو ضد قرارات صادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية. منشور على الموقع: <https://www.conseildetat.dz>، (اطلع عليه يوم: 12-11-2021، على الساعة: 8:00)

يمكن تقديم الطعن بالنقض بناء على طلب الأشخاص المعنيين أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام¹، وذلك خلال أجل شهرين تحتسب اعتباراً من تاريخ التبليغ الرسمي لقرار مجلس المحاسبة المطعون فيه.²

وكأصل عام، إن مجلس الدولة كقاضي نقض يقتصر دوره تحت هذا الوصف فقط في الرقابة على صحة الأحكام من قبيل تطبيقها للقوانين أو من عدمه دون أن يحق له التعرض لموضوع النزاع، ومن ثم يلزم بإحالة القضية أمام الجهة القضائية التي أصدرت الحكم بتشكيلة مختلفة، ويستثنى من ذلك قرارات مجلس المحاسبة، حيث يخوله القانون كامل الولاية على القضية من ناحية القانون والوقائع، أو بمعنى أدق يخوله سلطة التصدي بقوة القانون للقضية دون أن يكون ملزماً بإحالة القضية إلى الجهة المصدرة للقرار³، وذلك تطبيقاً لنص المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع ".

وفي الحالة التي يقضي فيها مجلس الدولة بنقض القرار، تلزم تشكيلة كل الغرف مجتمعة بالامتناع للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها⁴، ولا يفهم من ذلك أن مجلس الدولة يحيل القضية من جديد إلى الغرف المجتمعة للفصل في القضية، بل يؤكد على ضرورة التزام هذه الغرف بمضمون القرار الصادر عن مجلس الدولة.

وفي الأخير يمكن القول أنه بالرغم من أهمية دور مجلس المحاسبة في الرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات المحلية، إلا أنه لم يبلغ بعد التصور الذي يصبو إليه والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها من خلال التدقيق في استعمال وتسيير الأموال العمومية، وذلك أمام تزايد قضايا الفساد التي طفت على السطح خلال السنوات الأخيرة بشكل ملحوظ، ومن جانب آخر لا يستطيع مجلس المحاسبة مواجهة التجاوزات المالية التي تحدث على مستوى الجماعات المحلية بسبب نقص في

¹ المادة 110 الفقرة 2 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² نصت المادة 956 من القانون رقم 08-09، المرجع السابق، على: " يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين (2) يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

³ عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية ونقدية ومقارنة، المرجع السابق، ص 252.

⁴ المادة 110 الفقرة 3 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

الإمكانات المادية والبشرية المتاحة، ناهيك عن تجاهل التقارير التي يقدمها مجلس المحاسبة في إطار القيام بمهامه بسبب طبيعتها غير الملزمة، وتبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية.

وبعيدا عن جميع الانتقادات الموجهة إلى مجلس المحاسبة بسبب الأسلوب الذي يعتمد في الرقابة، إلا أنه يبقى الجهاز الرقابي الأكثر حزما وفعالية في مراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية، حيث يملك صلاحيات واسعة في مراجعة الحسابات ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، إلى جانب سلطته في تقدير المخالفة وتوقيع العقوبات دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وهو ما يتميز به عن الأجهزة الرقابية الأخرى.

وفضلا عن ذلك، فإن الضمانات التي أقرها المشرع الجزائري في مواجهة القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة من خلال المراجعة والاستئناف والطعن بالنقض، تتركس حماية قانونية وقضائية فعلية للأموال العمومية.

خلاصة الباب الثاني

تخضع مالية الجماعات المحلية إلى جانب الرقابة التي تقوم بها الأجهزة التابعة لها والمكلفة بتتبع نشاطاتها سواء قبل أو بعد تنفيذ الميزانية إلى رقابة خارجية تضمن الحياد والنزاهة في العمل الرقابي، تمارس من طرف أجهزة متخصصة من خارج التنظيم، وتتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية، رقابة المفتشية العامة للمالية، ورقابة مجلس المحاسبة.

بداية، أكد المشرع الجزائري على ضرورة خضوع الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية إلى رقابة إدارية خارجية، تمارسها أجهزة رقابية متخصصة تعرف بلجان الصفقات العمومية، تنظر في الملفات المعروضة أمامها والمتعلقة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق، ولها بعد أن تتحقق من مدى مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما التأشير عليها بالرفض أو القبول.

وفي صورة أخرى من صور الرقابة الإدارية، تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة لاحقة على تنفيذ مالية الجماعات المحلية ضمن أطر وآليات متعددة، سواء في إطار البرنامج السنوي المحدد مسبقا من طرف الوزير المكلف بالمالية، أو خارج البرنامج السنوي في شكل مهام استعجالية. تحرر المفتشية العامة للمالية في نهاية تدخلاتها الرقابية تقارير تتضمن جميع الملاحظات والمعاينات التي سجلتها بشأن فعالية تسيير الميزانية المحلية.

وعلى مستوى آخر من الرقابة، يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية، يتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، يهدف إلى تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية الالتزام بتقديم الحسابات والشفافية في التسيير العمومي ومكافحة مختلف أشكال الممارسات غير القانونية.

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة على مالية الجماعات المحلية، حيث يعمل على التحقق من شروط استخدام الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، فضلا عن ذلك يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية بإصدار القرارات في حالة تصفية حسابات المحاسبين العموميين وتقديم الحسابات ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بمناسبة ارتكاب الأخطاء من قبل المسيرين المحليين.

خاتمة

خاتمة

لقد سمحت لنا هذه الدراسة من خلال مختلف مراحل البحث والتحليل من تشخيص واقع الرقابة المالية على مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، وإعطاء حوصلة شاملة حول مدى مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية، وذلك من خلال التركيز على عمل مختلف الأجهزة المختصة بممارسة الرقابة ومجالات تدخلها، والوقوف على أهم العوامل التي تعرقل أدائها للدور المنوط بها، لنصل في الأخير إلى تقويم الثغرات الملاحظة على مستوى عملها، ومحاولة إيجاد الحلول الكفيلة بتفعيل دورها.

هذا وقد توصلنا خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج، سنرتبها حسب ما جاء في خطة بحثنا على النحو التالي:

1- يمكن تحديد تدخل أجهزة الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية اعتمادا على المعيار الزمني، فبالرجوع إلى النصوص القانونية، نجد البعض منها يمارس رقابة مستمرة على تسيير وتنفيذ الميزانية المحلية كما هو الحال بالنسبة لرقابة المجالس المحلية المنتخبة والجهات الوصية، بالإضافة إلى الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية التي تيرمها الجماعات المحلية، في حين نجد البعض الآخر يمارس رقابة على مرحلة معينة من مراحل التسيير والتنفيذ، ويتعلق الأمر أساسا برقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي.

2- بالرغم من أن المؤسس الدستوري يمنح المجالس المحلية المنتخبة السلطة في رقابة ومراقبة إعداد الميزانية المحلية وتتبع تنفيذها كأحد أهم مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، إلا أن المشرع الجزائري لم يساير هذا المبدأ، وجعل من دورها محدودا ومحصورا في مناقشة ما هو معروض عليها للتصويت.

3- تتدخل المجالس المحلية المنتخبة في الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية من خلال المصادقة على الحساب الإداري الذي يعده الآمرين بالصرف على مستوى البلديات والولايات، وفي ظل غياب النصوص القانونية التي توضح الآثار المترتبة عن هذا التدخل الرقابي، يجعل من تدخل المجالس المنتخبة شكلي دون أي فعالية.

4- إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية يعتبر عامل مهم لتحقيق الاستقلالية اللازمة لتمكينها من أداء مهامها المتعلقة بالتنمية المحلية في إطار الدولة المركزية، وعلى النقيض من ذلك نجد أن الجماعات المحلية تعاني من تبعية مطلقة للسلطة المركزية في مجال ممارسة اختصاصاتها، حيث يكشف نظام الوصاية المطبق على الجماعات المحلية في الجزائر عن مبالغة في تدخل السلطات المركزية في الشؤون المحلية، ويكفي لإثبات ذلك إلقاء نظرة على كثرة القرارات التي تتطلب إجازة صريحة من السلطة الوصية لدخولها حيز التنفيذ كالمصادقة على ميزانية الجماعات المحلية، والمصادقة على المداورات المتضمنة قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

5- تخضع مالية الجماعات المحلية لقواعد ميزانية أكثر صرامة، الأمر الذي يستدعي تدخل السلطة الوصية للحلول محل المجالس المنتخبة، وذلك بهدف التصدي لبعض الوضعيات التي يسببها النشاط المالي للهيئات المحلية، كحالة التصويت على ميزانية غير متوازنة أو إغفال تسجيل النفقات الإلزامية أو في حالة امتناع المجلس المنتخب التصويت على الميزانية بسبب ما اصطلح عليه المشرع باختلالات داخل المجلس أو الحلول لامتناع العجز الناتج عن تنفيذ الميزانية.

6- بالنسبة للرقابة القبلية الداخلية على صفقات الجماعات المحلية، تكلف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بمطابقة الصفقات العمومية التي تبرمها أحد الجماعات المحلية واختيار أفضل المتعاملين المتعاقدين حسب المعايير المنصوص عليها في دفتر الشروط والمستمدة من تنظيم الصفقات العمومية، غير أنه في إطار ممارسة الرقابة الداخلية لاحظنا بعض الأحكام الغامضة تتعلق بشكل مباشر بتشكيلة اللجنة وقواعد سيرها وأعمالها، فعدم التدقيق في الشروط الواجب احترامها في أعضاء اللجنة أو مدة عضويتهم أو حتى مؤهلاتهم من شأنه أن يؤثر على أداء اللجنة.

7- اعترف المشرع الجزائري للمصالح المتعاقدة (البلدية أو الولاية) بجملة من الامتيازات والسلطات غير المألوفة في روابط القانون الخاص، تمكنها من بسط رقابتها على مدى التزام المتعاملين المتعاقدين معها في تنفيذ الصفقات العمومية.

8- تهدف الرقابة السابقة إلى التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، وهو ما يعكس بوضوح فعالية الدور الرقابي الذي يمارسه كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي في ترشيد نفقات الجماعات المحلية وتوجيهها نحو المشاريع الضرورية لتحقيق التنمية المحلية، وبالرغم من ذلك يظهر

النظام الرقابي المؤطر لرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي عدة اختلالات على مستوى الممارسة العملية، فبالنسبة لرقابة المراقب المالي يمكن للآمرين بالصرف تمرير النفقة دون موافقة المراقب المالي اعتمادا على مقرر التعاضي، كما يمكن للآمرين بالصرف تجاوز القرارات النهائية للمحاسب العمومي التي تقضي برفض الدفع اعتمادا على إجراء التسخير.

9- يزيد التقارب في المهام الرقابية الموكلة إلى كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي في احتمالية حدوث اصطدام بينهما، فقد يمنح المراقب المالي تأشيرة لصرف نفقة معينة، في حين يتمتع المحاسب العمومي عن منح الإذن بصرفها، وهو ما قد يؤدي إلى انسداد وتعطيل السير الحسن للمصالح المحلية المختلفة.

10- إلى جانب الرقابة الداخلية، تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية إلى رقابة خارجية قبلية تمارسها أجهزة رقابية متخصصة تعرف بلجان الصفقات العمومية، وذلك في إطار عملية التحضير للصفقات وإتمام إجراءاتها عن طريق منح التأشيرة أو رفضها، وبالرغم من أهمية دور لجان الصفقات في الرقابة تبقى التجربة في هذا المجال تؤكد غياب جدي بفرضها، حيث يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة اتخاذ مقرر تجاوز التأشيرة في حال رفضها من طرف لجنة الصفقات المختصة، كما يمكن للمصلحة المتعاقدة العدول عن إبرام الصفقة التي كانت موضوع التأشيرة.

11- تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة لاحقة على تنفيذ مالية الجماعات المحلية ضمن آليات وأطر متعددة، في إطار برنامج سنوي مسطر مسبقا من طرف الوزير المكلف بالمالية، أو في إطار تفتيش استثنائي خارج البرنامج السنوي بطلب من السلطات المؤهلة لذلك.

12- من الناحية النظرية تعتبر الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية آلية هامة وعاملا أساسيا في الحفاظ على المالية المحلية، غير أن جملة من العراقيل جعلت من ممارستها على المستوى العملي مجرد أداة للتحري ينتهي عملها إما باقتراح تأديب أعوان ومسؤولي الجماعات المحلية أو بإعداد التقارير.

13- يتولى مجلس المحاسبة باعتباره هيئة عليا للرقابة اختصاصات متنوعة في مجال تدخلاته الرقابية على أموال الجماعات المحلية، وتصنف هذه الاختصاصات بحسب طبيعتها إلى اختصاصات إدارية تهدف إلى التأكد من نظامية ومصادقية مجموع العمليات المالية والمحاسبية وتقييم إنجاز برامج

الجماعات المحلية، واختصاصات قضائية تتعلق بتقديم ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فضلا عن دوره في تقديم بعض الآراء الاستشارية في مختلف المجالات التي تتعلق باختصاصاته.

وانطلاقا من جملة الاستنتاجات التي توصلنا إليها، نرى أن النظام الرقابي على مالية الجماعات المحلية في الجزائر لم يعد يتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية الراهنة التي تعيشها الدولة الجزائرية، خاصة في ظل تذبذب أسعار المحروقات وتوجه أنظار الدولة نحو التنمية المحلية وتشجيع الاستثمار لتطوير الاقتصاد الوطني وخلق الثروة، فبدلا من الرقابة أصبح يؤدي إلى تحقيق نتائج عكسية تؤثر بشكل واضح في برمجة وتنفيذ المشاريع التنموية المحلية، وبذلك أصبحت اليوم ضرورة توحيد الجهود والتفكير من أجل إصلاح النظام الرقابي المالي بشكل يضمن الرقابة الفعالة على مالية الجماعات المحلية أولوية ملحة أكثر من أي وقت مضى. لتحقيق ذلك يجب القيام بعدة إصلاحات، نذكرها في شكل اقتراحات على النحو التالي:

1- إعطاء ثقة أكبر للمنتخب المحلي، وذلك من خلال إعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة له سواء في جانب التسيير أو الرقابة.

2- سن قوانين خاصة تتعلق بمالية الجماعات المحلية والرقابة عليها اقتداء بتجارب الدول التي سبقتنا في هذه المسألة، والحد من كثرة الاستثناءات والإحالات، مع ضرورة مراجعة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم عمل الأجهزة الرقابية، وذلك من أجل إزالة مختلف حالات التصادم بين عمل هذه الأجهزة مثل رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي.

3- يشكل ضمان استقلالية الجماعات المحلية أكبر تحدي لتفعيل اللامركزية الإدارية، لذا يجب الحرص على التخفيف من مظاهر الوصاية الممارسة على مالية الجماعات المحلية، واستبدالها بالرقابة القضائية.

4- تفعيل رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي، بجعل قراراتهم التي تقضي برفض منح التأشير أو رفض الدفع نهائية في مواجهة الأمرين بالصرف على المستوى المحلي.

5- ضرورة التكامل والتعاون والتنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة المالية لضمان الفعالية، لأن تعدد الأجهزة الرقابية وعدم التنسيق بينها يؤدي حتما إلى إهدار قيمة تدخلاتها، ومن جانب آخر يجب أن تكون الجهات القضائية محل تبليغ لكل أنواع التقارير التي تعدها مختلف الجهات الرقابية، حتى يتسنى لها تحريك الدعاوى القضائية الخاصة بذلك.

6- اعتماد المناهج الرقابية الحديثة، فالى جانب الرقابة على مشروعية التصرفات المالية للجماعات المحلية، يجب إعطاء أولوية وأهمية لجانب ملاءمة النفقة للظروف الاقتصادية والاجتماعية، ونعني بذلك توجيه النفقات المحلية نحو المشاريع الضرورية.

7- إعادة النظر في تبعية اللجان المكلفة بالرقابة الخارجية القبلية للمصلحة المتعاقدة (الولاية أو البلدية)، ونقترح تنصيب لجان مستقلة عن البلدية والولاية تكلف بالرقابة الخارجية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية، وجعل قراراتها نهائية في مواجهة كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي.

8- تزويد المفتشية العامة للمالية بسلطات وصلاحيات أوسع تتناسب مع حجم وثقل المهام المنوطة بها، بكيفية تمكنها من متابعة ومعالجة الملاحظات وتنفيذ التوصيات التي تضمنتها مختلف تقاريرها.

9- ضرورة دعم مجلس المحاسبة بتوفير جميع الإمكانيات المادية والبشرية، لأن الوضعية الحالية لا تسمح له بالقيام بجميع المهام المنوطة به، إذ يجب مضاعفة عدد الغرف الجهوية للمجلس حتى يتسنى له تغطية جميع الجماعات المحلية، وتصبح بذلك عملية الرقابة تتم بصفة دورية ومستمرة دون انقطاع.

والجدير بالذكر أن بحثنا لا يستوعب كل العناصر المرتبطة بالرقابة المالية على الجماعات المحلية، وذلك بسبب كثرة تدخل أجهزة الرقابة وتعددتها، ومن هذا المنطلق يمكن أن تكون الدراسة مرتكزا لمواضيع أخرى مكملة لمجال بحثنا، مثل موضوع الرقابة المالية على تفويضات المرفق العام للجماعات المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

أ- الدساتير

- 1- دستور سنة 1976 الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 483 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16- 01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادر في 7 مارس 2016، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20- 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

ب- القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 1 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18- 02 المؤرخ في 4 مارس 2018، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 7 مارس 2018.
- 2- القانون العضوي رقم 18- 15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 2 سبتمبر 2018.

ت- القوانين العادية

- 1- القانون رقم 79- 09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، يتضمن قانون المالية لسنة 1980، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1979.
- 2- القانون رقم 80- 05 المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادر في 4 مارس 1980 (ملغى).

- 3- القانون رقم 84- 11 المؤرخ في 9 يونيو 1984 المتضمن قانون الأسرة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05- 02 المؤرخ في 27 فيفري 2005، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 27 فبراير 2005.
- 4- القانون رقم 84- 17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 10 يوليو 1984.
- 5- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).
- 6- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى).
- 7- القانون رقم 90- 21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، الصادر في 24 محرم 1411.
- 8- القانون رقم 90- 32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 5 ديسمبر 1990 (ملغى).
- 9- القانون رقم 91- 12 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1991، الجريدة الرسمية العدد 42، الصادر في 11 سبتمبر 1991.
- 10- القانون رقم 08- 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.
- 11- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011.

12- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

ث- المراسيم التشريعية

1- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية العدد 04، الصادر في 20 يناير 1993.

ج- الأوامر

1- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 18 جانفي 1967، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04 جويلية 1981، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادر في 07 جويلية 1981 (ملغى).

2- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، الجريدة الرسمية عدد 07، الصادر في 17 فيفري 1981، (ملغى).

3- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادر في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010.

4- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادر في 3 سبتمبر 1995.

5- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

6- الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، يتم الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادر في 2 مارس 2008.

7- الأمر رقم 21- 01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 17، الصادر في 10 مارس 2021.

8- الأمر رقم 21- 09 المؤرخ في 8 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 45، الصادر في 9 يونيو 2021.

ح- المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 95- 377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72، الصادر في 26 نوفمبر 1995.

2- المرسوم الرئاسي رقم 10- 236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 58، الصادر في 7 أكتوبر 2010.

3- المرسوم الرئاسي 15- 274، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 20 سبتمبر 2015.

خ- المراسيم التنفيذية

• باللغة العربية

1- المرسوم رقم 80- 53 المؤرخ في 1 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادر في 4 مارس 1980، (ملغى).

2- المرسوم التنفيذي رقم 90- 226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادر في 28 يوليو 1990.

3- المرسوم التنفيذي رقم 90- 334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 31 أكتوبر 1990.

- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91- 311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 19 سبتمبر 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11- 331 المؤرخ في 19 سبتمبر 2011، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادر في 21 سبتمبر 2011.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91- 312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 17 سبتمبر 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 91- 313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 18 سبتمبر 1991.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 92- 26 المؤرخ في 13 يناير 1992، يتعلق بالحسابات الجارية البريدية الخاصة بالمحاسبين العموميين والوكلاء الإداريين، الجريدة الرسمية العدد 05، الصادر في 22 يناير 1992.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 92- 32 المؤرخ في 20 يناير 1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 26 يناير 1992.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 92- 33 المؤرخ في 20 يناير 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 26 يناير 1992.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 92- 78 المؤرخ في 22 فبراير 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر في 26 فبراير 1992.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر في 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم

- بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية العدد 67، الصادر في 19 نوفمبر 2009.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فبراير 1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادر في 10 فبراير 1993.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 5 ماي 1993، يحدد كفاءات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 30، الصادر في 9 ماي 1993.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 6، الصادر في 24 يناير 1996.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 7 سبتمبر 2008.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 7 سبتمبر 2008.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 7 سبتمبر 2008.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير 2009، يحدد شروط وكفاءات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادر في 4 مارس 2009.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 11-118 المؤرخ في 16 مارس 2011، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادر في 13 مارس 2011.

- 20- المرسوم التنفيذي رقم 11- 381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64، الصادر في 27 نوفمبر 2011.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 14- 16 المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19، الصادر في 02 أبريل 2014.
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 16- 320 المؤرخ 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية عدد 73، الصادر في 15 ديسمبر 2016.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 21- 219 المؤرخ في 20 مايو 2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 24 يونيو 2021.

• باللغة الفرنسية

- 1- Décret n 63- 127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances, journal officiel n 23 du 19 avril 1963.
- 2- Décret n 71- 259 du 19 octobre 1971 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances, journal officiel n 90 du 05 novembre 1971.

د- القرارات

- 1- القرار الوزاري الصادر في 21 نوفمبر 1964، المتضمن دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المتعلقة بوزارة تجديد البناء والأشغال العمومية والنقل، الجريدة الرسمية العدد 6، الصادر في 19 جانفي 1965.
- 2- القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية العدد 6، الصادر في 24 يناير 1996.

3- القرار المؤرخ في 2 يناير 1999، يعدل ويتمم القرار المؤرخ في 6 فبراير 1994، الذي يحدد مقار المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية العدد 4، الصادر في 20 يناير 1999.

4- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 مايو 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 9 يونيو 2010.

5- القرار المؤرخ في 28 مارس 2011، يحدد البيانات التي يتضمنها الإصدار وأجل نشره، الجريدة الرسمية العدد 24، الصادر في 20 أبريل 2011.

6- القرار المؤرخ في 5 مايو 2011، يحدد إجراءات الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية العدد 32، الصادر في 8 يونيو 2011، (ملغى).

7- القرار المؤرخ في 20 فبراير 2016، يتضمن كفاءات تنفيذ إجراءات الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 7 سبتمبر 2016.

ذ- قرارات مجلس الدولة

1- قرار مجلس الدولة رقم 011052 المؤرخ في 20 جانفي 2004، في قضية (ت. س) ومن معه ضد بلدية باتنة.

ثانيا: المراجع

• المراجع باللغة العربية

أ- الكتب المتخصصة

1- إبراهيم جليل، أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها "دراسة مقارنة"، دون رقم الطبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.

2- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2017.

- 3- بشير يلس شاوش، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، دون رقم الطبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- 4- سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- 5- علي زغود، المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 6- علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015.
- 7- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الخامسة، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 8- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، الطبعة الخامسة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 9- مجموعة طلبة حلقة دراسية تحت إشراف الدكتور مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دون رقم الطبعة، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء - الجزائر، 2010.
- 10- محمد الصغير بعلي، ويسري أبو العلاء، المالية العامة، دون رقم الطبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- 11- محمد أمين يزيد، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دون رقم الطبعة، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء الجزائر، 2015.
- 12- محمد ساحل، المالية العامة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 13- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.

- 14- مونية جليل، التدابير الجديدة لتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، دون رقم الطبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017.
- 15- نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، الطبعة الأولى، دار نشر المعرفة، الرباط، 2012.
- 16- نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، دون رقم الطبعة، دار نشر المعرفة، الرباط، 2018.
- 17- نجيب جيري، نظام الرقابة المالية سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، دون رقم الطبعة، دار نشر المعرفة، الرباط، 2017.
- 18- وزارة المالية، وزارة المالية (خمسون سنة من الإنجاز)، كتاب طبع من طرف وزارة المالية بمناسبة إحياء ذكرى خمسون سنة من استقلال الجزائري، الجزائر، 2012.

ب- الكتب العامة

- 1- صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- 2- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دون رقم الطبعة، دار الهدى، عين مليلة، 2011.
- 3- عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، الطبعة الأولى، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة- الجزائر، 2014.
- 4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية - الإبرام - التنفيذ - المنازعات، دار الكتب القانونية، مصر، 2005.
- 5- عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013.

- 6- عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2013.
- 7- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 8- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 9- عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- 10- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دون رقم الطبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 11- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون رقم الطبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
- 12- محمد حزيط، أصول الإجراءات الجزائية في القانون الجزائري، دون رقم الطبعة، دار هومه للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 13- محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.

ت- أطروحات الدكتوراه ومذكرات الماجستير

- أطروحات الدكتوراه

- 1- أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، 2021.

- 2- أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.
- 3- بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع و الآفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015.
- 4- جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
- 5- حكيم طيبون، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2020.
- 6- حمزة خضري، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015.
- 7- حنان مزهود، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019.
- 8- خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة من أجل نيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2018.
- 9- راضية سنقوقة، ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2020.

- 10- زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2014.
- 11- سعادة بن زيان، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2019.
- 12- سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018.
- 13- عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية العليا وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي - دراسة مقارنة -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الإسلامية، تخصص الشريعة والقانون، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، 2015.
- 14- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.
- 15- علي بن شعبان، آثار عقد الأشغال العامة على طرفيه في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012.
- 16- علي بوخالفه باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2022.
- 17- فاتح مزيتي، رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2019.

- 18- محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1) بن يوسف بن خدة، 2012.
- 19- منال حليمي، تنظيم الصفقات العمومية وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2017.
- 20- منصف عبد العزيز لعربية، إبرام الصفقات العمومية والحكم الراشد في القانونين الجزائري والتونسي - دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، 2018.
- 21- نسيم قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017.
- 22- نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- 23- نور الدين سعدي، مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة بلديات ولاية باتنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، تخصص علوم مالية، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021.
- 24- وفاء جدي، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، فرع التجريم في الصفقات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2018.
- 25- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2017.

- مذكرات الماجستير

- 1- بشيرة بجاوي، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2012.
- 2- سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، 2002.
- 3- عباس صادقي، الرقابة القبلية على صفقات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون الإداري المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2017.
- 4- علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2014.
- 5- فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2014.
- 6- نسيمه كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2013.
- 7- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2012.
- 8- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.

ث - المقالات

- 1- أحسن غربي، التوظيف على أساس الكفاءة في القانون الجزائري، مجلة النبراس للدراسات القانونية، جامعة تبسة، المجلد 4، العدد 2، 2019.
- 2- أحمد بركات، سلطة الإدارة في فرض جزاءات على المتعاقد معها، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أدرار، المجلد 03، العدد 01، 2021.
- 3- أحمد حنيش، الرقابة على الإنفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 05، العدد 02، 2014.
- 4- أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 7، العدد 3، 2016.
- 5- إسماعيل سني، وناصر شارفي، دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية المالية (دراسة حالة تقرير مجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية العامة للدولة)، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة أم البواقي، المجلد 7، العدد 2، 2020.
- 6- آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، المجلد 14، العدد 1، 2014.
- 7- إيمان دميري، وجمال عبد الناصر مانع، دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حوكمة إبرام الصفقات العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 05، العدد 02، 2020.
- 8- إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضروريات التنمية ومتطلبات الاستقلالية - دراسة ميدانية-، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 1، 2020.
- 9- بلال فؤاد، رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020.

- 10- بلال فؤاد، محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 01، 2018.
- 11- بوطالب براهيم، ونظيرة دوابي، إشكالية عجز ميزانية البلدية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 01، 2011.
- 12- بومدين طامشة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة عنابة، المجلد 16، العدد 2، 2010.
- 13- جلول بن سديرة، عن دور المنتخبين في عملية تحضير قرار المشروع المالي للبلدية، بين النص القانوني وواقع تشكيلة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 02، 2020.
- 14- جليل زين العابدين، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، المجلد 2، العدد 1، 2012.
- 15- حسين بومدين، وسفيان بوصالح، وسمير بطاهر، تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، جامعة معسكر، المجلد 7، العدد 1، 2016.
- 16- خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة تندوف، المجلد 4، العدد 2، 2020.
- 17- خليفة طلاش، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على نفقات الصفقات العمومية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 4، العدد 1، 2017.
- 18- خير الدين خوخة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018.

- 19- الخير بوضياف، الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 247 /15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 3، العدد 4، 2018.
- 20- دحمان حمادو، الرقابة غير القضائية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، المجلد 1، العدد 1، 2013.
- 21- راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 3، العدد 3، 2018.
- 22- رقية جبار، وآمال بن بريح، دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 1، 2019.
- 23- زينة مقداد، الإعفاء من غرامة التأخير في العقد الإداري، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، المجلد 2، العدد 05، 2015.
- 24- زينة مقداد، سلطة الإدارة في فسخ العقد الإداري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 02، العدد 02، 2018.
- 25- سارة مهنوي، آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15/247 ، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة تندوف، المجلد 04، العدد 01، 2020.
- 26- سعادة بن زيان، ومحمد بودة، رقابة مجلس المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة والمالية (دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي)، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، المجلد 4، العدد 1، 2018.
- 27- سهام شقظمي، مشروعية ملحق الصنف العمومية، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران، المجلد 11، العدد 1، 2022.

- 28- سورية دبش، الجزاءات الإدارية غير المالية في قانون الصفقات العمومية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، المجلد 5، العدد 2، 2016.
- 29- سيد أحمد لكصاسي، أسلوب طلب العروض كقاعدة عامة لإبرام الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية، جامعة أدرار، المجلد 02، العدد 02، 2019.
- 30- سيد أحمد لكصاسي، التراضي كإجراء استثنائي لعقد الصفقة العمومية في التشريع الجزائري، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية، جامعة أدرار، المجلد 2، العدد 3، 2019.
- 31- عادل زياد، دور رقابة لجان صفقات الجماعات الإقليمية على مشروعية الصفقة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 02، 2019.
- 32- عادل قرانة، إعفاء المتعاقد مع الإدارة من غرامة التأخير، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، المجلد 19، العدد 3، 2013.
- 33- عباس بلغول، الاستعجال في عملية إبرام الصفقات العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 57، العدد 5، 2020.
- 34- عبد الحميد بن علي، دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 1، العدد 02، 2017.
- 35- عبد الصديق شيخ، الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 03، العدد 02، 2018.
- 36- عبد الغني بولكور، القواعد التي تنظم فتح الأظرفة وتقييم العروض في طلب العروض المحدود والمسابقة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 01، 2018.
- 37- عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، المجلد 09، العدد 01، 2014.
- 38- عبد القادر ضياف، وفاطمة الزهراء الفاسي، شرط الجنسية في تولي الوظائف العليا بالجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 11، العدد 2، 2020.

- 39- عبد الله كنتاوي، أسلوب طلب العرض المحدود في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 01، 2019.
- 40- عبد الناصر معمري، ومصطفى مشكور، وحنان بن سيعقوب، لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض ما بين ممارسة الرقابة والخضوع لها، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 02، العدد 02، جامعة البيض، 2017.
- 41- عبد النور مبروك، و أعلي سالم محمد فاضل نور الدين، الوصاية الإدارية ضمانا لاستقلالية الجماعات المحلية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 01، 2019.
- 42- عزة عبد العزيز، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة عنابة، المجلد 18، العدد 1، 2012.
- 43- عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتمزم بها للجماعات المحلية ترشيحا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، جامعة الشلف، المجلد 06، العدد 02، 2020.
- 44- علي أحمد حسن، وذكرى عباس علي، الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد 5، العدد 21، 2013.
- 45- علي بن أحمد، الوظائف والمناصب العليا في قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 4، العدد 2، 2011.
- 46- عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر- تونس- المغرب، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 01، العدد 01، 2010.
- 47- عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المحكمة الدستورية، المجلد 01، العدد 02، 2013.

- 48- عمار مرزوقي، تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، المجلد 2، العدد 1، 2012.
- 49- عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة إدارة تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 16، العدد 02، 2006.
- 50- عمر زياني، وعبد القادر عدو، آليات الرقابة على النفقات الملتزم بها في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، المجلد 4، العدد 2، 2018.
- 51- فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مقال منشور بكتاب جماعي بعنوان المالية المحلية في الجزائر - الواقع والآفاق-، الصادر عن كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجلفة، 2020.
- 52- فاتح مزيتي، مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلالية والفعالية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، المجلد 5، العدد 2، 2020.
- 53- فارس بن رقرق، وفاروق سحنون، دور المحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، جامعة سطيف، المجلد 02، العدد 02، 2019.
- 54- فتيحة بن صابر، الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية: وفقا للمرسوم الرئاسي 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 2، جامعة بسكرة، 2020.
- 55- فوزية هاشمي، سلطة الإدارة المتعاقدة في تطبيق الجزاءات الضاغطة على المتعاقد معها، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 02، العدد 01، 2018.
- 56- كمال العطاروي، سلطة الإدارة في تعديل عقد الأشغال العامة أثناء مرحلة التنفيذ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 9، العدد 01، 2018.

- 57- محسن شداوي، وعادل بوعمران، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)، 2020.
- 58- محمد براو، المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص - تشخيص مقارن-، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 16، العدد 02، 2006.
- 59- محمد تقرررت، وعبد القادر حدبي، فعالية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها: بين الدور الرقابي والاستشاري للمراقب المالي، مجلة حوليات جامعة بشار في العلوم الاقتصادية، المجلد 3، العدد 1، 2016.
- 60- محمد حمودي، دور المراقب المالي في تتبع المسار المهني للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 11، العدد 02، 2018.
- 61- محمد حمودي، دور هيئات الرقابة الخارجية في ضمان شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية: دراسة في إطار المرسوم الرئاسي 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة دفا تر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، المجلد 11، العدد 02، 2019.
- 62- محمد حمودي، ومحمد علي، مدى فعالية ضوابط اللجوء للملحق في تنظيم الصفقات العمومية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة تندوف، المجلد 2، العدد 3، 2018.
- 63- محمد رحمون، وعيشة خلدون، وأحمد بورزق، الملحق بين متطلبات تعديل الصفقة وضرورات ترشيد النفقات، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 06، العدد 02، 2020.
- 64- محمد صدارة، وسهام العيداني، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلة التراث، جامعة الجلفة، المجلد 6، العدد 2، 2017.
- 65- محمد عبد الحق بن وارث، الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 5، العدد 1، 2019.

- 66- محمد فيصل مايدة، وسليمان عنتر، وأحمد الصالح سباع، دور المحاسب العمومي في الرقابة على إنفاق الهيئات الحكومية - قراءة تحليلية لقانون المحاسبة العمومية-، مجلة التنمية الاقتصادية، جامعة الوادي، المجلد 2، العدد 2، 2017.
- 67- مراد جدي، ووليد شريط، سلطة الإدارة المتعاقدة في تعديل صفقة الأشغال العامة عن طريق الملحق، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، المجلد 3، العدد 3، 2018.
- 68- مسعودة عمارة، صلاحيات الأمين العام بين قانون البلدية 10/11 والمرسوم التنفيذي 16/320، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 55، العدد 4، 2018.
- 69- موسى برادعية، وليلى هوارى، سحب العمل من المتعاقد كجزاء إداري - دراسة مقارنة -، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 7، العدد 1، 2021.
- 70- مونية جليل، دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حماية المنافسة في الصفقات العمومية، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 31، العدد 1، 2017.
- 71- نادية تياب، عدم فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية - قراءة في إطار أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، المجلد 16، العدد 02، 2021.
- 72- ناصر نايلي، المقومات الأساسية للرقابة المالية الفعالة، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، المجلد 20، العدد 03، 2014.
- 73- نسيمة قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 01، 2018.
- 74- نوال ضريفي، ونادية عبد الرحيم، دور رقابة مجلس المحاسبة في تقييم فعالية تسيير القطاع العمومي- دراسة حالة الرقابة على قطاع الصحة العمومية، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 23، العدد 01، 2020.

- 75- نوال ملوك، وعصام حوادي، حدود وضوابط سلطة الإدارة الجزائية في العقد الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، المجلد 13، العدد 1، 2021.
- 76- هاني أوناهي، وجعفر حشلاف، إجراء التغاضي: وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، المجلد 03، العدد 02، 2019.
- 77- هشام محمد فريجة، الغرامة التأخيرية في العقود الإدارية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 16، العدد 02، 2019.
- 78- وهيبة برازة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 07، العدد 01، 2016.
- 79- وهيبة برازة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 2، العدد 1، جامعة بجاية، 2011.
- 80- يسمينة صفاء صالح، وشهرزاد مجدوبي، المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، جامعة معسكر، المجلد 7، العدد 1، 2016.

ج- المداخلات

- 1- شوقي يعيش تمام، وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مداخلات أقيمت في أعمال الملتقى الدولي الخامس عشر (15) حول الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المنعقد يومي 13 و14 أبريل 2015.
- 2- عبد اللطيف دحية، ملحق الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15- 247 المتعلق بالصفقات العمومية، مداخلات أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتقويض المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 15- 247 والتشريعات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المنعقد يومي 17 و18 نوفمبر 2016.

3- عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 08 و 09 ماي 2005.

4- فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الأول، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015.

ح- الوثائق الأخرى

- 1- الدليل العام لمراجعة الحسابات، متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة.
- 2- الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة.
- 3- الدليل المهني لرقابة نوعية التسيير، متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة.
- 4- مدونة أخلاقيات المهنة لمجلس المحاسبة، متوفر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة.

خ- المواقع الإلكترونية

- 1- الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة الجزائري: <https://www.ccomptes.dz>
- 2- الموقع الرسمي لمجلس الدولة الجزائري: <https://www.conseildetat.dz>
- 3- الموقع الرسمي لوزارة المالية للجمهورية الجزائرية: <https://www.mf.gov.dz>
- 4- موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية: <https://www.iasj.net/iasj/article/85979>
- 5- الموقع الرسمي لجامعة ورقلة (التظاهرات العلمية): <https://manifest.univ-ouargla.dz>

• المراجع باللغة الأجنبية

❖ المراجع باللغة الفرنسية

A- Les ouvrages

- 1- André DE LAUBADERE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, Tome 2, 11^e édition, L.G.D.J, Paris, 1998.
- 2- Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, Contentieux administratif, 7^e édition, Editions Dalloz, 1999.
- 3- Jacques VIGUIER, Le contentieux administratif, Editions Dalloz, 1997.
- 4- Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 17^e édition, Dalloz, Paris, 1998.
- 5- Marie-Christine ROUAULT, L'essentiel du droit administratif général, 6^e édition, Gualino éditeur, EJA, Paris, 2007.
- 6- Patrick JANIN, Cours de Droit Administratif, Presses universitaires de Lyon, 1994.
- 7- René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1, 15^e édition, by Editions Montchrestien E.J.A., Paris, 2001.
- 8- Stéphanie DAMAREY, Le juge administratif, juge financier, Nouvelle bibliothèque de thèse, Dalloz, 2001.
- 9- Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, Tome 1, 16^e édition, L.G.G.J, Paris, 2001.

B- Les thèses

- 1- Aline KUREK, Le juge financier, juge administratif, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit public, Université Lille 2- Droit et santé, 2010.
- 2- Benjamin HUGLO, La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon Assas (Paris 2), 2014.

C- Les articles

- 1- Ali BOUDELLAL, Samir AITISSAD, Mokhtar BENABED, Le contrôle financier des communes vers l'instauration d'une discipline budgétaire des dépenses communales, Management and Development Research and Studies Review ,Université de Blida 2, Volume 02, N 01, 2013.
- 2- Inès KORSO TLEMSANI, Ibtissem GUENTOUH, Le contrôle des finances publiques entre réalité et ambition de performance, Revue Algérienne de finances publiques, Université Abou Bakr Belkaid - Tlemcen, Vol 09, Issue 01, 2019.

❖ المراجع باللغة الإنجليزية

A- Articles

1- Samia BELADJERAF, The Financial control bodies over the public expenditures in Algeria, Jurisprudence Journal, by the Laboratory impact of the jurisprudence on the movement of legislation, Biskra -University, Algeria, Vol 11, N 2 (Special Issue), 2019.

الفهرس

1	مقدمة.....
09	الباب الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية: رقابة وقائية.....
11	الفصل الأول: الرقابة الداخلية المستمرة على مالية الجماعات المحلية.....
12	المبحث الأول: رقابة المجالس المحلية المنتخبة والجهات الوصية على مالية الجماعات المحلية...12
12	المطلب الأول: رقابة المجالس المحلية المنتخبة على مالية الجماعات المحلية.....12
13	الفرع الأول: دور المجالس المحلية المنتخبة في رقابة إعداد مشروع الميزانية المحلية.....13
13	أولاً: تغييب دور المجلس الشعبي البلدي في الرقابة على إعداد مشروع ميزانية البلدية.....13
17	ثانياً: تغييب دور المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على إعداد مشروع ميزانية الولاية.....17
18	الفرع الثاني: دور المجالس المحلية المنتخبة في رقابة ضبط مشروع الميزانية المحلية.....18
18	أولاً: ضبط ميزانية الجماعات المحلية.....18
19	ثانياً: التصويت كوسيلة لرقابة المجالس المحلية المنتخبة على ضبط الميزانية المحلية.....19
21	الفرع الثالث: دور المجالس المحلية المنتخبة في الرقابة على تنفيذ مالية الجماعات المحلية.....21
21	أولاً: رقابة المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ ميزانية البلدية.....21
23	ثانياً: رقابة المجلس الشعبي الولائي على تنفيذ ميزانية الولاية.....23
26	المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية على مالية الجماعات المحلية.....26
27	الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.....27
27	أولاً: تعريف نظام الوصاية الإدارية.....27
28	ثانياً: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.....28

الفرع الثاني: سلطات الهيئات الوصية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية.....	31
أولاً: الرقابة السابقة للهيئات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية.....	31
ثانياً: رقابة الهيئة الوصية أثناء تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....	35
المبحث الثاني: الرقابة الداخلية على صفقات الجماعات المحلية.....	39
المطلب الأول: الرقابة القبلية للجان الداخلية على صفقات الجماعات المحلية.....	39
الفرع الأول: تنظيم لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض.....	40
الفقرة الأولى: تحديد تشكيلة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض.....	41
أولاً: السلطة المنشئة للجنة فتح الأطراف وتقييم العروض.....	41
ثانياً: أعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض.....	42
الفقرة الثانية: قواعد سير لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض.....	45
الفرع الثاني: مهام لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض.....	46
الفقرة الأولى: مضمون عروض المتعهدين وأحكامها.....	46
أولاً: مفهوم أسلوب طلب العروض.....	47
ثانياً: أشكال طلب العروض.....	47
ثالثاً: شروط طلب العروض.....	49
الفقرة الثانية: مهام اللجنة في حصة فتح الأطراف.....	51
الفقرة الثالثة: مهام اللجنة في مرحلة التقييم.....	53
أولاً: القواعد العامة في عملية تقييم العروض.....	54
ثانياً: القواعد الخاصة في عملية تقييم العروض.....	55

56.....	الفرع الثالث: آثار رقابة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض
57.....	الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية لأعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض
57.....	الفقرة الثانية: نتائج أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض
57.....	أولاً: إقصاء الترشيحات والعروض
58.....	ثانياً: الإعلان عن عدم جدوى الإجراء
59.....	ثالثاً: اقتراح رفض العرض المقبول
59.....	رابعاً: اقتراح المنح المؤقت للصفقة
59.....	الفقرة الثالثة: تقييم أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض
60.....	المطلب الثاني: رقابة المصلحة المتعاقدة (البلدية والولاية) على تنفيذ صفقاتها العمومية
61.....	الفرع الأول: سلطة الإدارة المحلية في الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية
62.....	الفرع الثاني: سلطة الإدارة المحلية في تعديل العقد
63.....	الفقرة الأولى: الأحكام العامة لسلطة الإدارة المحلية في تعديل العقد
63.....	أولاً: الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد
66.....	ثانياً: مظاهر سلطة التعديل
68.....	الفقرة الثانية: ضوابط وحدود ممارسة سلطة التعديل على العقد
68.....	أولاً: أن لا يتعدى التعديل موضوع العقد
68.....	ثانياً: صدور قرار التعديل في حدود القواعد العامة للمشروعية
69.....	الفرع الثالث: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات
70.....	الفقرة الأولى: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات المالية

أولاً: سلطة توقيع الغرامات المالية.....	70
ثانياً: مصادرة مبالغ الضمان.....	72
الفقرة الثانية: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات الضاغطة.....	73
أولاً: سحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة.....	73
ثانياً: التنفيذ على حساب المتعامل المتعاقد في صفقة اقتناء اللوازم.....	74
الفقرة الثالثة: سلطة الإدارة المحلية في توقيع الجزاءات الإدارية الفاسخة للصفقة العمومية.....	75
أولاً: أنواع الفسخ.....	75
ثانياً: قيود ممارسة سلطة الفسخ.....	76
الفصل الثاني: رقابة المصالح اللامركزية لوزارة المالية على مالية الجماعات المحلية: بين الإلزام والطوعية.....	79
المبحث الأول: الرقابة السابقة للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية: بين الفعالية وإمكانية التغاضي.....	81
المطلب الأول: تنظيم الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها على مستوى الجماعات المحلية.....	82
الفرع الأول: نشأة وتطور الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها.....	82
الفقرة الأولى: مرحلة ما بعد الاستقلال.....	82
الفقرة الثانية: مرحلة صدور قانون المالية لسنة 1980.....	83
الفقرة الثالثة: مرحلة تعميم الرقابة السابقة على الجماعات المحلية.....	83
الفرع الثاني: المركز القانوني للمراقب المالي.....	84
الفقرة الأولى: تعيين المراقب المالي.....	84

86.....	الفقرة الثانية: مجال اختصاصات المراقب المالي.
87.....	أولاً: مشاريع القرارات التي تخص متابعة المسار المهني للموظف.
88.....	ثانياً: الالتزامات الخاصة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.
89.....	ثالثاً: مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
89.....	الفقرة الثالثة: حدود مسؤولية المراقب المالي.
92...	المطلب الثاني: صلاحيات المراقب المالي في الرقابة على الالتزام بالنفقة على المستوى المحلي.
93.....	الفرع الأول: الدور الرقابي للمراقب المالي.
93.....	أولاً: فحص المشاريع المنشئة للالتزام.
96.....	ثانياً: الرقابة على الالتزامات الاحتياطية.
97.....	الفرع الثاني: الأدوار الثانوية للمراقب المالي.
98.....	الفقرة الأولى: مسك محاسبة الالتزام بالنفقات.
98.....	الفقرة الثانية: الدور الإعلامي للمراقب المالي.
99.....	الفقرة الثالثة: الدور الاستشاري للمراقب المالي.
100.....	المطلب الثالث: نتائج ومخرجات رقابة المراقب المالي.
100.....	الفقرة الأولى: الموافقة على منح التأشيرة.
101.....	الفقرة الثانية: رفض منح التأشيرة.
101.....	أولاً: حالة الرفض المؤقت.
102.....	ثانياً: حالة الرفض النهائي.
103.....	الفقرة الثالثة: التغاضي.

أولاً: شروط وإجراءات اتخاذ مقرر التغاضي.....	103
ثانياً: أثر مقرر التغاضي على فعالية رقابة المراقب المالي.....	105
المبحث الثاني: الرقابة السابقة للمحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية: بين الفعالية والامتثال للتسخير.....	106
المطلب الأول: تنظيم وظيفة المحاسب العمومي على المستوى المحلي.....	107
الفرع الأول: المركز القانوني للمحاسب العمومي.....	107
الفقرة الأولى: التعريف بالمحاسب العمومي.....	108
الفقرة الثانية: تأهيل المحاسب العمومي.....	109
الفقرة الثالثة: مجال رقابة المحاسب العمومي.....	110
أولاً: بالنسبة للإيرادات.....	111
ثانياً: في مجال النفقات.....	111
الفرع الثاني: التزامات المحاسب العمومي وحدود مسؤوليته.....	111
الفقرة الأولى: التزامات المحاسب العمومي.....	111
أولاً: تأدية اليمين القانونية.....	112
ثانياً: تسليم المهام بعد إجراءات التنصيب.....	112
ثالثاً: تقديم ضمانات مالية.....	113
رابعاً: ضرورة فتح حساب جار بريدي.....	114
الفقرة الثانية: حدود مسؤولية المحاسب العمومي عن تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها.....	114

أولاً: أسس قيام مسؤولية المحاسب العمومي.....	115
ثانياً: الآثار المترتبة عن قيام مسؤولية المحاسب العمومي.....	118
ثالثاً: الإجراءات القانونية للتخفيف مسؤولية المحاسب العمومي.....	119
المطلب الثاني: دور المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها.....	121
الفرع الأول: دور المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية: مهام مرافقة للرقابة....	121
الفقرة الأولى: حدود الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية المحلية.....	121
أولاً: مضمون مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....	122
ثانياً: مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....	123
ثالثاً: استثناءات تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....	125
رابعاً: آثار تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....	126
الفقرة الثانية: تدخل المحاسب العمومي في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....	127
أولاً: بالنسبة للإيرادات.....	127
ثانياً: بالنسبة للنفقات.....	128
الفرع الثاني: دور المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....	129
الفقرة الأولى: موضوع رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية.....	129
أولاً: رقابة المحاسب العمومي المتزامنة مع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.....	130
ثانياً: رقابة المحاسب العمومي اللاحقة عن تنفيذ الميزانية المحلية.....	135
الفقرة الثانية: آثار رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية.....	136

أولا: قبول الدفع.....	136
ثانيا: رفض الدفع.....	137
ثالثا: الآجال القانونية للدفع.....	138
رابعا: إجراء التسخير.....	139
خلاصة الباب الأول.....	141
الباب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية: رقابة محاسبة.....	144
الفصل الأول: الرقابة الإدارية الخارجية على مالية الجماعات المحلية.....	146
المبحث الأول: الرقابة الخارجية على صفقات الجماعات المحلية.....	146
المطلب الأول: تنظيم لجان صفقات الجماعات المحلية.....	147
الفرع الأول: حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية.....	147
أولا: حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية وفقا للمعيار العضوي.....	147
ثانيا: حدود الاختصاص الرقابي للجان صفقات الجماعات المحلية وفقا للمعيار المالي.....	149
الفرع الثاني: تحديد تشكيلة لجان صفقات الجماعات المحلية.....	150
الفقرة الأولى: تشكيل اللجان المحلية للصفقات.....	150
أولا: تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات.....	150
ثانيا: تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات.....	151
ثالثا: تشكيلة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية.....	151
الفقرة الثانية: اللجنة القطاعية للصفقات.....	153
الفقرة الثالثة: تعيين أعضاء لجان الصفقات.....	154

155.....	الفرع الثالث: قواعد سير لجان صفقات الجماعات المحلية.
155.....	الفقرة الأولى: اجتماعات لجنة صفقات الجماعات المحلية.
156.....	الفقرة الثانية: جدول أعمال لجنة صفقات الجماعات المحلية.
157.....	المطلب الثاني: مهام اللجان الخارجية في الرقابة على صفقات الجماعات المحلية والآثار المترتبة عنها.
158.....	الفرع الأول: اختصاصات لجان رقابة الصفقات العمومية على المستوى المحلي.
158.....	الفقرة الأولى: دراسة مشاريع دفاتر الشروط والمصادقة عليها.
158.....	الفقرة الثانية: دراسة مشاريع الصفقات.
159.....	الفقرة الثالثة: دراسة مشاريع الملاحق.
159.....	الفقرة الرابعة: دراسة طعون المتعاملين الاقتصاديين.
161.....	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن ممارسة لجان الصفقات المحلية لمهامها الرقابية.
161.....	الفقرة الأولى: منح التأشيرة.
161.....	أولا: منح التأشيرة الشاملة.
163.....	ثانيا: منح التأشيرة مرفقة بتحفظات.
164.....	الفقرة الثانية: رفض منح التأشيرة.
165.....	الفقرة الثالثة: آثار فصل لجان صفقات الجماعات المحلية في الطعون.
165.....	المطلب الثالث: تقدير رقابة اللجان الخارجية لصفقات الجماعات المحلية.
166.....	الفرع الأول: التضييق من سلطة لجان الصفقات المحلية في الرقابة.
166.....	الفقرة الأولى: إفلات بعض الصفقات من رقابة اللجان الخارجية.

أولا: الصفقات الخاضعة للإجراءات المكيفة.....	167
ثانيا: الصفقات المبرمة في حالات الاستعجال الملح.....	167
ثالثا: الملاحق المعفاة من رقابة اللجان.....	169
الفقرة الثانية: نسبة الرقابة الخارجية للجان الولائية والبلدية في إبرام الصفقة العمومية بأسلوب التراضي.....	171
الفرع الثاني: محدودية أثر قرارات لجان الصفقات العمومية في منح ورفض التأشيرة.....	171
الفقرة الأولى: أثر مقرر التجاوز على قرار لجان الصفقات المحلية.....	172
الفقرة الثانية: أثر عدول المصلحة المتعاقدة عن إبرام الصفقة محل التأشيرة.....	172
المبحث الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية.....	174
المطلب الأول: الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية.....	175
الفرع الأول: تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.....	175
الفقرة الأولى: رئيس المفتشية العامة للمالية.....	176
أولا: تعيين رئيس المفتشية العامة للمالية.....	176
ثانيا: سلطات رئيس المفتشية العامة للمالية.....	179
الفقرة الثانية: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.....	180
أولا: الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم.....	180
ثانيا: الوحدات العملية.....	180
ثالثا: هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير.....	180
الفرع الثاني: تنظيم الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية (المصالح الخارجية).....	182

183.....	الفقرة الأولى: المفتش الجهوي للمفتشية الجهوية.
183.....	أولاً: مهام المدير الجهوي قبل بدء عملية الرقابة.
184.....	ثانياً: مهام المدير الجهوي أثناء وبعد تنفيذ عملية الرقابة.
184.....	الفقرة الثانية: الوحدات العملية للرقابة.
185.....	المطلب الثاني: تدخل المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية.
185.....	الفرع الأول: صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية.
185.....	الفقرة الأولى: صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية ضمن إطار البرنامج السنوي.
186.....	أولاً: مهام الرقابة والتفتيش.
188.....	ثانياً: مهمة التقييم.
190.....	الفقرة الثانية: صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية خارج إطار البرنامج السنوي.
191.....	أولاً: بالنسبة للتحقيقات.
191.....	ثانياً: بالنسبة للخبرة القضائية.
192.....	الفرع الثاني: قواعد وإجراءات ضبط تدخلات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية.
192.....	الفقرة الأولى: القواعد والمبادئ التي تحكم عملية الرقابة.
193.....	أولاً: قاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش.
193.....	ثانياً: قاعدة الفجائية والمراقبة المادية في عين المكان.
194.....	ثالثاً: حق الاستعلام.
195.....	خامساً: قاعدة الاتهام.

195.....	الفقرة الثانية: الإجراءات المتتبعة في إنجاز عمليات الرقابة.
195.....	أولاً: تحضير المهمة التفتيشية.
196.....	ثانياً: مرحلة تنفيذ المهمة التفتيشية.
197.....	ثالثاً: المرحلة الختامية.
197...198	المطلب الثالث: تقييم تدخلات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية.
198.....	الفرع الأول: نتائج الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية.
198.....	الفقرة الأولى: إعلام السلطات.
198.....	الفقرة الثانية: تحرير محضر قصور.
199.....	الفقرة الثالثة: إعداد التقارير.
200.....	أولاً: التقرير الأساسي.
201.....	ثانياً: التقرير التلخيصي.
201.....	رابعاً: التقرير السنوي.
202.....	خامساً: التقرير التقييمي.
202.....	الفرع الثاني: تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية.
202.....	الفقرة الأولى: تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية من حيث مجال وموضوع تدخلها.
203.....	أولاً: مجال تدخل واسع.
204.....	ثانياً: نقص في الإطار التشريعي.
205.....	الفقرة الثانية: تقدير القيمة القانونية لتقارير المفتشية العامة للمالية.

أولاً: غياب سلطة الردع.....	205
ثانياً: عدم امتلاك سلطة اتخاذ القرار بشأن الملاحظات المسجلة.....	206
الفصل الثاني: الرقابة القضائية المتخصصة على مالية الجماعات المحلية: نحو تفعيل دور مجلس المحاسبة.....	207
المبحث الأول: التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة.....	209
المطلب الأول: تأسيس مجلس المحاسبة ومراحل تطوره.....	210
الفرع الأول: تأسيس مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية.....	210
الفقرة الأولى: مرحلة ما قبل تأسيس مجلس المحاسبة.....	211
أولاً: في ظل دستور 1963.....	211
ثانياً: في ظل دستور 1976.....	212
الفقرة الثانية: مرحلة التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة: ثنائية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة....	213
الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية.....	214
الفقرة الأولى: مرحلة تطبيق القانون رقم 90 - 32.....	215
الفقرة الثانية: مرحلة تطبيق الأمر رقم 95 - 20.....	217
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة.....	218
الفرع الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وسيره.....	219
الفقرة الأولى: الهياكل القضائية لمجلس المحاسبة.....	220
أولاً: غرف مجلس المحاسبة.....	220

224.....	ثانيا: النظارة العامة.....
224.....	ثالثا: كتابة الضبط.....
225.....	الفقرة الثانية: تشكيلة مجلس المحاسبة.....
225.....	الفرع الثاني: المظاهر القضائية المميزة لصلاحيات مجلس المحاسبة.....
225.....	الفقرة الأولى: القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة.....
225.....	أولا: التلقائية في التدخل.....
226.....	ثانيا: إجراءات التقاضي أمام المجلس سرية غير علنية.....
226.....	ثالثا: إجراءات التقاضي أمام المجلس كتابية حضورية.....
227.....	الفقرة الثانية: قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة.....
227.....	أولا: قاعدة القرار المزدوج.....
228.....	ثانيا: الطابع الجماعي للمداولات.....
228.....	المبحث الثاني: تدخلات مجلس المحاسبة في الرقابة على مالية الجماعات المحلية.....
229.....	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على نوعية تسيير الجماعات المحلية.....
229.....	الفرع الأول: مضمون رقابة نوعية التسيير.....
231.....	الفقرة الأولى: المعايير التي تستند إليها رقابة نوعية التسيير.....
231.....	أولا: الفعالية.....
232.....	ثانيا: النجاعة.....
232.....	ثالثا: الاقتصاد.....

233.....	الفقرة الثانية: عراقيل وإكراهات الرقابة على نوعية التسيير في الإدارة المحلية.
233.....	أولا: محدودية استقلالية الجماعات المحلية.
234.....	ثانيا: الانتقائية في رقابة نوعية التسيير.
234.....	الفرع الثاني: مراحل وإجراءات رقابة نوعية التسيير.
235.....	الفقرة الأولى: تحضير مهمة الرقابة.
235.....	أولا: البرمجة السنوية والمتعددة السنوات.
236.....	ثانيا: إعداد البطاقة التلخيصية لعملية رقابة نوعية التسيير.
236.....	ثالثا: تحضير فريق الرقابة.
236.....	رابعا: وضع خطة الأعباء السنوية والتقديرية للقاضي.
237.....	خامسا: فتح ملف الرقابة من طرف كتابة الضبط.
237.....	الفقرة الثانية: تنفيذ مهمة الرقابة.
237.....	أولا: اجتماع انطلاق الرقابة.
237.....	ثانيا: الرقابة على أساس الوثائق وفي عين المكان.
238.....	ثالثا: سلطة تنفيذ الرقابة وحق الإطلاع وسلطة التحري.
239.....	رابعا: الإشراف على مهمة الرقابة.
239.....	خامسا: اجتماع اختتام الرقابة في عين المكان.
239.....	الفقرة الثالثة: اختتام عملية الرقابة.
240.....	الفرع الثالث: نتائج رقابة نوعية التسيير.

- أولاً: مذكرة التقييم النهائية.....240
- ثانياً: مشروع مذكرة الإدراج في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.....240
- ثالثاً: التقرير المفصل المتعلق بالوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزائياً.....241
- رابعاً: التقرير المفصل المتعلق بالوقائع التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية.....242
- خامساً: نتائج أخرى عن رقابة نوعية التسيير.....242
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الحسابات والانضباط في مجال التسيير الميزاني والمالي...243
- الفرع الأول: مضمون الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.....243
- الفقرة الأولى: الرقابة على تقديم حسابات المحاسبين العموميين للجماعات المحلية ومراجعتها.....244
- أولاً: تقديم الحسابات أمام مجلس المحاسبة.....244
- ثانياً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....246
- الفقرة الثانية: رقابة الانضباط في تسيير ميزانية الجماعات المحلية.....249
- أولاً: المخالفات المالية التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....250
- ثانياً: الإجراءات القانونية لمتابعة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المحلية.....252
- الفرع الثاني: الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها.....255
- الفقرة الأولى: الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة.....255
- أولاً: آثار رقابة مجلس المحاسبة في مجال تقديم الحسابات.....256
- ثانياً: آثار رقابة مجلس المحاسبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....256

258.....	ثالثا: نتائج رقابة الانضباط في تسيير الميزانية
260.....	الفقرة الثانية: الطعن في قرارات مجلس المحاسبة
260.....	أولا: الرقابة الداخلية على الأحكام والقرارات القضائية لمجلس المحاسبة
264.....	ثانيا: الرقابة الخارجية على الأحكام والقرارات القضائية لمجلس المحاسبة (الطعن بالنقض)
267.....	خلاصة الباب الثاني
268.....	خاتمة
274.....	قائمة المصادر والمراجع
302.....	الفهرس

الملخص

الملخص

الملخص

تقوم هذه الدراسة على تبيان فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، وذلك من خلال تحليل وتقييم النصوص القانونية المنظمة لهذا النوع من الرقابة و كذا تحليل واقع الرقابة المالية على الجماعات المحلية ورصد مختلف التوجهات النظرية والتطبيقية ذات الصلة بالموضوع، وذلك لأجل تدارك بعض الجوانب المغيبة في التشريعات والإجراءات الرقابية المعمول بها واقتراح الحلول لمعالجتها.

نظريا تعتبر الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية آلية هامة لتجسيد مشروعية العمليات المالية وتطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلا أن ممارستها على المستوى العملي تطرح بعض الاختلالات، يرجعها الباحثون لمسألة استقلالية الجماعات المحلية من جهة، والعراقيل التي جعلت من بعض الأجهزة الرقابية مجرد أداة للتحري تفتقد للمقومات الحقيقية للجهاز الرقابي الفعال من جهة أخرى.

Le résumé

Cette étude porte sur l'efficacité du contrôle financier sur les collectivités territoriales selon la législation algérienne. En effet, on a procédé à l'analyse des différents textes qui régissent ce type de contrôle, à l'évaluation des activités des différents appareils de contrôle financier, et de préciser, également, les nouvelles tendances doctrinales liées à ce type de contrôle.

L'objectif était de préciser les différentes lacunes qui caractérisent le régime juridique du contrôle financier des collectivités territoriales et de proposer des réformes pour combler ces lacunes.

Au point de vue théorique le contrôle effectué sur la finance des collectivités territoriales est considéré comme un mécanisme essentiel pour concrétiser la légalité des opérations financières. Par contre, sur le plan de la pratique, les opérations de ce contrôle engendre des anomalies, imputées à la question de l'autonomie des collectivités territoriales et aux carences des moyens utiles pour qu'un appareil de contrôle financier puisse mener à bien sa tâche.