

جامعة ملحد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري
الرقم التسلسلي: _____

إعداد الطالبة: فريدة عاشور.

يوم: 15 / 06 / 2019

سلطات هيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفة العمومية في التنظيم
الجزائري

لجنة المناقشة:

رئيسا	أستاذ محاضر أ	الجامعة محمد خيضر بسكرة	الدكتور شوقي يعيش تمام
مشرفا	أستاذ مساعد أ	الجامعة محمد خيضر بسكرة	الأستاذة ابتسام صولي
مناقشا	أستاذ مساعد أ	الجامعة محمد خيضر بسكرة	الأستاذ دعوذة عبد المنعم

﴿وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا﴾

الآية 52 سورة الأحزاب

إهداء

و لأن ثمرة الجهد و التعب لا تهدي إلا لمن يقدره و يعرفه قيمته

فعملي المتواضع هذا لا يهدي إلا لمثله

إلى من كان موجها و داعما و سندا

إلى من كان رمزا للعطاء بلا حدود

إلى من كان للتواضع عنوانا

إلى من كان محرّاب هذا البحث

إلى من توج بقلمه هذه الصفحات و منحها شرفا

إلى أستاذي

الدكتور شوقي يعيش تمام

أهدي هذا العمل

فريدة عاشور

شكر و عرفان

الحمد لله حمدا كثيرا لتوفيقه و سداده

لك الحمد يا الله أن وفقّني لإتمام هذا العمل و سددت خطايا إلى

نيل النجاح

و الشكر و الامتنان لكل من ساعدني و دعمني في هذا الطريق

والذي لكما مني كل التقدير و العرفان

أخوتي سعيدة أنا بدعمكم الدائم

صديقتي و أختي الأستاذة مفيدة قادري

أستاذتي المشرفة

أساتذتي من شرفني حضوركم لجنة المناقشة لكم مني كل التقدير

و الاحترام لتقديركم جهدي و لتشريفكم عملي بالاطلاع عليه

كل الشكر و الامتنان و أسمى مشاعر العرفان

إلى اليد الخفية التي كانت تدعمني دوما

المهندس الأستاذ همد رفعت

لك مني كل الشكر لدعمك و تشجيعك

فريدة محشور

مقدمة:

تعتبر الصفقات العمومية الأداة التي تتمكن الإدارة العامة بواسطتها تحقيق برامجها و التي تستهدف إشباع الحاجات العامة للجمهور، و تهدف إلى انجاز المشاريع الكبرى و البنى التحتية و المشاريع التنموية.

و الصفقات العمومية تستنفذ نسا معتبرة من الموارد المالية للخزينة العمومية، التي تمثل الأساس في النمو الاقتصادي، مما يوضح الثقل المالي للصفقات العمومية في الجزائر.

و تنظيم الصفقات العمومية هو وسيلة يسعى المنظم من خلالها إلى تحقيق الحماية لهذه الأموال، على اعتبار أن الصفقات العمومية عقود مموله بميزانية الدولة أي أموال الأمة.

و عليه فموضوع تنظيم الصفقات العمومية يمثل أحد أهم المحاور الإستراتيجية المتخذة في سبيل ترشيد النفقات العمومية، و هو ما يفسر تدخل المنظم⁽¹⁾ من خلال أحكام تنظيم الصفقات العمومية لتأطير المبادئ الناظمة لكيفية إبرام و تنفيذ الصفقة العمومية.

و لكون هذه الصفقات بالتوضيح السالف مجال معرض لمختلف أشكال الفساد كان على المنظم الجزائري أن يتولاها بتنظيم خاص مستقل عن غيرها من العقود الإدارية⁽²⁾.

و لما كان موضوع الصفقات العمومية يرتبط ارتباطا مباشرا بالمال العام كان لزاما وضع آليات رقابية، و التي ترتبط على الخصوص بمرحلة الإبرام لما لهذه الأخيرة من دلالة على حسن استغلال المال العام من جهة ، و أن تكون وفق المخططات الإستراتيجية التي تستهدف تحقيق التنمية في بعدها الوطني و المحلي من جهة أخرى .

⁽¹⁾ و لابد هنا من الإشارة إلى الخطأ الذي يقع فيه الكثير من الدارسين في مجال الصفقات العمومية من استخدام لمصطلح المشرع بينما الأصح هو مصطلح المنظم للدلالة على واضع تنظيم الصفقات العمومية لأنه صادر بموجب مرسوم رئاسي في اطار صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي خارج المسائل المخصصة للقانون و التي يتولاها البرلمان و بالتالي فلا مجال لاستخدام مصطلح المشرع لان مجال الصفقات العمومية تم تأطيره في النظام الجزائري بموجب تنظيم و ليس تشريع طبقا لنصي المادتين 140، 141 و 143 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 7 مارس سنة 2016، ص (26، 27).

⁽²⁾ المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2015، ص 03.

ليس هذا فحسب، بل إن الدولة تعكف في كل مرة على البحث عن أساليب الرقابة الفعالة من خلال تدعيم تشكيلة اللجان المكلفة بالرقابة تارة، و توسيع الصلاحيات تارة أخرى، بما يهدف إلى درء كل مظاهر الانحراف في استغلال الاعتمادات المالية الموجهة لأوجه الإنفاق العام. و هو ما يظهر أثره من خلال التعديلات المتتالية و المستمرة لمادة الصفقات العمومية في الجانبين الموضوعي و الإجرائي و من جانب أجهزة الرقابة عليها و التي شهدتها الجزائر منذ الاستقلال (1).

(1) 1/الأمر رقم 90/67 المؤرخ في 17 يونيو 1967، يتضمن قانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52، بتاريخ 27 يونيو سنة 1967، ص 718.
و تعرض للتعديلات التالية:

- أمر رقم 32/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، بتاريخ 27 مايو سنة 1996، ص 563.

- أمر رقم 57/70 المؤرخ في 06 غشت 1970، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 70، بتاريخ 18 غشت سنة 1970، ص 1032.

- أمر رقم 84/71 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 107، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 1971، ص 1858.

- أمر رقم 12/72 المؤرخ في 18 أبريل 1972، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 32، بتاريخ 21 أبريل سنة 1972، ص 468.

- أمر رقم 09/74 المؤرخ في 30 يناير 1974، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13، بتاريخ 12 فبراير سنة 1974، ص 198.

- أمر رقم 11/76 المؤرخ في 20 فبراير 1976، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 20، بتاريخ 09 مارس سنة 1976، ص 275.

2/المرسوم رقم 145/82 المؤرخ في 10 أبريل 1982، ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 15، بتاريخ 13 أبريل سنة 1982، ص 740.

و تعرض للتعديلات التالية:

- المرسوم رقم 51/84 المؤرخ في 25 فبراير 1984، يعدل و يتم تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، بتاريخ 28 فبراير سنة 1984، ص 275.

- المرسوم رقم 126/86 المؤرخ في 13 مايو 1986، يعدل و يتم تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 20، بتاريخ 14 مايو سنة 1986، ص 783.

- المرسوم رقم 72/88 المؤرخ في 29 مارس 1988، يعدل و يتم تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13، بتاريخ 30 مارس سنة 1988، ص 541.

- المرسوم التنفيذي رقم 320/91 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، يعدل تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، بتاريخ 25 سبتمبر سنة 1991، ص 1672.

و لعل ما يعول عليه في مجال الرقابة على الصفقات العمومية هو الرقابة الخارجية و لاسيما السابقة منها ذلك لأنها الرقابة المحايدة، و القبلية هي الرقابة الوقائية و ليست العلاجية، لأن هذا النوع من الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ فتمنع وقوع المخالفات و التجاوزات من الأساس

3/المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 57، بتاريخ 13 نوفمبر سنة 1991، ص 2211. الذي خضع للتعديلات التالية:

- المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية(استدراك)، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 68، بتاريخ 25 ديسمبر سنة 1991، ص 2681.

- المرسوم التنفيذي رقم 178/94 المؤرخ في 26 يونيو 1994، المتضمن تعديل تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 42، بتاريخ 29 يونيو سنة 1994، ص 06.

- المرسوم التنفيذي رقم 54/96 المؤرخ في 22 يناير 1996، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 06، بتاريخ 24 يناير سنة 1996، ص 13.

4/ المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52، بتاريخ 28 يناير سنة 2002، ص 03. و الذي خضع للتعديلات التالية:

- المرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 55، بتاريخ 14 سبتمبر سنة 2003، ص 06.

- المرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 62، بتاريخ 09 نوفمبر سنة 2008، ص 06.

5/ المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 58، بتاريخ 07 أكتوبر سنة 2010 ، ص 03. و الذي خضع للتعديلات التالية:

- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية(استدراك)، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75، بتاريخ 08 ديسمبر سنة 2010 ، ص 20.

- المرسوم الرئاسي رقم 98/11 المؤرخ في أول مارس 2011 ، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 06 مارس سنة 2011 ، ص 14.

- المرسوم الرئاسي رقم 222/11 المؤرخ في 16 يونيو 2011 ، يتضمن تعديل تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 34، بتاريخ 19 يونيو سنة 2011 ، ص 04.

- المرسوم الرئاسي رقم 23/12 المؤرخ في 18 يناير 2012 ، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 04، بتاريخ 26 يناير سنة 2012 ، ص 04.

- المرسوم الرئاسي رقم 03/13 المؤرخ في 13 يناير 2013 ، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 02، بتاريخ 13 يناير سنة 2013 ، ص 05.

و هي بذلك أكثر أنواع الرقابة فعالية في السيطرة على التكاليف و من ثمة فعالية في حماية المال العام⁽¹⁾ .

بما يضمن لنا فعلا تكريس المبادئ العامة للصفقات العمومية و الوقاية من الفساد. السياسة التي انتهجتها الجزائر في الفترة الأخيرة حاذية بذلك حذو كل دول العالم لمكافحة الفساد بكل أنواعه و خاصة المالي منه . و الرقابة الخارجية حسب كل داري القانون هي الرقابة التي تمارسها هيئات متخصصة و مستقلة عن السلطة التنفيذية تنظيما و موضوعا⁽²⁾.

و عليه تعد هيئات الرقابة الخارجية القبلية على إبرام الصفقات العمومية و تنفيذها آلية لضمان حسن تسيير الأموال العامة و دفع عجلة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و التي تلعب دورا هاما و أساسيا.

و من هنا يمكن القول أن نوعية آليات الرقابة السابقة القبلية للصفقة و تفعيل تدخلها يشكل ضمانا هامة و أكيدة لتحقيق الجدوى من اللجوء إلى أسلوب الصفقة العمومية داخل المؤسسات و الإدارات العمومية، إلا أن هذه الآليات الرقابية لن تكون بتلك النجاعة ما لم تمنح القوة القانونية و الإلزامية الكافية لضمان نفاذها .

فقيمة و فعالية الرقابة على الصفقات العمومية لا تقاس بعدد الهيئات المكلفة بها و لا بحجم ما منحت لها من صلاحيات فقط ، بل تتجسد و تتحقق فعلا بقياس قيمة ما تنتهي إليه هذه الأجهزة من آثار، و تقاس بالقوة الإلزامية لما تصل إليه من قرارات تترتب عن ممارسة دورها الرقابي .

(1) بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2012/2013، (غير منشورة)، ص 69.

(2) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010، ص 18.

فالسطات و الصلاحيات الممنوحة لجهة الإدارة في مجال إبرام الصفقات العمومية لا بد أن يقابلها سلطات رقابية تتناسب معها.

و ضمان احترام المؤسسات و الهيئات العمومية لمبادئ إبرام الصفقات العمومية و تنفيذها و كذا الإجراءات القانونية المحددة ضمن المنظومة القانونية المؤطرة لهذا المجال (احترام معايير اختيار المتعامل المتعاقد، فتح أظرفة العروض و تقييمها، و إسناد الصفقة العمومية و عمليات التنفيذ ...)

لن يكون إلا بوجود آليات رقابية فعالة لضمان احترام الإدارة لهذه الإجراءات للحفاظ على حسن تسيير المال العام وفق المبادئ العامة المنظمة لإبرام الصفقات العمومية، الرقابة الإدارية الداخلية و الخارجية ثم المرور إلى خط الدفاع الثاني، و المتمثل في أجهزة الرقابة المالية المتخصصة لضمان الحماية للمال العام .

فكل الإجراءات و الضوابط التي تحكم الصفقات العمومية تفقد معناها في غياب رقابة فعالة، فالرقابة هي الحصن المنيع و صمام الأمان للحفاظ على المال العام لأن الاعتمادات المالية الضخمة و التي تخصص لإشباع حاجات الجمهور عن طريق إبرام الصفقات العمومية على مستوى الوزارات و الولايات و البلديات و المؤسسات الإدارية، لا يمكن تركها دون رقابة لأننا لا نستطيع أن ننكر دور الرقابة في حماية المال العام كما لا ننكر الدور الذي تلعبه الصفقات العمومية في تفعيل عملية التنمية الوطنية و المحلية.

الدراسات السابقة :

هذا البحث الذي يتناول موضوع السلطات الممنوحة لهيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية، و بالأخص الجزئية المتعلقة بالضوابط التي تحد من تلك السلطات في حماية المال العام، تعتبر امتدادا لدراسات سابقة تناولت موضوع الرقابة على الصفقات العمومية لكن من زوايا مختلفة، وصلت كلها إلى وجود قيود قانونية تحد من فعالية الدور الرقابي لهيئات الرقابة الخارجية، لتشكل هذه الدراسات تمهيدا و مدخلا لموضوع هذا البحث و نذكر أهمها:

الدراسة الأولى:

بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة عامة و مالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة محمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2012/2011، (غير منشورة).

فإن هذه الدراسة و إن كان موضوعها لجان الصفقات المحلية فقط خلاف موضوع بحثنا الذي يتناول كل هيئات الرقابة الخارجية القبلية الإدارية و المالية، فإنها فعلا كانت المنطلق لموضوعنا من خلال دراستها لمدى فعالية الدور الرقابي لتلك اللجان الرقابية المحلية على الصفة العمومية.

الدراسة الثانية:

خضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2014/2015، (غير منشور).

تعد هذه الدراسة بمثابة القاعدة التي انطلقت منها دراستنا ليكون بحثنا تفصيلا للنقاط التي توصلت لها، من تحديد لبعض القيود الواردة على عمل آليات الرقابة على الصفة العمومية.

الدراسة الثالثة:

بن أحمد حورية، الرقابة الإدارية و القضائية على الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017/2018، (غير منشورة).

تناولت هذه الدراسة دور لجان الصفقات العمومية إلى جانب الرقابة القضائية، لتكون فيما تعلق بالدور الرقابي للجان لدراستها لطبيعة تلك الرقابة و مدى فعاليتها و الحدود التي تضعف دورها الرقابي، مقدمة تبرز أهمية موضوع بحثنا ليكمل طريقة في التعمق في تلك القيود الواردة على سلطات لجان الصفقات العمومية و حدودها، إلى جانب تناولنا لهيئات الرقابة المالية لكونها من أهم الأجهزة التي يعول عليها في مجال حماية المال العام عن طريق الرقابة القبلية على الصفة العمومية.

إشكالية الدراسة:

إن توصل الدراسات السابقة لإقرار تنظيم الصفقات العمومية لحدود و قيود تحد من سلطات هيئات الرقابة الخارجية القبلية في ممارسة دورها الرقابي في مجال الصفقات العمومية جعل دراسة هذا الموضوع يطرح و بإلحاح إشكالا مهما وهو :

ما هي حدود سلطات هيئات الرقابة الخارجية القبلية الإدارية و المالية على عملية إبرام الصفقات العمومية في التنظيم الجزائري؟

أهمية الدراسة:

أدى ارتباط الصفقات العمومية بالمال العام إلى جعلها أهم القنوات المستهلكة له و هو ما يعطي لموضوع البحث في آليات الرقابة عليها و مدى السلطات الممنوحة لهيئات الرقابة على إبرام الصفقات العمومية، أهمية خاصة لما لأهمية المال العام من خصوصية. و تبرز أهمية معالجة هذا الموضوع مع تزايد حجم الصفقات العمومية كوسيلة أساسية لإنجاز و تسيير المرافق العامة نتيجة ارتفاع النفقات العامة المعتمدة بموجب قوانين المالية . إلى درجة أن الصفقات العمومية أصبحت المجال الأهم لاستنفاد أموال الخزينة العمومية. كما تظهر أهميته في ضرورة وضع حد للانتشار الرهيب لظاهرة الفساد المالي ، حيث عرفت معظم القطاعات الهامة جرائم فساد تتعلق كلها بمجال الصفقات العمومية المشبوهة و التي مست أهم المؤسسات العمومية التي ترتبط بأهم مصدر للإيرادات في الجزائر و يتعلق الأمر بقضايا سونطراك و كذا الملفات المرتبطة بإنجاز الطريق السيار شرق- غرب و غيرها . كما تتجلى أهمية مثل هاته الدراسات المتعلقة بالرقابة على الصفقات العمومية في تميزها بالطابع البحثي المتجدد، مما تتطلب البحث الدائم و المستمر لمناقشة النصوص القانونية و التنظيمية السارية المفعول في ضوء المستجدات في المنظومة القانونية التي تحكم تنظيم الصفقات العمومية بمواكبة العملية البحثية للتعديلات التي تمس النصوص القانونية و التنظيمية.

أسباب اختيار الموضوع:

إن ندرة الدراسات المتخصصة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية و لا سيما في ظل المرسوم الرئاسي رقم 247/15 أثار في شغف الباحث لأكون من ضمن القلة التي تتناول هذا النوع من البحوث .

كما أن الفضاء الإداري و أغلب الملفات التي تثار بهذا الشأن كان دوما مجال إبرام الصفقات العمومية أهمها، لتكون أصابع الاتهام موجهة إلى تنظيم الصفقات العمومية و بشكل خاص إلى مستوى عمل أجهزة الرقابة، الأمر الذي أثار في نفسي فضولا علميا لتسليط الضوء على هذا الموضوع لمعرفة خباياه و فهمها، لكي نتوصل إلى تحديد مواطن الخلل في عمل

هيئات الرقابة و بالأخص الخارجية القبلية منها، المعول عليها لحماية المال العام قبل المساس به، و الوصول إلى نقاط القوة و الضعف في تلك الأجهزة الرقابية .

و من أهم الأسباب القوية التي قد تدفع أي باحث للخوض في الدراسات القانونية المرتبطة بالمجالات الإستراتيجية و التي تؤثر تأثيرا مباشرا على الجانب الاقتصادي خاصة ما تعلق منها بمجال الصفقات العمومية، هو الاهتمام بالجوانب الوقائية لحماية أموال الأمة التي تستنفذ في هذا المجال و بمبالغ كبيرة .

كما أن من أسباب اختيار هذا الموضوع بالذات هو رغبتى الشخصية لولوج موضوع رأيت أنه و بكل ثقة سأكون من بين القلة الذين يمكنهم مناقشته بالتحليل الدقيق الذي يمس جوانب تثير الإشكالات القانونية، بقلم باحث ناقد يتكلم بكل وضوح عن مواطن القوة و الضعف في النصوص القانونية المنظمة لموضوع الرقابة على الصفقة العمومية لنضع أيدينا على الثغرات و نلقي الضوء عليها و لما لا محاولة إيجاد حلول لها .

و لعل تشجيع أستاذتي المشرفة على تناول هذا الموضوع و تكملة كان نقطة قوة للاستمرار فيه رغم كل محاولات الإحباط من البعض باعتبار هذا الموضوع لا يشكل جزئية للبحث العلمي .

أهداف الدراسة:

بحثنا في هذا الموضوع لم يكن أبدا اعتباطا بل هو ككل عمل بحثي جاد يسعى إلى تحقيق جملة من الأهداف يمكن تلخيصها في ما يلي:

- تعداد و حصر هيئات الرقابة الخارجية القبلية كما حددها المنظم للوقوف على طبيعة الدور الرقابي الذي تمارسه فعليا.
- تحديد و توضيح الإجراءات و الآليات الرقابية التي تعتمد عليها هيئات .
- توضيح مدى فعالية الدور الرقابي الذي أنيط بهيئات الرقابة الخارجية القبلية الإدارية و المالية في مجال الرقابة على الصفقة العمومية، و مدى تحقيقها للأهداف الأساسية لإقرارها.
- توضيح الحدود و القيود التي فرضها التنظيم على سلطات هيئات الرقابة الخارجية القبلية و هل فعلا تشكل إضعافا لدورها الرقابي.
- إظهار قيمة و مدى فعالية السلطات الممنوحة لهيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية في التنظيم الجزائري .

منهج الدراسة:

إن تسليط الضوء على الحدود المفروضة بموجب تنظيم الصفقات العمومية الجزائري على سلطات هيئات الرقابة الخارجية القبلية و مجال تدخلها الرقابي و توضيح تفاصيل هذا الموضوع، يفرض علينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي المناسب لتحليل و شرح الأنظمة التي توطر عمل أجهزة الرقابة القبلية على الصفقة العمومية، بإجراء دراسة تحليلية لكل النصوص المنظمة لهذا الموضوع، و الوصول إلى تبيان مدى تمكن المنظم الجزائري من منح المجال لسلطات الرقابة على الصفقة العمومية بالمدى الكافي لحماية المال العام، و لتكون بحق رقابة فعالة على السلطات الممنوحة للإدارة في هذا المجال .

خطة الدراسة:

للإجابة على إشكالية الموضوع السالفة التوضيح اتبعنا خطة ثنائية تشمل فصلين .
خصصنا الأول منهما لتناول اطار الرقابة التي تمارسها لجان الصفقات العمومية باعتبارها الرقابة الإدارية الخارجية القبلية من كل جوانبها بدراسة هيكله تلك اللجان و إجراءات عملها لنصل إلى النقطة الأهم و هي مناقشة الآثار المترتبة عن هذا الدور الرقابي و تقييمه و تحديد طبيعته القانونية على ضوء ما فرض عليه من حدود .

أما الفصل الثاني فخصصناه لدراسة حدود تدخل هيئات الرقابة المالية في مجال الصفقات العمومية مبرزين صلة الوصل بين هاته الأجهزة و لجان الصفقات العمومية السابقة .

الفصل الاول:

اطار رقابة لجان الصفقات العمومية

تمهيد.

أوكل المنظم الجزائري مهمة الرقابة الخارجية على الصفقة العمومية، للهيئات الخارجية التي نظمها ضمن القسم الثاني من الفصل الخامس الخاص بالرقابة على الصفقات العمومية⁽¹⁾، وجعل طلب تأشيرة هاته الهيئات إجباري على كل المصالح المتعاقدة حين اللجوء إلى إبرام صفقة عمومية مهما كان نوعها وسقفها المالي⁽²⁾، ورغبة من المنظم الجزائري في جعل هذا الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية أكثر فعالية واستهدافا لمحاصرة ظاهرة الفساد المالي عمل على تجسيد دورها على مستوى كل الإدارات التي يجوز لها اللجوء إلى أسلوب الصفقات العمومية محليا ومركزيا.

ومن اجل دراسة مدى فعالية النشاط الرقابي الذي تمارسه لجان الصفقات العمومية، ولا سيما القيمة القانونية لما تتوج به هاته اللجان أعمالها، سنحاول أولا التطرق إلى الطبيعة القانونية للجان الصفقات العمومية بمختلف درجاتها، من خلال التطرق لتشكيلة كل لجنة والإجراءات التي تتبعها في ممارسة ما منح لها من صلاحيات رقابية، للوصول إلى الآثار التي تترتب على القرار الذي تتوصل إليه هذه اللجان، و هذا تمهيدا لتحديد الطبيعة القانونية لقرارات هيئات الرقابة الخارجية القبلية كما سماها المنظم، الجزائري ليقصد بها لجان الصفقات العمومية⁽³⁾.

وذلك من خلال المباحث الثلاث التالية:

⁽¹⁾المادة 170 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 40.

⁽²⁾المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

⁽³⁾جاء القسم الثاني بدء من المادة 165 والذي يتناول لجان الصفقات العمومية تحت عنوان "هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية" كتسمية عامة رغم انه لم يتناول ضمن مواد سوى لجان الصفقات العمومية واستخدم بذلك المنظم تسميتين لنفس الهيئات الرقابية، المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص 40.

المبحث الأول: التأطير الموضوعي و الإجرائي للجان الصفقات العمومية.

تحديد النظام القانوني للجان الصفقات العمومية، سيتولى هذا المبحث توضيحه من خلال مناقشة تشكيلة كل اللجان، ثم دراسة الصلاحيات التي منحها لها تنظيم الصفقات العمومية وأخيرا إجراءات عمل هذه اللجان وصولا إلى القرار الذي تتوج به أعمالها.

المطلب الأول: تشكيلة لجان الصفقات العمومية.

نصت المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على أن كل مصلحة متعاقدة مؤهلة لإبرام الصفقات العمومية وفق المادة 06 من ذات المرسوم، لا بد أن تحدث لجنة للصفقات مهمتها الرقابة على كل الصفقات التي تبرمها لكن في حدود مستويات مالية محددة. والملاحظ ومن البداية أن عبارة " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة..." والتي نصت عليها المادة 165 السالفة الذكر أنها لجان تتواجد على مستوى المصلحة نفسها وبصفة دائمة. وبالعودة إلى نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 نجد أن المصالح المتعاقدة والمحددة حصرا هي:

-الدولة - الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

-إضافة إلى المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو الجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

ولتحديد تشكيلة لجان الصفقات العمومية إلى جانب إطار اختصاصها وفق المعيار المالي المؤهل لكل لجنة سنقسم هذا المطلب إلى فرعين بتقسيم لجان الصفقات العمومية إلى

⁽¹⁾رغم أن القاعدة العامة عدم خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي لتنظيم الصفقات العمومية إلا أن المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 247 /15 جاءت بهذا الاستثناء المشروط بهدف المحافظة على المال العام وترشيد النفقات رغم الإشكالات التي يطرحها هذا التوجه من خلال التطبيق العملي لا سيما بالنسبة لجهة الاختصاص بنظر نزاعاتها. راجع في ذلك: عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247/ 15، القسم الأول، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2017، ص(106 إلى 114).

قسمين أساسيين هما لجان الصفقات المحلية والقسم الثاني للجان الصفقات العمومية المركزية⁽¹⁾.

الفرع الأول: تشكيلة لجان الصفقات العمومية المحلية.

عمد المنظم الجزائري في هيكلته للجان الصفقات العمومية إلى توزيع هذه الرقابة على لجان متعددة مطبقا بذلك مبدأ اللامركزية، حيث لم يقصر هذا الدور على لجنة واحدة أو هيئة واحدة، كل ذلك بهدف ضمان فعالية و نجاعة في قيام هذه الهيئات المكلفة بالرقابة الخارجية بما أسند إليها من مهمة رقابية⁽²⁾.

وحسنا فعل المنظم الجزائري بتكريسه للامركزية لجان الصفقات العمومية باعتماده على ثلاث لجان محلية لبسط الرقابة وبشكل أعمق، ويتعلق الأمر بكل من :

- اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

- اللجنة الولائية للصفقات العمومية .

- لجنة المؤسسات العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

⁽¹⁾ يقصد بالمعيار المالي المحدد لاختصاص لجان الصفقات العمومية الأسقف المالية التي تكفل تنظيم الصفقات العمومية تحديدها لعقد الاختصاص لكل لجنة صفقات عمومية، و الذي يحدد بالمبلغ المالي للصفقة العمومية بالنسبة لرقابة مشاريع الصفقات العمومية و دراسة طعون المنح المؤقت ، و بنسبة التقدير المالي الإداري فيما يتعلق برقابة مشاريع دفاتر الشروط و الملاحق .

المرجع:النوي خرشي ،الصفقات العمومية دراسة تحليلية و نقدية و تكميلية لمنظومة الصفقات العمومية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2018 ،ص 400.

⁽²⁾ خضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014 /2015، (غير منشورة)، ص 164.

أولاً: تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية وإطار اختصاصها:

1- تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية (1):

تتشكل اللجنة البلدية للصفقات العمومية من :

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيساً
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة
- منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال، ري) عند الاقتضاء.

والملاحظ أن رئاسة اللجنة هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء من منظور تنظيم الصفقات العمومية أو حتى من منظور قانون البلدية^(*)، وهذا الأمر يثير إشكالات فكيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهو الوحيد المؤهل قانوناً لتمثيل البلدية وهو مسؤول المصلحة المتعاقدة (البلدية) المؤهل لتوقيع الصفقات العمومية الخاصة ببلدياته طبقاً لصريح نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247، كما أنه هو المنفذ لميزانية البلدية و الأمر بالصرف على مستواها⁽²⁾، فكيف لمن هو القائم بإبرام صفقات البلدية وتوقيعها والأمر بالصرف لنفقاتها أن يكون في الوقت نفسه هو رئيس اللجنة البلدية للصفقات التي تراقبها، هذا ما يدفعنا

(1) المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، مصدر سابق، صفحة 41.

(*) وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أزال أي إشكال قد يطرح بشأن التناقض بين أحكامه وأحكام تنظيم الصفقات العمومية فيما يتعلق بتشكيلة اللجنة البلدية للصفقات ليحيل الأمر بالكامل للتنظيم المادتين 189 و 190 من القانون رقم 11 / 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 بتاريخ 3 يوليو 2011، ص 37.

(2) المادتين 81 و 82 من القانون رقم 11 / 10، المتعلق بالبلدية، نفس المصدر، ص 14.

إلى القول بأن الأمر يقترب من فكرة الإدارة القاضية أين كانت الخصم والحكم في ذات الوقت⁽¹⁾!!

كما أن لنا أن نتساءل عن المتعاقد الذي يمكن أن يكون غير البلدية في الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية، مع العلم أن البلدية كهيئة إقليمية قاعدية للإدارة المحلية لا تمثل إلا مصالح البلدية (جهاز المداولة وجهاز التنفيذ ومختلف المصالح والمرافق التابعة لها المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر)⁽²⁾. فمن المقصود بممثل المصلحة المتعاقدة المذكور كعضو ثان ضمن تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية؟ وسيوضح التساؤل أكثر عند تحديد إطار اختصاص هذه اللجنة ومعايير تأهيلها.

2- إطار اختصاص اللجنة البلدية للصفقات العمومية⁽³⁾:

يتحدد اختصاص اللجنة البلدية للصفقات العمومية كباقي اللجان وفقا لمعيارين عضوي ومالي.

- المعيار العضوي لتأهيل اختصاص اللجنة البلدية:

تختص هذه اللجنة بنظر ودراسة الصفقات الخاصة بالبلدية فقط دون غيرها.

- المعيار المالي لتأهيل اختصاص اللجنة البلدية:

ويقصد به السقف المالي للصفقات التي تؤهل اللجنة بنظرها ضمن حدود المستويات المالية حسب الحالة في المادتين 139 و 173 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15⁽⁴⁾.

- مبلغ اقل من 200 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم.

- مبلغ اقل من 50 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.

- مبلغ اقل من 20 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.

⁽¹⁾ آتياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 23 نوفمبر 2013، ص 136.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 15.

⁽³⁾ المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، صفحة 41.

⁽⁴⁾ وهذا سيتم التفصيل فيه وتوضيح "حسب الحالة" ضمن دراسة مجال الاختصاص الرقابي للجان الصفقات العمومية.

ثانيا/ تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات العمومية و اطار اختصاصها:

1- تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات العمومية (1):

تشكل اللجنة الولائية للصفقات العمومية من:

- الوالي أو ممثله رئيسا.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- مدير عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.
- مدير التجارة بالولاية.

2- إطار اختصاص اللجنة الولائية للصفقات العمومية :

أ- المعيار العضوي لتأهيل اختصاص اللجنة الولائية:

تختص هاته اللجنة برقابة صفقات كل من:

- الولاية -المصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير تلك المذكورة في المادة 172.

- صفقات البلدية -صفقات المؤسسات العمومية المحلية، لكن مع الأخذ بعين الاعتبار السقف المالي للتقدير الإداري لدفتر الشروط أو المبلغ المالي للصفقة بالنسبة لمشاريع الصفقات ومبلغ الملحق إذا تعلق الأمر بدراسة ملحق، وفق التحديد التفصيلي الآتي⁽²⁾:

(1) المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، صفحة 41.و هنا لا بد من التوضيح أن قانون الولاية قد أحال في مجال الصفقات التي يمكن أن تبرمها الولاية إلى التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية ليغلق الباب أمام أي تناقض قد يتم الوقوع فيه عند تطبيق النصين.

المادة 135 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12، بتاريخ 29 فبراير سنة 2012، ص21.

(2) المادة 173 والمادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، صفحة 41.

➤ الولاية:

- اقل أو يساوي مليار دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال.
- اقل من أو يساوي ثلاثمائة مليون دينار جزائري لصفقات اللوازم.
- اقل من أو يساوي 200 مليون دينار جزائري لصفقات الخدمات.
- اقل من أو يساوي 100 مليون دينار جزائري لصفقات الدراسات.

➤ المصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير

المذكورة في المادة 171: وفق نفس المستويات المالية للولاية.

➤ البلدية والمؤسسات العمومية المحلية: في حدود المستويات التالية:

- مبلغ يساوي أو يفوق 200 مليون دينار جزائري لصفقات الأشغال أو اللوازم.
- مبلغ يساوي أو يفوق 50 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.
- مبلغ يساوي أو يفوق 20 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.

وتجدر الإشارة هنا إلى وجود خطأ فادح ورد ضمن نص المادة 173 في تحديد المعيار العضوي المؤهل لاختصاص اللجنة الولائية قد لا ينتبه له الكثير، وهو ذكر المصالح غير الممركزة للدولة و المصالح الخارجية للإدارات المركزية غير تلك المذكورة في المادة 172. ولو تمعنا في هذه المؤسسات لا نجد لها مذكورة أصلاً ضمن نص المادة 172 حسب المادة 173 التي ذكرتها خطأ، إضافة إلى أن هذه المصالح الخارجية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنظر اللجنة الولائية في رقابة دفاتر شروطها أو مشاريع صفقاتها ولا ملاحقها طبعاً، لسبب بسيط وهو محدد ضمن المادة 171 من ذات المرسوم الرئاسي التي تحدد لنا إطار اختصاص اللجان الجهوية التي يعود لها اختصاص نظر صفقات المصالح الخارجية للإدارات المركزية كقاعدة وإلى اللجان القطاعية في حدود مستويات مالية محددة.

و ما يدعم موقفنا السابق هو اتصالنا المباشر بمكتب الأمانة العامة للجنة الولائية للصفقات العمومية ولاية بسكرة، أين اكتشفنا أنه تم تصحيح هذا الخطأ عندما تم الانتباه له لكن بموجب تعليمة وزارية⁽¹⁾، ليتم استيضاح أن المقصود هو الهيكل غير الممركز للمؤسسات

⁽¹⁾وليد زرناجي، مقابلة مع أمين عام اللجنة الولائية للصفقات العمومية لولاية بسكرة، بتاريخ 27 فيفري 2019، الساعة 15:00، على مستوى مكتب الأمانة العامة للجنة بولاية بسكرة .

العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري وليس المصالح الخارجية للإدارة المركزية، لي طرح الإشكال الذي يثور دوماً من قبل أساتذة القانون والباحثين وهو الاستعمال غير القانوني للتعليمات و المناشير فكيف تعدل نصوص مرسوم رئاسي بموجب تعليمة؟ إضافة إلى أنها لا تكون في متناول الجميع فكيف يتم الاحتجاج بها.

وعند دراسة تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات العمومية لا بد من الإشارة إلى جملة من الملاحظات نردها كآتي:

- أوكلت الرئاسة للوالي أو من يمثله، وهنا توجه نفس الملاحظة التي سبق إثارتها عند الحديث عن رئاسة اللجنة البلدية فيما يتعلق بصفقات الولاية نفسها، وسيوضح لأي احد عند اتصاله بالأمانة العامة للجنة الولائية أنها جزء لا يتجزأ من التنظيم الإداري للولاية فأين الحياد و الشفافية المطلوبة لفعالية الرقابة؟

- و إذا تعلق الأمر بنظر صفقات البلدية أو المؤسسات العمومية فيمكن اعتبارها رقابة وصائية وليست رقابة خارجية.

- وجود ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي يضمن الرقابة الشعبية القبلية على إبرام الصفقات العمومية، وهذه ميزة انفردت بها اللجان المحلية دون غيرها⁽¹⁾.

- يحسب للمنظم إقحام ممثلي وزارة المالية ضمن تشكيلة اللجان لضمان فرض رقابة على المال العام، لتتبع مجالات صرفه ولترشيد النفقات على اعتبار أن وزارة المالية هي الحارس على أموال الخزينة العامة⁽²⁾، ولم يحدد التنظيم هوية هذين العضوين الممثلين لوزارة المالية واكتفى بذكر المصلحة التي ينتسب إليها، خلافاً لما كان عليه الأمر في التنظيمات السابقة للصفقات العمومية⁽³⁾.

⁽¹⁾ أبجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2011 / 2012، (غير منشورة)، ص 45.

⁽²⁾ بن سريّة سعاد، الطرق البديلة لتسوية نزاعات الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 18 افريل 2018، (غير منشورة)، ص 70.

⁽³⁾ أبجاوي بشيرة، مرجع سابق، صفحة 47.

- وجود ممثلي المصالح التقنية على مستوى اللجان البلدية ومديري نفس المصالح على مستوى اللجان الولائية لممارسة الرقابة التقنية من خلال تزويد اللجان بما لديهم من خبرات في المجالات التي تعد من صميم اختصاصهم ممثلين بذلك قطاعاتهم، لكن وجودهم ليس أساسيا بل هو على سبيل الاحتياط إذا تطلب موضوع الصفقة ذلك.

- تعتبر عضوية ممثلي المصالح المتعاقدة بالنسبة للجنة الولائية أمر منطقي ذلك لضرورة تقديمه التوضيحات اللازمة عن الصفقة التي يعرضها على اللجنة للرقابة.

ثالثا/ لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري غير المذكورة في القائمة المنصوص عليها في المادة 172 من المرسوم الرئاسي 15/247:(1)

1-تشكيلة لجنة صفقات المؤسسة العمومية المحلية(2):

تتشكل من:

- ممثل السلطة الوصية رئيسا.

- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله.

(1) رغم الاختلاف الفقهي في تحديد تعريف المؤسسة العمومية بين من يربط مدلولها بفكرة المرفق العام و بين من ينكر ذلك فإنه يمكن تحديد خصائصها على اعتبار أنها منظمة عامة لا مركزية تنشؤها الدولة لإدارة نشاط متخصص، و في ظل التحول الاقتصادي لنظام السوق ظهرت أنواع متعددة للمؤسسات العمومية و التي تأخذ أحد الأشكال (المؤسسة العمومية الإدارية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي ، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني و كذا المؤسسات الاقتصادية) لنميز بين نوعين من تلك المؤسسات العمومية التي قد تكون وطنية إذا أنشأتها الدولة لممارسة نشاطها على المستوى الوطني و تكون مؤسسات عمومية محلية إذا أنشأتها الجماعات الإقليمية لممارسة نشاطها في حدود المستوى المحلي البلدية أو الولاية .

راجع في ذلك: بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي من مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2010/2011، (غير منشورة) ص (13 إلى 98).

(2) المادة 175 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص 41.

- ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية أي الولاية أو البلدية التي أنشأت هذه المؤسسة المحلية فإذا كانت مؤسسة محلية بلدية يعين عضو من المجلس الشعبي البلدي و إذا كانت المؤسسة العمومية ولائية يكون العضو من المجلس الشعبي الولائي.
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصحة المحاسبة).
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.

2- إطار اختصاص لجنة المؤسسة العمومي المحلية:

أ- المعيار العضوي لتأهيل اختصاص هاته اللجنة:

تختص بدراسة دفاتر شروط ومشاريع صفقات وملاحق المؤسسة العمومية المحلية، وكذا الهياكل غير الممركزة للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري لكن بشرط أن تكون غير مذكورة حصرا ضمن قرار وزاري يحدد الهياكل غير الممركزة للمؤسسات العمومية الوطنية ويصدره الوزير المعني بالقطاع⁽¹⁾، والذي لم يصل إلى علمنا وجود مثل هذه القرارات من عدمه، لمعرفة مبرر هذا التمييز بين هياكل تعود لاختصاص لجنة محلية وأخرى تبقى من اختصاص اللجان المركزية في صورة لجنة المؤسسات العمومية الوطنية.

ب- المعيار المالي لتأهيل المؤسسة المحلية:

يكون اختصاص هذه اللجنة ضمن المستويات المالية التالية⁽²⁾:

- مبلغ اقل من 200 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم.
- مبلغ اقل من 50 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.
- مبلغ اقل من 20 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.

⁽¹⁾ المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص 40.

⁽²⁾ المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تقويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص41.

والملاحظ أن تشكيلة هذه اللجنة تعتبر خارجية بالنسبة للمؤسسة العمومية سواء المحلية أو الهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية، والرئاسة أوكلت لجهة الوصاية، ويمكن اعتبارها أداة لتقوية رقابة الوصاية على حساب الرقابة الخارجية.

وقبل أن ننهي الجزء المتعلق بتشكيلة لجان الصفقات العمومية المحلية لابد من ملاحظة غياب ممثل مدير التجارة على مستوى اللجان البلدية ولجنة المؤسسات المحلية ودعم اللجان الولائية بهذه العضوية وهو أمر غير مفهوم، لماذا هذا التمييز رغم أهمية هذا العضو لعلاقة الصفقات العمومية بالحركة التجارية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تشكيلة لجان الصفقات العمومية المركزية.

إلى جانب لجان الصفقات العمومية المحلية التي سبق التطرق إليها، توجد ثلاث لجان للرقابة على مستوى المؤسسات والهيئات المركزية ويتعلق الأمر باللجان التالية:

- اللجنة الجهوية للصفقات العمومية .
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.
- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية.
- لجنة صفقات الهيئة العمومية.

أولاً: اللجنة الجهوية للصفقات العمومية :

1- تشكيلة اللجنة الجهوية للصفقات العمومية :

تتشكل اللجنة الجهوية للصفقات العمومية من⁽²⁾:

- الوزير المعني أو ممثله رئيساً.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.

⁽¹⁾ أعمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 86.

⁽²⁾ المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص40.

- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)
 - ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.
 - ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.
- بتشكيلة وزارية يترأسها أعلى شخصية أدارية في القطاع المعني والتي تتبع له الإدارة صاحبة الصفقة⁽¹⁾.

2- إطار اختصاص اللجنة الجهوية للصفقات العمومية:

أ- المعيار العضوي للجنة الجهوية للصفقات العمومية :

تختص هاته اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط وصفقات وملاحق المصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية، ويقصد بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية تلك الأجهزة الإدارية أو التنظيمات والتفريعات الإدارية عن الإدارة المركزية للدولة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية، وتوجد على مستوى جهات مثل المديريات الجهوية والتي تمثل عدم التركيز الإداري. وليست تطبيقا للامركزية⁽²⁾، هاته الهيئات ونظرا لتبعيتها للإدارة المركزية كان لابد من فرض الرقابة على صفقاتها بلجنة وزارية، لكن التنظيم الخاص بالصفقات العمومية لم يخضع كل هاته المصالح الجهوية لهذا النوع من اللجان، بل حصرها فقط في الهياكل التي تحدد حصرا بموجب قرار من الوزير المعني بالقطاع⁽³⁾، أما باقي المصالح الخارجية غير المذكورة ضمن القرار الوزاري فتعود تلقائيا إلى اختصاص اللجان الولائية⁽⁴⁾.

ونرى أن ذلك يعتبر منطقيا من باب توسيع أكبر للرقابة الخارجية اللامركزية التي كلما كانت أقرب من الإدارات المعنية كان الفصل في الملفات أسرع وأدق وهو الأمر الذي يتناسب مع إجراءات إبرام الصفقات العمومية الذي يتطلب نوعا من السرعة.

(1) أعمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 96.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 12.

(3) المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 40.

(4) المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 41.

ب- المعيار المالي لتأهيل اختصاص اللجنة الجهوية للصفقات العمومية:

توهل هاته اللجنة وفق المعيار العضوي السالف لكن في حدود المستويات المالية التالية:

- مبلغ اقل أو يساوي مليار دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم.
- مبلغ اقل أو يساوي 300 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم.
- مبلغ اقل أو يساوي 200 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.
- مبلغ اقل من 100 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.

ثانيا: لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة

العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري:

وتعتبر هاته اللجنة من جديد المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15.

1- تشكيلة اللجنة:

تتشكل هاته اللجنة من⁽¹⁾:

- ممثل عن السلطة الوصية رئيسا.
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله.
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصحة المحاسبة).
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

وعلى اعتبار أن المصلحة المتعاقدة هنا هي مؤسسات عمومية، عمد المنظم إلي منح صلاحية الرقابة على صفقاتها للجنة برئاسة الجهة الوصية التي تتبع لها المؤسسة المبرمة للصفقة العمومية، وبتشكيلة أعضاؤها ممثلي الوزارات المعنية تتناسب والطابع المركزي للمؤسسات العمومية الوطنية ومجال اختصاصها الوطني.

(1) المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص40.

2- إطار اختصاص لجنة المؤسسات العمومية الوطنية والهيكل غير المركز

للمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري :

أ- المعيار العضوي لتأهيل اختصاص اللجنة:

تختص هاته اللجنة بنظر دراسة مشاريع دفاتر شروط وصفقات وملاحق المؤسسات العمومية الوطنية إلى جانب اختصاصها بنظر صفقات الفروع التي يمكن أن تنشأ تلك المؤسسات إن وجدت، مع العلم أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتبقى تابعة لإدارتها المركزية على مستوى المؤسسة الأم، إلا أن المنظم الجزائري لم يساو بين كل الهياكل غير المركزية للمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، واخضع بعضها لرقابة لجان المؤسسات العمومية الوطنية، والبعض الآخر منها تعود صلاحية رقبته الخارجية للجان الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية، ومعيار ذلك قائمة تحدد حصرا تلك الهياكل يصدرها وزير القطاع المعني بالمؤسسة الذي يمثل جهة الوصاية⁽¹⁾.

ب- المعيار المالي لتأهيل اختصاص لجان المؤسسات العمومية الوطنية:

هو نفس المعيار المحدد للجان الجهوية الذي فصلناه سابقا⁽²⁾.

ثالثا: اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

يظهر من خلال الاطلاع على منهجية المنظم في ترتيب المواد المتعلقة بلجان الصفقات العمومية انه أعطى للجان القطاعية مكانة خاصة، وأراد تمييزها عن باقي اللجان والتي أطلق عليها تسمية لجان المصالح المتعاقدة، وربما يكون ذلك منطقيا بالنظر للدور المميز وغير المعهود الذي منحها إياه⁽³⁾، ومن خلال المادة 179 من المرسوم الرئاسي رقم 274/15 أطلق

⁽¹⁾ المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص40.

⁽²⁾ المادتين 172 و 184 من المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص(40، 42).

⁽³⁾ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247 / 15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 112.

المنظم مبدأ عاما يفرض إحداث لجنة قطاعية للصفقات لدى كل دائرة وزارية وفقا للتشكيلة التالية:

1-تشكيلة اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

تتشكل اللجنة القطاعية من⁽¹⁾:

- الوزير المعني أو ممثله رئيسا.
- ممثل الوزير المعني، نائب رئيس.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ممثلين عن القطاع المعني.
- ممثلين اثنين عن وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة).
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

وفي الحقيقة لا يمكن الاطلاع على هذه التشكيلة دون توجيه ملاحظة ملحة وهي وجود 4 أعضاء يمثلون الوزارة المعنية نفسها والتساؤل هنا ضروري، لماذا كل هذا التمثيل؟ وما ضرورة وجود ممثل عن الوزير كعضو ثان رغم وجود الوزير المعني نفسه أو من يمثله رئيسا؟ ليبقى هذا التساؤل دون تبرير أو توضيح. ولجأت كل الوزارات فعلا إلى إحداث اللجنة القطاعية الخاصة بها⁽²⁾.

(1) المادة 185 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص43.

(2) انظر في ذلك على سبيل المثال:

-قرار مؤرخ في 12 يناير 2016 يتضمن تعيين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة المالية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 17 ،بتاريخ 16 مارس 2016، ص 38.

- قرار مؤرخ في 27 ديسمبر 2016 يعدل القرار المؤرخ في 26 يناير 2016 المتضمن تعيين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة الصناعة والمناجم، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد03، بتاريخ 18 يناير 2017، ص 17.

2- مجال اختصاص اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

يتحدد اختصاص اللجنة القطاعية وفق المعيارين العضوي والمالي كآتي:

أ- المعيار العضوي لتأهيل اختصاص اللجان القطاعية:

- تؤهل اللجنة القطاعية بنظر كل دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالقطاع نفسه، بمعنى كل صفقات الوزارة المعنية⁽¹⁾.
- الصفقات ودفاتر الشروط والملاحق التابعة لقطاع آخر عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية في إطار صلاحياتها لحساب قطاع وزاري آخر⁽²⁾.
- دفاتر الشروط وصفقات وملاحق البلدية والولاية والمؤسسات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية الوطنية والهيكل غير الممركزة لها وكذا المصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة للدولة عندما تتجاوز صفقاتها الحدود المالية المحددة لتأهيل اختصاصها كما سبق بيانه⁽³⁾، نظرا للمبالغ الضخمة التي تصل إليها هاته الصفقات فضل المنظم منح صلاحية رقابتها للجنة وزارية مركزية من باب فرض رقابة عالية المستوى.

ب- المعيار المالي لتأهيل اختصاص اللجنة القطاعية:

- باستقراء نص المادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المنظم للصفقات العمومية، يتبين أن اللجنة القطاعية مؤهلة لنظر كل الصفقات التي تبرمها الوزارة مهما كان سقفها المالي، أما فيما يتعلق بباقي الأجهزة والهيئات فلا بد من تجاوز صفقاتها الحدود المالية التي حددت لها كما سبق توضيحه، وفق التحديد الآتي:
- يفوق مبلغ مليار دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال.
 - يفوق مبلغ 300 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات اللوازم.

⁽¹⁾ المادة 182 من المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

⁽²⁾ المادة 181 من المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

⁽³⁾ المادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 247 / 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

- يفوق مبلغ 200 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.
- يفوق مبلغ 100 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.

رابعاً: لجنة صفقات الهيئة العمومية:

فرض التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية إحداث لجنة صفقات لدى كل المصالح المتعاقدة المذكورة في المادة 06 من المرسوم الرئاسي المنظم للصفقات العمومية، ويفهم من ذلك أن إحداث اللجان حصري للمصالح المذكورة، وبالرجوع للمادة السالفة، لا نجد ذكراً للهيئات العمومية⁽¹⁾، فهل كان فعلاً من الواجب ذكر هاته الهيئات بصريح النص لاعتبارها مؤهلة لإبرام الصفقات العمومية وخضوع صفقاتها للرقابة الخارجية؟ ولا سيما مع ذكر مسؤول الهيئة العمومية كمنصب مؤهل وحده للموافقة النهائية على الصفقات العمومية المتعلقة بهيئاته ضمن نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 247/15.

والهيئات العمومية الوطنية تشمل:

- السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية والقضائية والمجلس الدستوري وهي هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها ويمكنها القيام بإبرام صفقات عمومية قد يكون موضوعها توريدات أو خدمات للهيئة أو أشغال بناء أو ترميم لمصالح المنشآت التابعة لها.

- إلى جانب الهيئات الوطنية القائمة بأعمال في إطار السلطة التنفيذية ولكن لها شخصية معنوية مستقلة قانوناً عن أجهزة الدولة وهيكل السلطة الإدارية المركزية كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الإسلامي الأعلى، ولها أيضاً صلاحية إبرام صفقات عمومية⁽²⁾.

وبهذا التوضيح واعتماداً على المطة الأولى من المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، يتضح أن عدم ذكر الهيئات العمومية في المادة 06 من نفس المرسوم كان سهواً وليس إقصاء مقصوداً، ويتأكد هذا الطرح مع نص المادة 167 من المرسوم الرئاسي رقم

(1) أعمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقاً للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الأول، مرجع سابق، ص 120.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 13.

247/15 التي تناولت هذا الاستثناء عن تشكيلة لجنة الصفقات الخاصة بالهيئة العمومية والتي فضلت عدم تحديد تشكيلتها كما فعل مع باقي اللجان ليطرك ذلك لمسؤول الهيئة العمومية. ونرى في ذلك مخالفة فادحة لطبيعة هاته اللجان الرقابية التي اسماها المنظم بالخارجية. فأين الحياد والاستقلالية لمثل هذه الرقابة !! كما لها وحدها تحديد مجال اختصاصها والحقيقة أن مثل هذه الهيئات كغيرها من الإدارات والمؤسسات العمومية تستغل مبالغ معتبرة من الخزينة العمومية تحت عنوان الصفقات العمومية، فكيف يعقل إبعاد صفقاتها عن أصول وقواعد الرقابة الخارجية، وان كان البعض يرى مبررا لذلك تفرضه مكانة الهيئة ضمن هيكل الدولة ولخصوصيتها لعدم خضوعها لوصاية معينة.⁽¹⁾

أما بالنسبة لمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني فالرقابة تمارس وفق نظامهم الداخلي⁽²⁾. وقبل وضع نقطة النهاية للجزء المتعلق بتشكيلة لجان الصفقات العمومية لا بد من تسجيل بعض النقاط المهمة:

- أن المنظم الجزائري اعتمد الطابع الجماعي لتسيير كل لجان الصفقات العمومية لكن حرص على أن يسند رئاستها للمسؤول الأول للجهة المعنية بالصفقة نفسها أو لجهة الوصاية كأعلى جهة إدارية⁽³⁾، وهذا يشكل وبكل موضوعية هدما للاستقلالية والحياد الذي يتوجب توفره في أي رقابة خارجية كما صنفها المنظم ، لأننا لا نتحدث عن مجرد عضوية ضمن اللجان كما رأى البعض ذلك⁽⁴⁾، وإنما عن من يرأس اللجنة ككل ولا سيما انه وحده المسير لعمل اللجنة والمسؤول عن تعيين المقرر كما سيتم توضيح ذلك في حينه.

- عدم توفر الخبرة والتأهيل الكافي لأغلب الأعضاء وخاصة اللجان المحلية منها.

(1) تياب نادية، مرجع سابق، ص 142.

(2) المادة 02/167 من المرسوم الرئاسي رقم 247 /15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص40.

(3) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247 /15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص (81)، 86.

(4) بن سرية سعاد، مرجع سابق، ص65.

- رئيس اللجنة سواء كان مسؤول المصلحة المتعاقدة أو الجهة الوصية هو المسؤول عن تعيين أعضاء اللجنة⁽¹⁾.
- غياب تمثيل مديرية التجارة في بعض اللجان رغم أهميته.
- التأكيد على الطابع الاحتياطي لعضوية ممثلي المصالح والمديريات التقنية بالإصرار على مصطلح "عند الاقتضاء" رغم فعالية دورهم والخبرة التي يتمتعون بها.
- والنقطة الأهم هي إفلات عدد هائل من العقود الإدارية من رقابة لجان الصفقات العمومية برفع المستوى الأدنى للسقف المالي للصفقات العمومية⁽²⁾.
- كما نسجل عدم النص على تنافي العضوية في لجان الصفقات العمومية مع التمتع بمصالح مادية و تجارية تتعارض مع هذه العضوية، مما قد يؤدي إلى إمكانية وجود أعضاء ضمن تشكيلات اللجان الإقليمية المحلية قد يستفيدون من ذلك و يتعلق الأمر بالمثلين الشعبيين .

⁽¹⁾المادة 166 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص40.

⁽²⁾تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 247/15، ملتقى وطني حول الجوانب العملية لمستجدات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 247/15، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، يوم 11 و12 ديسمبر 2018، غير منشور، ص05.

المطلب الثاني: صلاحيات لجان الصفقات العمومية.

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة لرقابة تواكب جميع مراحلها من التحضير إلى الإبرام، وكل مراحل التنفيذ وحتى بعده، وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة من إحداث الرقابة⁽¹⁾.

فمدى فعالية الرقابة وصرامتها راجع أساسا إلى مدى متابعته الكل مراحل الصفقة العمومية، وهذا يؤدي بنا إلى طرح التساؤل التالي حول الرقابة الخارجية القبلية، ما هو موضوع الرقابة التي تمارسه للجان الصفقات العمومية وعلى ماذا تنصب؟ وللإجابة على هذا التساؤل يجب التطرق إلى غاية المنظم من إحداث هذا النوع من الرقابة ثم ننتقل إلى تحديد المجالات التي تشملها.

الفرع الأول: الأساليب الرقابية للجان الصفقات العمومية.

عمد المنظم الجزائري من خلال تنظيم الصفقات العمومية إلى تحديد غاية الرقابة الخارجية في أول نص في القسم المحدد لهاته الرقابة، ليجعلها المبدأ الأساسي لعمل لجان الصفقات العمومية، ووضع الإطار العام للدور الذي تمارسه، حيث رسم لها حدودها والمتمثلة في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة عليها لكل من التشريع والتنظيم المعمول بهما، وبالتالي فالغاية من الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية وهدفها هو رقابة مطابقة ولكن ليس المطابقة للتشريع فقط بل أيضا للعمل المبرمج من قبل الحكومة في إطار السياسة العامة وضمان تنفيذه بكيفية نظامية⁽²⁾.

(1) المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص 38.

(2) المادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و المرفق العام ، مصدر سابق، ص 39.

أولا/ رقابة مطابقة الصفقات العمومية للتشريع و التنظيم المعمول بهما:

تحقيقا لمبدأ المشروعية وضمان احترام المصالح المتعاقدة للقانون بوجه عام عند إبرامها للصفقات العمومية، فرض المنظم عليها رقابة اللجان لتتأكد من مدى احترامها للإجراءات والقواعد المحددة لإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، من خلال إجراء مطابقة لتصرفات المصالح المتعاقدة للتشريع والتنظيم، وتعتبر بذلك رقابة اللجان وسيلة قانونية لإجبار الإدارة على احترام القانون، لأنه لا قيمة للقانون الموضوع إلا إذا أُلزم المخاطبون به بتنفيذه، ولا سبيل إلى ذلك طبعاً إلا بإيجاد هيئة أو جهاز يعمل على فرض رقابة فعالة لذلك⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول أن الرقابة الخارجية القبلية التي تمارسها اللجان الخاصة بالصفقات العمومية هي رقابة مشروعية غايتها ضمان مشروعية الصفقة العمومية من خلال مطابقتها للتشريع والتنظيم الجاري به العمل⁽²⁾.

ثانيا/ المطابقة للبرامج النظامية الحكومية:

ترتبط الرقابة الخارجية القبلية ببرنامج الحكومة المسطر، ارتباطاً وثيقاً لدرجة تجعل هذا البرنامج المرجع الرئيسي لتحديد مشروعية الصفقة، للموافقة عليها أو رفضها، والأساس الذي تحدد اعتماداً عليه مدى صحة وسلامة ما تنوي المصلحة المتعاقدة من إبرامه من صفقات. ورقابة المطابقة لما تم برمجته في إطار العمل الحكومي يضمن الانسجام بين المشاريع التي تجربها المصالح المتعاقدة مع الخطة الوطنية الموضوعية، وهذا يؤدي إلى فعالية وكفاءة برنامج الحكومة والسير الجيد لعجلة التنمية والاقتصاد، لأن التضارب بين الإدارات من المؤكد أنه سيؤدي إلى عرقلة برنامج الدولة⁽³⁾.

(1) بريش ريمة، مرجع سابق، ص 36.

(2) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 19.

(3) أسماء بليلى، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، ملتقى وطني حول الجوانب العملية لمستجدات الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 247/15، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، يوم 11 و12 ديسمبر 2018، غير منشور، ص 06.

ونشيد بانتباه المنظم لهذا النوع من المرجعية للمطابقة وأنه لم يكتف بالمطابقة القانونية ذلك أن الصفقات العمومية هي وسيلة للتنمية و لإشباع الحاجات العامة، ولا بد أن تنفذ وفق سياسة وطنية واحدة منعا لعدم التنسيق بين الهيئات والمؤسسات الإدارية المكلفة بإبرام الصفقات العمومية.

إلا انه ورغم أهمية وضرة إخضاع تصرفات المصالح المتعاقدة لرقابة المشروعية الذي يضمن فعلا احترام القانون، فإن التجربة بينت أنه في الغالب يتم تنفيذ صفقات عمومية في ظل احترام التشريع والتنظيم، لكن هذا لا يعني بالضرورة أن تحقق هذه الصفقات المردودية و النجاعة المطلوبة، وللتوضيح أكثر فإن الصفقات العمومية قد تكون منفذة بطريقة نظامية ولكنها لم تحافظ على الأموال العمومية، ولم تحقق التسيير الفعال لهذه الأموال العمومية، الذي هو هدف الرقابة الخارجية القبلية الحقيقي، لذلك وجب تجاوز رقابة المطابقة إلى نوع آخر من الرقابة وهو رقابة نوعية التسيير أو الأداء خاصة في ظل تزايد الاحتياجات مع اتساع نشاط الدولة⁽¹⁾.

- رقابة نوعية التسيير:

هي تلك الرقابة التي تشمل عنصرين أساسيين الأول يتمثل في رقابة مدى شرعية التصرف محل الرقابة من خلال مطابقته للنصوص التشريعية والتنظيمية، والعنصر الأساسي الثاني يتمثل في قياس مدى فعالية النشاط موضوع الرقابة، من خلال تقييم مردودية ما تقوم به بمقارنته مع الأهداف المسطرة⁽²⁾، وللتوضيح فإن المنظم الجزائري فضل منح هذا النوع من الرقابة لهيئات الرقابة البعدية⁽³⁾، وللرقابة الوصائية المنصوص عليها في المادة 164 من المرسوم الرئاسي 247/15.

(1) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 107.

(2) امجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007، (غير منشورة)، ص 133.

(3) المادة 02/163 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مصدر سابق، ص 39.

ولكن إذا انطلقنا من نقطة أساسية أن المبدأ هو أن رقابة لجان الصفقات العمومية هي رقابة قبلية كما حددها المنظم، فالمفروض أن تكون رقابة وقائية، سابقة لعملية التنفيذ من شأنها منع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وهذه المشكلات يمكن أن تحدث من الانحراف عن معايير الأداء⁽¹⁾.

وبالتالي و إذا كانت رقابة المطابقة وحدها لا تعد كافية لتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجل تحقيقه وهو محاصرة ظاهرة الفساد المالي⁽²⁾، و أمام العيوب التي وجهت لرقابة مجلس المحاسبة الهيئة المكلفة بالرقابة البعدية، باعتبارها رقابة علاجية وليست وقائية مما يمس بفعالية دوره في مكافحة الفساد، وذلك راجع لاتساع نشاطه الذي أدى إلى إبقاء الكثير من قراراته حبيسة دون تنفيذ⁽³⁾، سنصل إلى نتيجة واحدة ومنطقية هي ضرورة تدعيم لجان الصفقات العمومية بأسلوب رقابة نوعية التسيير، حتى يكون دورها الرقابي أكثر فعالية، ويحقق نتائج ترقى إلى مستوى الرقابة القبلية.

وبعد توجه المشرع الجزائري إلى تحويل مجلس المحاسبة من هيئة رقابة بعدية فقط إلى منحه صلاحيات رقابة وقائية، من خلال عمله على تعزيز الوقاية ومكافحة الفساد بكل صورته⁽⁴⁾.

فإننا لا نرى أي مانع في أن يكون احد الأساليب التي يمكن بها تطبيق هذه الصلاحيات الوقائية، أن تطعم تشكيلات لجان الصفقات العمومية، وفي كل مستوياتها بأعضاء من مجلس المحاسبة، لتدعيم رقابة نوعية التسيير بما له من خبرة في هذا المجال، خاصة و أن النص القانوني السالف الذكر يبقى جامدا لحد الآن مع عدم وضع آليات وميكانيزمات تطبيقه. و بذلك يمكن أن تكون آلية فعالة لتحقيق ذلك، لنكون بالفعل قد حققنا وفعليا دور الرقابة القبلية الوقائية للجان الصفقات العمومية وساعدنا دور الرقابة البعدية.

(1) بريش ريمة، مرجع سابق، ص 69.

(2) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 130.

(3) شوقي يعيش تمام و عزيزة شبري، (دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري)، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 02، مارس 2016، ص 542.

(4) المادة 04/02 من الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، بتاريخ أول سبتمبر 2010، ص 04.

الفرع الثاني: مجالات الاختصاص الرقابي للجان الصفقات العمومية.

اعتبر المنظم الجزائري لجان الصفقات العمومية شريكا في إعداد الصفقة العمومية بتقديم مساعدتها، من خلال تبادل المعلومات وضبط كل الجوانب المتعلقة بها في مرحلة التحضير وهذا يضمن معالجة النقائص أو الأخطاء التي يمكن أن تقع فيها المصالح المتعاقدة، ويضمن احترام المبادئ العامة للصفقات العمومية، من خلال ضمان احترام تنظيم الصفقات العمومية⁽¹⁾.

ويقصد بالأعمال التحضيرية للصفقات العمومية دراسة مشاريع دفاتر الشروط، كما يدخل في إطار رقابة اللجان قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ رقابة مشاريع الصفقات العمومية⁽²⁾. أما دراسة الملاحق فتعد من قبيل الرقابة بعد دخول الصفقة حيز التنفيذ، وسنحاول من خلال العناوين التالية توضيح موضوع الاختصاص الرقابي لكل لجان الصفقات العمومية والمجالات التي تمارس فيها دورها الرقابي مهما كان مستوى اللجنة⁽³⁾.

أولا/صلاحية لجنة الصفقات العمومية في دراسة مشاريع دفاتر الشروط:

إن دفتر الشروط يعتبر المرجع الأساسي للصفقة العمومية وهو وثيقة رسمية تضعها المصلحة المتعاقدة بإرادتها المنفردة، وتحدد بموجبه كل الشروط المتعلقة بتنفيذ الصفقة

(1) شوقي يعيش تام و بن الدراجي عثمان ، حدود تدخل المراقب المالي في الرقابة على الصفقة العمومية بين النص والتطبيق دراسة في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، ملتنقى وطني حول الجوانب العملية لمستجدات الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، يوم 11 و12 ديسمبر 2018، غير منشور، ص 04.

(2) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 53.

(3) نص المادة 169 جاء عاما يشمل كل لجان الصفقات العمومية بكل مستوياتها، المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص 40.

العمومية، وشروط المشاركة فيها، وكيفيات اختيار المتعامل المتعاقد بتحديد المعايير المطلوبة وبدقة⁽¹⁾، وتشمل دفاتر الشروط بالأساس⁽²⁾:

- الشروط العامة التي تطبق على كل أنواع الصفقات العمومية.

- الشروط المتعلقة بالتعليمات التقنية المشتركة والتي تتعلق بالشروط التقنية الخاصة بكل نوع من الصفقات العمومية (أشغال، لوازم، خدمات، دراسات) وهذا يحدد بموجب قرار من الوزير المعني.

- دفتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة عمومية، وهذا هو الذي تتولى المصالح المتعاقدة إعداده وهو الذي يكون محل رقابة لجان الصفقات العمومية. التي تتولى دراسة مشاريع دفاتر الشروط قبل الإعلان عن الصفقة، وذلك طبقا للمادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، والتي جاءت بحكم عام لكل لجان الصفقات العمومية، وبذلك تمارس هاته اللجان رقابة سابقة للتأكد من جدية الطلبات العمومية أو الاحتياجات، بفحص مشروع دفتر الشروط فحفا دقيقا معمقا، وهذا ما يجسد الطابع الوقائي لهاته الرقابة⁽³⁾.

ويكون اختصاص لجان الصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط وفق المعيارين العضوي والمالي كما تم تحديده سابقا، ليكون المعيار المالي هنا لتأهيل اللجنة هو التقدير المالي الإداري للمصلحة المتعاقدة بالنسبة لرقابة دفاتر الشروط.

وهذا ما يطرح إشكالا على المستوى العملي نظرا لسوء التقدير من جهة الإدارة في غالب الأحيان، ما يؤدي إلى اختصاص لجنة أخرى بنظر مشروع الصفقة غير تلك التي نظرت في مشروع دفتر الشروط وهل تكون ملزمة بما وصلت إليه اللجنة الأولى⁽⁴⁾؟!؟

(1) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247 / 15، القسم الأول، مرجع سابق، ص 242.

(2) المادة 26 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص 08.

(3) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 137.

(4) النوي خرشي، مرجع سابق، ص 405.

إلا أن هناك استثناء على هذا المبدأ وهو إعفاء المصلحة المتعاقدة من التأشيرة المسبقة للجان الصفقات العمومية على دفاتر الشروط، إذا تعلق الأمر بالعمليات ذات الطابع المتكرر و/أو من نفس الطبيعة، والتي تتم وفق دفتر شروط نموذجي مصادق عليه⁽¹⁾.

ويقصد بدفاتر الشروط النموذجية تلك التي تكون بنودها التعاقدية نفسها دون تغيير في الأحكام الخاصة بالصفقة سوى كمية ونوعية المواد المستعملة⁽²⁾.

وتعتبر رقابة لجان الصفقات العمومية وجوبية على مشاريع دفاتر الشروط للصفقات العمومية، واعتبار الدفتر المطروح للمنافسة دون وجود تأشيرة اللجنة المختصة عليه دفتر غير قانوني⁽³⁾.

ثانيا/صلاحية لجان الصفقات العمومية في دراسة مشاريع الصفقات العمومية:

بعد حصول المصلحة المتعاقدة على دفتر الشروط المصادق عليه من قبل اللجنة المختصة، تنتقل إلى مرحلة الدعوة إلى المنافسة عن طريق الإعلان ثم مرحلة إسناد الصفقة حسب المعايير المحددة في دفتر الشروط كمعيار أفضل عرض أو اقل سعر أو معايير أخرى. ثم تقوم المصلحة المتعاقدة بالإعلان عن المنح المؤقت في نفس وسائل الإعلان عن الدفتر. وبعد استنفاد آجال الطعن ودراسة الطعون، نكون قد شكلنا مشروع صفقة جاهز للعرض على لجنة الصفقات العمومية المختصة⁽⁴⁾.

وهذه الصلاحية تؤهل لجنة الصفقات فرض رقابتها ودراستها للعناصر التالية⁽⁵⁾:

- وضوح معايير الاختيار المحددة والالتزام بتطبيقها.
- رقابة عمليات سحب دفاتر الشروط وخلوها من أي عراقيل.
- رقابة إجراءات عملية إيداع العروض.

(1) المادة 07/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

(2) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 54.

(3) وليد زرناجي، مصدر سابق.

(4) بن احمد حورية، الرقابة الإدارية والقضائية على الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017/2018، (غير منشورة)، ص 88.

(5) النوي خرشي، مرجع سابق، ص (406،407).

- الرقابة على مرحلة فتح وتقييم العروض بتقاضي فتح مسبق للأظرفة أو قبول عروض متأخرة أو وضع عراقيل لحضور المعارضين جلسة الفتح.
كل ذلك بدراسة مدى مطابقة الملف المقدم من قبل المصلحة المتعاقدة مع النصوص الواجبة التطبيق، من حيث توفر الملف اللازم كاملا، وصحة كل إجراء من الإجراءات الواجب إتباعها بمعنى أن رقابة اللجان تبدأ من دراسة الملف أولا ثم دراسة هل تم احترام كل المراحل والإجراءات المحددة وفقا لتنظيم الصفقات العمومية ثم فحص كل إجراء ومدى سلامته من الناحية القانونية⁽¹⁾.

ثالثا: صلاحية لجان الصفقات العمومية بدراسة مشاريع الملاحق:

إن فعالية الرقابة تكمن في فرضها عبر كل مراحل إبرام الصفقة العمومية، وإفلات أي إجراء من الرقابة يفرغها من محتواها⁽²⁾، ولهذا منح المنظم الجزائري بموجب المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 للجان الصفقات العمومية رقابة مشاريع الملاحق، لكن وبالاطلاع على كل النصوص المنظمة لاختصاص وتشكيلة كل لجنة على حدة، نستوضح أن رقابة اللجان للملاحق ليست مطلقة بل مقيدة بشروط محددة في المادة 139 من ذات المرسوم الرئاسي، لكن أولا لا بد من تحديد ما هو الملحق ثم شروط رقابة لجان الصفقات العمومية على الملاحق.

تعريف الملحق:

(الملحق هو وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليصها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة)⁽³⁾.

(1) وليد زرناجي، مصدر سابق.

(2) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص 05.

(3) المادة 01/136 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 33.

ومنح المصالح المتعاقدة إمكانية إعداد ملاحق للصفقات العمومية التي تم إبرامها والبدء في تنفيذها، هو تطبيق لمبدأ المرونة في تسيير المرافق العامة، وليكون أداة في يد المصالح المتعاقدة لتعديل الصفقة بطريقة قانونية، وذلك ضمن الشروط التالية⁽¹⁾:

- أن يكون هدف الملحق تعديل الصفقة بالزيادة أو النقصان.
 - يمكن أن يغطي الملحق خدمات تكميلية لموضوع الصفقة.
 - إذا بلغ مبلغ الملحق أكثر من 10% من مبلغ الصفقة يجب عرضه على لجنة الصفقات العمومية.
 - لا يمكن أن تكون الخدمات التي لا تمنح بأوامر الخدمة محل تسوية بملحق.
 - يمكن للمصلحة المتعاقدة إبرام ملحق لأداء خدمات أو اقتناء لوازم للتكفل بالنفقات الضرورية لضمان مواصلة المرفق الذي انشئ من قبل، ولكن بشرط أن يتم هذا الملحق قبل الاستلام النهائي للصفقة وبشرط أن لا تتجاوز مدة الملحق ثلاث أشهر والكميات بالزيادة 10%.
 - يجب أن لا يؤثر الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة ما عدا في حالات إذا طرأت أمور غير متوقعة وخارجة عن إرادة الأطراف ولا يغير موضوع الصفقة أو مداها.
 - تكون المصلحة المتعاقدة ملزمة بالتبرير أمام لجنة الرقابة عند تجاوز الملحق مبلغ 15% من المبلغ الأصلي للصفقة إذا كانت لوازم ودراسات وخدمات و 20% لصفقات الأشغال بأن هذا التعديل لا يمس بالشروط الأصلية للمنافسة وأن هذا الإجراء الجديد كان ضروريا لإتمام المشروع، طبعا باستثناء التبعات التقنية غير المتوقعة.
 - يمكن تحديد أسعار جديدة عند تعذر الأخذ بالأسعار المتفق عليها بالنسبة للخدمات التكميلية.
 - أن يتم الملحق ضمن آجال التنفيذ باستثناء:
- * الملحق عديم الأثر المالي ويتعلق بإدخال بند أو تعديل بنود غير المتعلقة بآجال التنفيذ.

⁽¹⁾ شوقي يعيش تمام و بن الدراجي عثمان، مرجع سابق، ص (10،11).

*إذا ترتب عن أسباب استثنائية غير متحكم فيها أدت إلى اختلال التوازن الاقتصادي للعقد أو تأخير الأجل التعاقدى الأصلي.

*إذا لم يكن استثناء ضبط الكميات النهائية للصفقة في الآجال التعاقدية ويمكن إبرام الملحق بعد الاستلام المؤقت للصفقة ولكن قبل إمضاء الحساب النهائي.

*لا يخضع الملحق الذي لا يعدل تسمية الأطراف والضمانات التقنية وأجل التعاقد وكان مبلغ الملحق لا يتجاوز 10% من المبلغ الأصلي للصفقة ويخضع الملحق الذي يتضمن أشغال تكميلية للرقابة الخارجية إذا تجاوز 10 بالمائة.

و يمكن التوصل إلى أن الملحق هو اتفاق إضافي و لا يشكل عقدا جديدا ، و يتم إبرامه بصفة انفرادية لمواكبة التغيرات التي قد تحصل بعد إبرام الصفقة ، من أجل تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية تضمنتها الصفقة الأصلية من أجل الزيادة أو النقصان .

و يمكن أن يأخذ أحد الأصناف التالية⁽¹⁾:

*ملحق الأشغال المضافة ، هذا النوع من الملاحق يأخذ أحد الأشكال التالية :

- ملحق الأشغال المضافة أو المنقصة يهدف إلى زيادة الأشغال أو تقليصها و تتم هنا مراعاة الأسعار بناء على الصيغة المحددة في الصفقة الأصلية .

- ملحق إدخال أشغال جديدة لم تتضمنها الصفقة .

*ملحق التغيير : لتغيير أحد أطراف الصفقة أو تغيير التزامات و نمط التسيير .

*ملحق الإقفال النهائي للصفقة لإيقاف و قفل الخدمات المنفذة بصفة نهائية و هو ملحق

استثنائي يبرر إما :

- التخلي عن المشروع بقرار من الإدارة .

- التسوية الودية للنزاع

- القوة القاهرة .

⁽¹⁾أتياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص03.

ونظم المنظم الجزائري أحكام الملحق بالتفصيل ليضع الحالات التي يجعله فيها خاضعا لرقابة اللجان وفقا للتفصيل السالف⁽¹⁾.

وهذا التفصيل يوضح إعفاء الكثير من الملاحق من فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية، ما يجعله بابا من أبواب الفساد المالي و تبديد المال العام، لأنه يسمح للمصالح المتعاقدة باللجوء إلى أسلوب الملاحق في حدود لا تتجاوز النسب المحددة ضمن المادة 139. والتي تعتبر نسبه ليست بالبسيطة، وتمثل مالا عاما يتوجب حمايته⁽²⁾، والذي يعتبر الملحق مساحه خصبه لاختلاسه والتلاعب به⁽³⁾.

رابعا/ صلاحية لجان الصفقات العمومية بدراسة الطعون المتصلة بالمنح المؤقت للصفقة العمومية:

إلى جانب اختصاص لجان الصفقات العمومية بالرقابة على مشاريع الصفقات العمومية بدراسة مدى مطابقتها للقوانين فهي مختصة بدراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت، وهذا الإجراء استحدثه المرسوم الرئاسي رقم 02 / 250 المنظم للصفقات العمومية، وواصل المنظم الجزائري تبنيه له من خلال كل المراسيم التي جاءت بعده⁽⁴⁾.

ويعتبر المنح المؤقت عملية إسناد للصفقة مؤقتا لأحد المتعهدين المشاركين في المنافسة والذي يتم اختياره بناء على معايير مالية وتقنية معينة حسب ما هو محدد في دفتر الشروط والإعلان، وأجاز المنظم الطعن فيه لضمان حق المشاركين⁽⁵⁾.

⁽¹⁾المادتين 136 و139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص (33،34).

⁽²⁾ تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، مرجع سابق، ص08.

⁽³⁾ بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 59.

⁽⁴⁾ لطيفة بهي، (آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر)، مجلة الندوة للدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الأول، 2013، ص201.

⁽⁵⁾ بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 59.

ويعرف الطعن هنا بأنه الاحتجاج الذي يقدمه المتعهدون الذين لم تقبل عروضهم ضد المنح المؤقت للصفقة، إلى جانب طعن آخر يعتبر بابا من الحلول الودية لتسوية نزاعات التنفيذ والذي يلاحظ انه لم يتم منحه لكل اللجان كما هو الحال بالنسبة لطعون المنح المؤقت⁽¹⁾، وتتم الطعون وفقا للتفصيل الموضح ضمن المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15⁽²⁾.

- في اجل عشرة أيام ابتداء من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة أو في بوابة الصفقات العمومية. والملاحظ أن المنظم خالف القواعد العامة في احتساب الآجال كاملة لما حدد بدء الأجل من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت وليس لليوم الموالي كما تفرضه القواعد العامة.

و عندما تجتمع اللجنة لنظر الطعون فإنها تدرس الملف كاملا بعد طلبه من المصلحة المتعاقدة، بدراسة كل الإجراءات التي اتبعتها ومطابقته للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية كما سبق بيانه عند مناقشة دراسة مشروع الصفقة، ولاسيما دراسة تطبيق معايير الاختيار والإقصاء⁽³⁾، وتفصل اللجنة في الطعن خلال اجل 15 يوما، مع العلم أن الطعن في المنح المؤقت طبعا يجعل المصلحة المتعاقدة غير قادرة على عرض مشروع الصفقة على اللجنة إلا بعد الفصل في الطعن، واستثنى المنظم لجان المؤسسات العمومية المحلية والوطنية من دراسة الطعون ووجهها للجان جهات الوصاية⁽⁴⁾.

ونقول بان تمكين لجان الصفقات العمومية من دراسة الطعون في المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه والطعن في إعلان عدم الجدوى أو إلغائه يمكن المتعاملين من الدفاع عن حقوقهم كما يضمن رقابة على إجراءات المنح مما يعطي للرقابة الخارجية القبلية فعاليتها.

⁽¹⁾ راجع في التسوية الودية للنزاعات عند التنفيذ، بن سرية سعاد، مرجع سابق، ص 62.

⁽²⁾ المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 40.

⁽³⁾ وليد زرناجي، مصدر سابق.

⁽⁴⁾ المادة 09/82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 23.

وسهل المنظم على المتعاملين عندما رتب على الخطأ في توجيه الطعن أمام اللجنة المختصة، توجيهها تلقائياً إلى اللجنة المؤهلة بنظرها دون رفضها.

في الأخير يمكننا القول بأن تنظيم الصفقات العمومية منح صلاحيات رقابية للجان الصفقات العمومية تؤهلها متابعة الصفقة منذ بداية التحضير لها إلى غاية الإبرام، وهذه الرقابة عبر كل مراحل الصفقة تقوي مركز الرقابة الخارجية القبلية.

المطلب الثالث: إجراءات عمل لجان الصفقات العمومية.

لا يمكن الحكم على النظام القانوني للجان الصفقات العمومية دون التطرق لإجراءات عملها، لأن الصلاحيات الممنوحة للجان الصفقات العمومية والتي تؤهلها رقابة كل مراحل الصفقة، تتطلب إجراءات عمل مضبوطة تتناسب وأهمية الدور الرقابي الموكل لها، وردت الأحكام المتعلقة بسير أعمال لجان الصفقات العمومية في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 في القسم الفرعي الثالث تحت عنوان " الأحكام المشتركة"، فهي نفس الإجراءات التي تحكم سير لجان المصالح المتعاقدة واللجان القطاعية في المواد 191 وما بعدها، ونرى في توحيد قواعد عمل اللجان أمراً طبيعياً نظراً لممارستها نفس الصلاحيات الرقابية⁽¹⁾، والتي يمكن تقسيمها إلى عنوانين رئيسيين:

الفرع الأول: إجراءات عقد اجتماعات لجان الصفقات العمومية.

تجتمع لجنة الصفقات العمومية بمبادرة من رئيسها كلما كان ذلك ضرورياً⁽²⁾، بمعنى انه كلما كان هناك ملفات تستدعي الدراسة يحدد الرئيس جلسة للنظر فيها ويعلم بذلك الأمين العام للجنة الذي يبادر إلى تبليغ الأعضاء بموعد الجلسة.

⁽¹⁾ أعمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقاً للمرسوم الرئاسي 247 / 15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص (119)، (120).

⁽²⁾ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11، مؤرخ في 16 مارس 2011، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 16، بتاريخ 13 مارس 2011، ص 10.

و كان المنظم الجزائري مرنا في قواعد انعقاد لجان الصفقات العمومية، ويظهر ذلك من خلال أن التنظيم لم يحدد عدد الاجتماعات لهاته اللجان، بل ربطها بمبادرة من الرئيس كلما رأى ذلك ضروريا، فله وحده السلطة التقديرية، ولكن في نفس الوقت قد يؤدي هذا إلى سوء استعمال الرئيس لهاته السلطة، ما قد يؤدي إلى تراكم الملفات دون دراسة⁽¹⁾.

وعند الحديث عن إجراءات عقد اجتماعات لجان الصفقات العمومية، يظهر الدور المهم للكتابة الدائمة للجنة الموضوعة تحت سلطة الرئيس، الذي يتولى المهام التالية⁽²⁾:

- التأكد من أن الملف المقدم كامل بالاستناد إلى أحكام هذا المرسوم وحسب ما هو مبين في النظام الداخلي.
- تسجيل ملفات مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق وكذلك أية وثيقة تكميلية وإعطاء إشعار بالتسليم مقابل ذلك.
- إعداد جدول الأعمال لجلسات واجتماعات لجنة الصفقات.
- يعد استدعاءات أعضاء اللجنة وممثلي المصلحة المتعاقدة والمستشارين المحتملين (الخبراء).
- إرسال الملفات إلى المقررين.
- إرسال المذكرة التحليلية لمشروع الصفقة أو الملحق والتقرير التقديمي إلى أعضاء اللجنة.
- إرسال الملفات المعروضة على أعضاء اللجان للاطلاع عليها قبل انعقاد الجلسة.
- تحرير التأشيرات والمذكرات ومحاضر الجلسات.
- إعداد التقارير الفصلية عن النشاط.
- تمكين أعضاء اللجنة من الاطلاع على المعلومات والوثائق الموجودة لديها.
- متابعة رفع التحفظات المنصوص عليها في المادة 195، بالاتصال مع المقرر.

(1) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 177.

(2) المادة 199 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

وعليه فإن المصلحة المتعاقدة ملزمة بتقديم ملف مشروع الدفتر أو الصفقة أو الملحق كاملا مرفقا بتقرير تقديمي وبطاقة تحليلية تفصل عرضها فيه، طبقا لنموذج محدد متوفر لدى أمانة كل لجنة، والذي يرسل على الأقل قبل 8 أيام من انعقاد الجلسة⁽¹⁾، وهذا الملف بالكامل تحوله الأمانة العامة إلى الرئيس ليعين بدوره مقررا لدراسة الملف -وقد يكون خبيراً- لتقديم تقرير تحليلي للملف⁽²⁾.

وبالطبع الأمانة العامة لكل لجنة تمسك سجلا لتسجيل الملفات الواردة عليها بالترتيب التسلسلي لها، ليحدد لها جلسات بنفس الترتيب، باستثناء الملفات المستعجلة. وتعتبر الأمانة العامة للجنة حلقة الوصل بين المصالح المتعاقدة واللجنة من جهة، وبين رئيس اللجنة والأعضاء من جهة أخرى.

تعمل الأمانة العامة على إرسال الملف كاملا إلى المقرر وإلى الأعضاء للاطلاع عليه قبل الجلسة على الأقل 8 أيام⁽³⁾، ونفس الأجل ينطبق على كل اللجان وعلى كل الملفات دون تمييز لأنه لم يفتح المجال إلى تمديد هذا الأجل بالنسبة للملفات المعقدة والتي تحتاج إلى أجل إضافي لدراستها.

بعد قيام رئيس اللجنة بتحديد تاريخ الجلسة وتعيين المقرر يقوم الأمين العام للجنة بتحويل الملف للمقرر ليعد تقريره كما يقوم بإبلاغ كل الأعضاء بتاريخ الجلسة وتزويدهم بالملف للاطلاع عليه، ليكون الجميع مستعدين لموعدهم اجتماع اللجنة⁽⁴⁾.

ولتمكين اللجان من القيام بمهمتها الرقابية على أكمل وجه، واقتناعا من المنظم من أن تشكيلة اللجان لا تضم العضوية ذات التأهيل الكافي، أجاز لها الاستعانة بأي شخص ذو خبرة

(1) المادة 197 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

(2) المادة 193 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ، مصدر سابق، ص44. إمكانية تعيين خبير كمقرر إجازة لا تتمتع بها إلا اللجان القطاعية دون لجان المصالح المتعاقدة ولا ندري ما هو مبرر هذا التمييز؟

(3) المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المتضمن النظام الداخلي للجان الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص12.

(4) وليد زرناجي، مصدر سابق.

من شأنه مساعدتها في مهامها، وهو إجراء يثمن، لأن مجال الصفقات العمومية تقني والملفات المعروضة على اللجنة قد تحتوي معلومات تفصيلية لا يفهمها إلا ذوو الخبرة، لإزالة أي غموض⁽¹⁾.

إلا أن هذه الإجازة للاستعانة بخبير جاءت عامة ومطلقة، والمفروض أن لا يبقى ذلك بيد رئيس اللجنة يستخدمه كما شاء دون تنظيم⁽²⁾.

واستثناء يمكن تأجيل الملف المجدول في جدول أعمال الجلسة دون النظر فيه لاستكمال المعلومات إذا رأت ذلك ضرورياً لأن الملف بالشكل الذي هو عليه غير قابل لعقد الاجتماع بشأنه، وفي هذه الحالة توقف الآجال المتعلقة بدراسة الملف ولا تعود إلى السريان إلا ابتداء من يوم تقديم المعلومات المطلوبة⁽³⁾.

لكن الإشكال الذي يطرح هنا ضمن نقاش إجراءات عقد اجتماعات لجان الصفقات العمومية، لو أن اللجنة لم تجدول الملف المعروض عليها خلال الآجال ولم تدرس الملف؟ هل يعد سكوتها قبولاً بالنسبة للمصلحة المتعاقدة؟ وهل هناك إجراءات للضغط على اللجنة لجدولة الملف؟

أجاب المنظم بأنه إذا لم تصدر التأشيرة في الآجال المحددة تخطر المصلحة المتعاقدة الرئيس الذي يجمع اللجنة خلال 8 أيام الموالية لهذا الإخطار، وتلزم اللجنة بعقد اجتماع خلال هذا الأجل والفصل في الملف بالأغلبية البسيطة للحاضرين⁽⁴⁾.

ورغبة من الناظم في أن يجعل عمل اللجان ذو طابع جماعي اعتبر اجتماعاتها غير صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها⁽⁵⁾، ويجب على الرئيس إعلان عدم عقد الجلسة بعد

(1) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقاً للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 120.

(2) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 177.

(3) المادة 07/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

(4) المادة 198 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

(5) المادة 191 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 43.

نصف الساعة الأولى من التوقيت المحدد في الاستدعاء إذا لم يكتمل النصاب القانوني، ويعد محضرا بذلك⁽¹⁾.

واعتماد التركيبة الجماعية والأسلوب الجماعي في اتخاذ القرار الرقابي له مزايا لا تتكرر وهذا يحسب للمنظم الجزائري.

الأسلوب الجماعي في اتخاذ القرار:

يقصد به مساهمة عدة أفراد يتجاوز الاثنان للعمل كفريق واحد في اتخاذ القرار ، وتعود أهمية هذا الأسلوب إلى قاعدة أن قرار عدة أفراد أفضل من قرار الفرد الواحد، لأنه يضمن الاستفادة من خبرات ومعارف متعددة للمشاركين (الأعضاء) باختلاف وظائفهم ومستوياتهم، كما أنه أسلوب يكرس الديمقراطية في اتخاذ القرار وللأسلوب الجماعي أهمية بالغة تظهر من خلال⁽²⁾:

- إمكانية توفر البدائل.
 - توزيع مخاطر الفشل بعكس القرار الفردي.
 - يضمن تنوع الأفكار والآراء.
 - مساعدة الجميع في تنفيذ القرار لأنهم أصحاب القرار وناجم عن قناعتهم.
- ونرى في الطابع الجماعي الذي اعتمده تنظيم الصفقات العمومية في الرقابة الخارجية القبلية ضمانا للشفافية والثقة فيما تصدره من قرارات ما يمنحها القوة في التأثير كمقررات رقابية.

(1) المادة 04/22 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المتضمن النظام الداخلي للجان الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص11.

(2) أسهمان خلفي، دور نظم المعلومات في اتخاذ القرارات دراسة حالة مؤسسة نقاوس للمصبرات، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية، تخصص إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم العلوم الاجتماعية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2008/2009، (غير منشورة)، ص (16، 17).

ولضمان هذا الطابع الجماعي ألزم المنظم أعضاء اللجان أن يشاركوا شخصيا في اجتماعاتها، أو حضور مستخلفيهم في حالة حصول مانع أو غيابهم⁽¹⁾، مع التزامهم بالسر المهني⁽²⁾.

ولتشجيع الأعضاء على الالتزام بحضور جلسات اللجان منح الأعضاء المقررين وأصحاب الصوت التداولي وكذا المكلفين بتسيير كتابات لجان الصفقات العمومية تعويضات⁽³⁾.

لكن المفاجئ أن المنظم بعد كل ما سبق بيانه عن إصراره على الطابع الجماعي، يأتي وفي نفس المادة بإجراء يهدم كل ما بناه، لما أجاز عقد اجتماع اللجنة خلال 08 أيام الموالية للاجتماع الأول الذي ألغي لعدم اكتمال النصاب القانوني للأعضاء⁽⁴⁾.
ويصح الاجتماع حينها "...مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين..." لأن هذه العبارة تجعل الاجتماع صحيحا ولو بعضو واحد ويكون القرار الصادر عن اللجنة قانوني ويمكن الاحتجاج به.

فكيف للمنظم هدم الصفة الجماعية للجان بهاته المادة؟ وما هو مبرر هذا الإجراء؟ والذي نظن أنه لا وجود لما يبرره خاصة مع وجود المستخلفين وكان المفروض على الأقل الحفاظ على حد أدنى معين يضمن التشكيلة الجماعية، دون ضرورة حضور الأغلبية المطلقة، خاصة وأنه يمكن استغلال هذه الثغرة والتواطؤ بين عدد من الأعضاء لتعطيل الاجتماع الأول للوصول إلى هذه الإجازة القانونية.

(1) المادة 04/191 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص43.

(2) المادة 194 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

(3) المادة 192 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

(4) المادة 03/191 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص43.

الفرع الثاني: إجراءات مداوات لجان الصفقات العمومية.

بعد تحديد تاريخ جلسة لاجتماع لجنة الصفقات العمومية من قبل رئيسها وإعداد المقرر لتقريره التحليلي، تجتمع اللجنة في التاريخ المحدد وفق جدول أعمال لاجتماع، وتتم مناقشة كل ملف على حدة للتداول بشأنه، تحت إشراف رئيس اللجنة الذي يعطي الفرصة الأولى للمقرر لتقديم توضيحاته، من خلال عرضه للتقرير التحليلي الذي يجب أن يحتوي على حوصلة المقرر حول الملف الذي درسه، وكذا الملاحظات والقرارات و/أو التحفظات التي رآها⁽¹⁾. ويتأكد المقرر بالاتصال مع كتابة اللجنة من رفع التحفظات التي أوضحها في تقريره⁽²⁾. وتؤكد المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 على أن كتابة اللجنة تتولى إرسال هذا التقرير لكل الأعضاء مع التقرير التقديمي قبل الجلسة.

لكن سبق وأن أوضحنا أن رئيس اللجنة يعين المقرر لدراسة الملف ويرسل إليه قبل 8 أيام من تاريخ الجلسة⁽³⁾، والآن يؤكد على ضرورة إرسال تقرير المقرر للأعضاء قبل الجلسة فهل اجل 08 أيام كافي للمقرر لدراسة الملف ووضع تقريره على مستوى أمانة الجلسة وإرسال هذا الملف لكل الأعضاء للاطلاع عليه، كل ذلك قبل الجلسة؟! خاصة وأننا دوما نوضح وأن ملفات الصفقات العمومية سواء كانت دراسة دفاتر شروط أو مشاريع الصفقات والملاحق وكذا الطعون، كلها ملفات تقنية بمعلومات وبيانات دقيقة تحتاج إلى دراسة معمقة حتى يمكن الفصل فيها بشكل صحيح ودقيق وخال من الأخطاء.

ومناقشة إجراءات سير أعمال اجتماعات ومداوات لجان الصفقات العمومية يجرنا إلى البحث عن النظام الداخلي الذي يحكم هذه الجلسات، لا سيما وأن تنظيم الصفقات العمومية لا

⁽¹⁾ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المتضمن النظام الداخلي للجان الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص 09.

⁽²⁾ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المتضمن النظام الداخلي للجان الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص 09.

⁽³⁾ المادة 193 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

يتكلم عن تفاصيل سير مداولاتها، ووجب على كل لجنة صفقات اعتماد نظام داخلي نموذجي⁽¹⁾.

الذي أوكل مهمة اقتراحه إلى اللجنة القطاعية ضمن مجالات اختصاصها التنظيمي⁽²⁾، هذا النظام الذي لم تعتمد لجان الصفقات العمومية أصلاً، الأمر الذي جعل اللجان تعمل وفق طريقة عمل تقليدية تحكمها الأعراف والتقاليد التي تسير بها باقي اجتماعات الإدارة، رغم علمهم بضرورة وجود نظام داخلي، الذي يضمن سير أعمال اللجان بطريقة قانونية، ويضع الحلول لبعض الأوضاع التي تجد اللجنة نفسها في مواجهتها، ويحدد كفاءات عمل اللجنة وتنظيمها⁽³⁾.

وبين فريق يرى انه من الأفضل وضع نظام موحد لكل لجان الصفقات العمومية نموذجي لجميع اللجان لتوحيد طريقة العمل وتقادي التناقضات والاجتهادات الارتجالية⁽⁴⁾. وفريق يرى من وجهة النظر الواقعية والخبرة الميدانية ضرورة وجود نظام داخلي لكل لجنة على حدة يتناسب وخصوصية كل لجنة وطبيعة نظامها القانوني وتبعيتها لجهة إدارية حسب التنظيم الإداري⁽⁵⁾.

فإن النظام الداخلي النموذجي الذي تكلم عنه تنظيم الصفقات العمومية لم يصدر بعد رغم استمرار عمل لجان الصفقات العمومية، ولذلك اعتمدنا في بعض النقاط الرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 118/11 الصادر في ظل المرسوم الرئاسي رقم 236/10⁽⁶⁾.

(1) المادة 177 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

(2) المادة 183 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

(3) وليد زرناجي، مصدر سابق.

(4) بوسلامة حنان، (الرقابة على الصفقات العمومية في القانون الجزائري)، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، عدد 47، 2017، ص159.

(5) وليد زرناجي، مصدر سابق.

(6) مرسوم رئاسي رقم 236/10، مصدر سابق، ص03.

وذلك لاحتوائه على بعض الإجابات لنقاط يثيرها موضوع إجراءات سير لجان الصفقات العمومية.

لكن ما يجب تأكيده أن لجان الصفقات العمومية في مجال تسييرها لمداولاتها واجتماعاتها لا تعتمد إلا على نصوص تنظيم الصفقات العمومية، وكذا ما تم التواتر عليه والعمل به بشكل روتيني تلقائي، وغياب وجود نظام داخلي يحكم سير لجان الصفقات العمومية يؤدي إلى هشاشة النظام القانوني لها، ولكن حاولنا استقرار نصوص المرسوم التنفيذي رقم 118/11 وكذا الاعتماد على ما توصلنا إليه من خلال الاتصال بالأمانة العامة للجنة الصفقات العمومية الولائية لنصل إلى توضيح كيف تتم أعمال اللجان، والتي تسير عن طريق إشراف رئيس اللجنة الذي يعطي لكل متدخل من الأعضاء يطلب الكلمة فرصة لتقديم رأيه أو ملاحظاته⁽¹⁾. ثم يعرض كل رأي على التصويت برفع اليد، وتتخذ القرارات بالأغلبية للحاضرين، ويكون صوت الرئيس مرجحاً⁽²⁾.

وان كان البعض ينتقد طريقة التصويت برفع اليد لأنها تفتح الباب للمجاملة، وهذا يمس بمصداقية الرقابة ويرون انه من الضروري تغيير هذا النظام وتبديله بالتصويت السري⁽³⁾. وللإشارة فإن أصوات الحاضرين ليست كلها تداولية، لأن من يمثلون المصلحة المتعاقدة والمصلحة المستفيدة من الخدمات الاجتماعية لهم صوت استشاري فقط، لأن دورهم يتوقف عند إمداد اللجنة بالمعلومات الضرورية لتوضيح الملف⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المتضمن النظام الداخلي للجان الصفقات العمومية ، مصدر سابق، ص10.

⁽²⁾ المادة 03/191 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص43.

⁽³⁾ خضري حمزة، مرجع سابق، ص179.

⁽⁴⁾ المادة 176 والمادة 188 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص (42،43).

وهنا لابد من فتح قوس لوقفه إجرائية قانونية حول أصحاب الصوت الاستشاري، فقد يكون منهم رئيس اللجنة هو مسؤول المصلحة المتعاقدة أو من يمثله كما سبق بيانه، في تشكيلة لجان الصفقات العمومية.

فكيف يكون صوته مرجحا ولا يملك إلا صوت استشاري؟

والأكثر من ذلك انه وعند غياب رئيس اللجنة أو حدوث مانع له من الذي يمكن أن ينوبه؟ يمكن المسؤول الأول للمصلحة المتعاقدة أو سلطة الوصاية -في حالة رئاسة اللجنة من جهة الوصاية- تعيين عضو مستخلف من خارج اللجنة لاستخلافه⁽¹⁾.

كيف يعقل أن مسؤول المصلحة المتعاقدة هو من يعين مستخلف لرئيس لجنة الرقابة!!! وكل هذا يؤكد ما توصلنا إليه من أن المصلحة المتعاقدة تراقب نفسها.

طبعا كل المداورات الخاصة بلجان الصفقات العمومية تسجل في سجل مخصص لذلك مرقم ومؤشر عليه من رئيس اللجنة تقيد فيه كل تفاصيل سير الجلسة والآراء المقدمة، وان كان هناك تحفظات تسجل، كما يجب تسجيل الاعتراضات ومبرراتها، وان كان القرار اتخذ بالإجماع يسجل ذلك في محضر الجلسة⁽²⁾.

لنتوج أعمال لجنة الصفقات العمومية بمحضر الاجتماع الذي يوقع فيه كل الأعضاء الحاضرين والرئيس⁽³⁾.

وميز المنظم الجزائري في الأجل الممنوح للجان الصفقات العمومية لتقديم نتائج ممارسة دورها الرقابي بين لجان المصالح المتعاقدة واللجنة القطاعية، حيث منح للأولى اجل 20 يوما من تاريخ إيداع الملف كاملا على مستوى كتابة اللجنة، أما اللجان القطاعية فمنحها تنظيم الصفقات العمومية أجل 45 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا على مستوى كتابة

⁽¹⁾المادة 02/176 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

⁽²⁾وليد زرناجي، مصدر سابق.

⁽³⁾المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المتضمن النظام الداخلي للجان الصفقات العمومية، مصدر سابق، ص11.

اللجنة⁽¹⁾، أما اللجان القطاعية فمنحها تنظيم الصفقات العمومية أجل 45 ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا على مستوى كتابتها⁽²⁾.

واستثنى من ذلك حالة دراسة الطعون لئمنحها أجلا خاصا، لما له من أولوية في دراسة الملفات والذي يكون في اجل 15 يوما من تاريخ رد المصلحة المتعاقدة على الاستفسار المقدم لها من رئيس اللجنة، والتي تكون بدورها ملزمة بالرد على اللجنة واستفسارها خلال 10 أيام من تاريخ تبليغها سواء كان الطعن أمام لجنة من لجان المصالح المتعاقدة أو اللجنة القطاعية⁽³⁾. لكن التنظيم لم يحدد طريقة التبليغ التي يعتد بها، كما لم يوضح الإجراء الواجب الإلتباع لو أن المصلحة المتعاقدة التزمت السكوت أمام الاستفسار الموجه لها من قبل اللجنة، وهل يعد سكوتها رفضا أو قبولا.

كما يلاحظ على هذا النص عدم تحديده للأجل الواجب على اللجنة احترامه من تاريخ تقديم الطعن المقدم لها إلى تقديم الاستفسار الذي ترسله إلى المصلحة المتعاقدة المعنية ما يجعل هذا الأجل مفتوحا غير محدد.

وعلى كل فإن أشغال اجتماعات وجلسات لجان الصفقات العمومية تنتهي بتحرير محضر يحتوي نتائج التصويت والتحفظات المعبر عنها وكل رأي طلب احد الأعضاء تدوينه. كما يبين إن كانت هناك تحفظات ما إذا كانت تلك التحفظات موقفة أو غير موقفة، ويعلل كل قرار ذهب إليه اللجنة .

كما يوقع الرئيس على مستخرج المحضر، وهذا المستخرج هو ما يبلغ للمصلحة المتعاقدة والمعنى في حالة الطعون في اجل 48 ساعة من تاريخ انعقاد الاجتماع، ما عدى حالة دراسة

(1) المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص42.

(2) المادة 189 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص43.

(3) المادة 08/82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص23.

دفاتر الشروط إذا تمت الموافقة عليها فإن ما يرسل للمصلحة المتعاقدة هو دفتر الشروط مؤشر عليه⁽¹⁾.

وفي الأخير يمكن القول أن غياب النظام الداخلي وبقاء العديد من النقاط غير مضبوطة بنصوص تنظيمية يجعل من كل لجنة صفقات تعمل وفق هواها وكما اتفق.

مع تسجيل عدة ملاحظات حول الآجال وإنابة الأعضاء الغائبين وإشكالية الاجتماع الثاني في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني للاجتماع الأول، وكذا تبليغ المصالح المتعاقدة بمستخرج عن محضر الجلسة دون اشتراط التنظيم إلى صياغة ما تتوصل إليه اللجان في شكل قرار أو مقرر إداري مستقل يعطيه القيمة القانونية، ربما يعود سبب ذلك تركه للنظام الداخلي الذي لم يصدر بعد.⁽²⁾

كل ذلك يضعف النظام القانوني لهيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية، ما يؤدي إلى إضعاف دورها الرقابي بالضرورة.

والسؤال الذي يطرح الآن وبإلحاح، ما هي الآثار القانونية التي يمكن أن تترتب على ممارسة لجان الصفقات العمومية لدورها الرقابي الذي تم توضيحه؟

(1) وليد زرناجي، مصدر سابق.

(2) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 81.

المبحث الثاني: الآثار القانونية لرقابة لجان الصفقات العمومية.

هيئات الرقابة الخارجية القبلية هي مركز اتخاذ القرار فيما يتعلق بالرقابة على الصفقات العمومية⁽¹⁾.

بمعنى انه لا يمكن تصور إبرام الصفقة دون المرور على لجان الصفقات العمومية والحصول على مقرر التأشيرة التي تعد إجراء جوهريا وأساسيا لإتمام الصفقة⁽²⁾.

ويكون بذلك تنظيم الصفقات العمومية قد أطلق مبدأ عاما بوجود طلب التأشيرة من لجان الصفقات العمومية⁽³⁾.

وهذا يقر بأن لها وحدها صلاحية منح التأشيرة أو رفضها، لتتوج الرقابة التي تمارسها هاته اللجان بمقرر منح التأشيرة أو رفض منحها⁽⁴⁾.

وعليه فإن النتائج المترتبة عن ممارسة لجان الصفقات العمومية لدورها الرقابي، إما إن يكون إصدار مقرر المنح للتأشيرة أو رفض ذلك.

وسنتمسك بهذا المصطلح الذي استخدمه المنظم بصريح النص لتحديد ما تصدره اللجان تنويجا لأعمالها "مقرر منح التأشيرة" و "مقرر رفض التأشيرة".

وسنخصص هذا المبحث لدراسة شروط إصدار هذين المقررين والآثار القانونية التي تترتب عنهما، كل ذلك لتحديد الطبيعة القانونية لما ترتبه أعمال هيئات الرقابة الخارجية القبلية من آثار لممارسة دورها الرقابي على الصفقة العمومية.

(1) المادة 01/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص44.

(2) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 124.

(3) المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص44.

(4) المادتين 178 و189 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص (42، 43).

المطلب الأول: مقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية.

المقصود بالتأشيرة الإجراء الذي تصدره لجنة الصفقات العمومية المختصة، وبمقتضاه تجيز للمصلحة المتعاقدة المعنية الاستمرار في الإجراءات الخاصة بإبرام الصفقة، ووضع الإجراء محل التأشيرة موضع التنفيذ⁽¹⁾، وهذا ما يدفعنا لطرح السؤال التالي: ما هي شروط منح التأشيرة وما هي الطبيعة القانونية لمقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية؟

الفرع الأول: الأحكام الناظمة لمقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية.

منح التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية هيئات الرقابة الخارجية القبلية صلاحية تتويج عملها الرقابي بإصدار مقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية إذا لم تلاحظ أي مخالفة أو خرق للتشريع أو التنظيم المعمول بهما، بعد دراسة المطابقة التي أجرتها. ليسمى المقرر هنا "مقرر التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية"، أما إذا احتوى الملف على عيب لم يرق إلى حد المساس بالتشريع أو التنظيم، لكن في نفس الوقت لا يمكن استمرار الصفقة دون تصحيح هذا العيب، فللجنة الصفقات العمومية في هذه الحالة إصدار مقرر منح التأشيرة بتحفظات، وعليه وجب التمييز بين التأشيرة الشاملة والتأشيرة مرفقة بتحفظات.

أولاً/ مقرر منح التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية:

لم يعرف المنظم الجزائري مقرر التأشيرة الشاملة ولم يحدد شروط منحها، وذكر هذا المصطلح لأول مرة عند الحديث عن أثرها فقط.

⁽¹⁾ أسماء بليلي، مرجع سابق، ص 08.

لكن وباستقراء نص المادة 195 يفهم أن التأشيرة الشاملة هي موافقة اللجنة على الملف المعروف عليها دون أي اعتراض أو تحفظ.⁽¹⁾ وعليه سناحول فيما يلي توضيح شروط إصدار مقرر التأشيرة الشاملة والآثار التي تترتب عنها.

1- شروط إصدار مقرر التأشيرة الشاملة:

هناك شرطين أساسيين لمنح التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية من قبل هيئة الرقابة الخارجية القبلية وهما:

أ- المطابقة لأحكام التشريعية والتنظيمية والعمل المبرمج بكيفية نظامية:

إذا كانت مهمة هيئات الرقابة الخارجية القبلية هي إجراء دراسة المطابقة لمشروع دفتر الشروط أو مشروع الصفقة أو الملحق للتشريع والتنظيم وكذا المطابقة لبرنامج الحكومة، وأنها احترمت كل الشكليات والإجراءات المحددة ضمن التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال إبرام الصفقات العمومية، فإنها عندما تلاحظ عدم وجود أي خرق أو مخالفة لذلك فحتمًا ستمنحها التأشيرة الشاملة، بمعنى شاملة لكل جوانب الملف المعروف، دون أي اعتراض مسجل.⁽²⁾

وان كان البعض فسر المادة على وجه غير الذي أراده المنظم رغم وضوح النص. واعتبروا أن تنظيم الصفقات اشترط لإصدار مقرر التأشيرة الشاملة المطابقة للتشريع فقط دون التنظيم.⁽³⁾

(1) المادة 195 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص44 .

و أكد ذلك: وليد زرناجي، مصدر سابق.

(2) بن دراجي عثمان، مقابلة مع مراقب مالي بمصلحة الرقابة المالية بغيرداية ، يوم 15/02/2019، الساعة 10:00، بجامعة محمد خيضر بسكرة.

(3) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15/247، مرجع سابق، ص05.

و-دحود محمد، اثر الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتفويض المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 15/247 والتشريعات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، يومي 17 و 18 نوفمبر 2016، غير منشور، ص02.

ويبقى هذا التوجه دون تأسيس، ذلك أمام عدم وجود أي نص يتكلم عن شروط التأشيرة الشاملة سوى العبارة التالية "...وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف، إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية".⁽¹⁾

ومصطلح "تفرض التأشيرة الشاملة... على..." تفيد أن النص يتكلم عن الآثار المترتبة عنها و حدودها وليس عن الشروط.

ومع وضوح النص وعدم وجود أي تحديد آخر يخص شروط منح التأشيرة الشاملة. يفرض المنطق انه لا يمكن للجنة الصفقات العمومية تمكين المصلحة المتعاقدة من التأشيرة الشاملة إلا في حالة المطابقة الكاملة للتشريع والتنظيم والعمل الحكومي المبرمج⁽²⁾. والذي يشمل كل عناصر الملف المعروض.

ب- الآجال القانونية لمنح التأشيرة⁽³⁾:

يشترط لمنح التأشيرة الشاملة وصحة مقرر هاته التأشيرة احترام الآجال المحددة لمنحها حسب طبيعة اللجنة⁽⁴⁾، كما سبق تفصيله.

ويثار هنا إشكال سكوت اللجنة وعدم ردها على طلب المصلحة المتعاقدة لمدة تفوق الأجل القانوني المحدد، فهل فوات الأجل يعد موافقة ضمنية أم رفضاً؟ إن طلب التأشيرة من لجان الصفقات العمومية إجباري، وعليه لا يمكن اعتباره رفضاً ولا موافقة، لأن وجود التأشيرة على ملف الصفقة وجوبي لاستمرار إجراءات إبرامها وتنفيذها، ولذلك اوجب المنظم على اللجنة المعنية أن تبت في الملف وبالأغلبية البسيطة للحاضرين خلال 08

⁽¹⁾ المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ، مصدر سابق، ص44.

⁽²⁾ المادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 39.

⁽³⁾ دحدوح محمد، مرجع سابق، ص 03.

⁽⁴⁾ المادتين 178 و189 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص (42، 43).

أيام من إخطار المصلحة المتعاقدة لها، عند عدم صدور التأشيرة في الأجل المحدد والذي يكون كتنكير أو تنبيه لها.

إلا أن النص لم يأت بالحل لو أن اللجنة لم تستجب لهذا الإخطار، والوضع الميداني اظهر أن هذا الإشكال لا يقع عمليا، ذلك أن اللجان ملتزمة بجدولة الملفات التي تعرض عليها. ولا سيما أنها برئاسة مسؤولي المصالح المتعاقدة أو جهة الوصاية، والتي ليس من مصلحتها تعطيل هذه الصفقات⁽¹⁾.

2- الآثار القانونية المترتبة عن مقرر منح التأشيرة الشاملة:

يترتب على صدور مقرر التأشيرة الشاملة الآثار التالية:

- يبلغ المقرر المانع للتأشيرة الشاملة للمصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية خلال 08 أيام من انعقاد الجلسة⁽²⁾.

- تودع المصلحة المتعاقدة نسخة من مقرر التأشيرة على الصيغة أو دفتر الشروط أو الملحق وجوبا مقابل وصل استلام خلال 15 يوما الموالية لإصدارها لدى مصالح إدارة الضرائب والضمان الاجتماعي⁽³⁾.

إلا أن الأثر الأهم لمقرر منح التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية هو القوة الإلزامية لهذا المنح على كل من المصلحة المتعاقدة وهيئات الرقابة المالية (المراقب المالي والمحاسب العمومي).

(1) وليد زرناجي، مصدر سابق.

(2) المادة 08/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

(3) المادة 195 الفقرتين 04 و05 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

3- القوة الإلزامية لمقرر منح التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية:

أ- القوة الإلزامية لمقرر منح التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية على المصلحة المتعاقدة:

إذا كان طلب التأشيرة من لجان الصفقات العمومية إلزامي على المصلحة المتعاقدة، وان اللجنة وحدها المخولة قانونا وتنظيما منحها دون مشاركة جهة إدارية أخرى، فإن التنظيم فرض هذه التأشيرة الشاملة على المصلحة المتعاقدة وبشكل إلزامي⁽¹⁾.

إلا انه تراجع عن هذه الإلزامية وفي نفس النص عندما أجاز للمصلحة المتعاقدة العدول والتراجع عن إبرام الصفقة العمومية رغم وجود التأشيرة، وبعد أن تكون الرقابة قد قطعت أشواطاً في ذلك⁽²⁾.

وباستقراء نص المادة التنظيمية 03/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، يتضح أن الناظم منح المصالح المتعاقدة السلطة التقديرية لإقرار إتمام الصفقة من عدمه، بعد صدور مقرر منح التأشيرة، وبالتالي فالقرار النهائي للاستمرار في الصفقة أو التراجع عنها هو بيد المصلحة المتعاقدة وليس اللجنة المانحة للتأشيرة⁽³⁾.

ب- القوة الإلزامية لمقرر التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية بالنسبة لهيئات الرقابة المالية:

كان المنظم الجزائري واضحاً في منح مقرر التأشيرة الشاملة القوة الإلزامية، وفرضه على كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ليتابع نفس النص التنظيمي بوضع عبارة توحى

⁽¹⁾ المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

⁽²⁾ المادة 03/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

⁽³⁾ تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص08.

بوضع استثناء على هذا المبدأ بقوله: "... إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية..."⁽¹⁾

هذا ما ذهب إليه بعض الأساتذة من اعتبار النص قد ميز بين التنظيم والتشريع واستثنى التنظيم من القوة الإلزامية لمقرر التأشيرة الشاملة للصفقة العمومية بالنسبة لهيئات الرقابة المالية⁽²⁾.

إلا انه وبدراسة دقيقة للفقرة الثانية من المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 سيتضح أن هذا استثناء شكلي لا يمس بالإلزامية مقرر التأشيرة الشاملة على المراقب المالي والمحاسب العمومي، لتبقى التأشيرة الشاملة مفروضة عليهما، ويجعلها تشكل قيودا على الدور الرقابي الذي تمارسه هيئات الرقابة المالية في مجال رقابة الصفقة العمومية، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في الفصل الثاني.

ثانيا: مقرر منح التأشيرة مرفقة بتحفظات:

عندما تلاحظ لجنة الصفقات العمومية المختصة عند ممارسة دورها الرقابي عيبا شاب الملف المعروض عليها كما ذكرنا سابقا، فإنها تصدر مقرر تأشيرة لكن ليست شاملة بل مرفقة بتحفظات لتبلغ به المصلحة المتعاقدة قصد رفعها وتصحيح الخطأ المسجل والمتحفظ بشأنه. وميز التنظيم هنا بين التحفظات الموقفة وغير الموقفة⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

⁽²⁾ دحدوح محمد، مرجع سابق، ص02.

⁽³⁾ المادة 05/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

أ- مقرر منح التأشير مرفقة بتحفظات موقفة:

يقصد به أن المصلحة المتعاقدة لا يمكنها الاستمرار في إجراءات إبرام أو تنفيذ الصفقة وتلتزم بالتوقف عن التنفيذ إلى حين رفع التحفظ الذي حددته اللجنة وهذا يكون في حالة وجود عيب يتعلق بموضوع الصفقة⁽¹⁾.

أما إذا كان العيب الذي شاب الملف يتصل بالشكل فإن التحفظ الذي يسجل هنا غير موقوف، بمعنى أن الصفقة تدخل حيز التنفيذ مع هذه التأشير لكن مع ضرورة رفع التحفظ الشكلي، وهذه التحفظات لا توقف سريان آجال التأشير⁽²⁾.

إلا أن النص لو يوضح ما المقصود بموضوع الصفقة وما الذي يتعلق بالشكل⁽³⁾؟

لأنه قد يتبادر للذهن انه مع استعمال مصطلح موضوع الصفقة فإن ما يتعلق بالشكل هو الجانب الإجرائي، مع العلم أن تنظيم الصفقات العمومية هو تنظيم إجرائي أكثر من كونه موضوعي⁽⁴⁾.

وحقيقة الأمر توضح أن ما يتعلق بالشكل يقصد به شكليات الوثائق المطلوبة كصحة البيانات الواردة فيها، فأى خطأ أو عيب يشوب البيانات أو شكل الوثائق في حدود الأخطاء المادية يعد من الشكليات التي تطلب معها اللجنة رفع التحفظ بتصحيح الخطأ المسجل محل التحفظ، ولذلك كان التحفظ غير موقوف، لأنه بسيط ولا أثر له على إجراءات الصفقة، وما عدى

(1) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص 06.

(2) المادة 05/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

(3) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص 06.

(4) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص 108.

ذلك فهو عيب يتعلق بالموضوع ولا يمكن الاستمرار في إتمام الصفقة قبل رفع التحفظ المتعلق به⁽¹⁾.

وتعرض المصلحة المتعاقدة مشروع الدفتر أو الصفقة أو الملحق بعد رفع التحفظات المرافقة للتأشيرة من جديد، لكن ليس على هيئات الرقابة التي منحت التأشيرة، بل تعرضها على هيئات الرقابة المالية بعد رفع التحفظات مباشرة⁽²⁾.

والمفروض أن يعاد عرضها أولاً على اللجان للتأكد من رفع التحفظ وكيف تم تصحيحه. كما أن التنظيم في رقابة رفع التحفظات من قبل هيئات الرقابة المالية، لم يميز بين التحفظات الموقفة وغير الموقفة.

إلا أنه وبعد تواصلنا مع الأمانة العامة للجنة الصفقات العمومية لولاية بسكرة، سجلنا بأن اللجان تقيد التحفظات في محضر الجلسة وتبلغ المصلحة المتعاقدة بمستخرج المحضر نفسه، أين تلجأ المصالح المتعاقدة حينها إلى تصحيح ما تم تسجيله من عيوب وتعيد الملف من جديد إلى اللجنة تراجع له لتصدر تأشيرة شاملة، لماذا؟

لأنه ليس من مصلحة الإدارة تحويل الملف إلى المراقب المالي مرفق بتحفظات، خاصة وأن التأشيرة الشاملة كما سبق التوضيح تفرض عليه وتكون ملزمة له⁽³⁾.

لنصل إلى أن منح تأشيرة مرفقة بتحفظات تعتبر بمثابة تنبيه وتوجيه من اللجنة إلى المصلحة المتعاقدة لتصحيح الأخطاء التي وقعت فيها، حتى تتمكن من استصدار مقرر التأشيرة وكأنها تمثل إجراء من إجراءات المنح وليس قراراً منفصلاً، لأن اللجنة لا تملك إلا الرفض أو المنح والتأشيرة بتحفظات هي منح ولكنه منح موقوف على شرط، وكأن هذا المقرر هو إجراء تمهيدي لمنح التأشيرة الشاملة وإعطاء فرصة للتصحيح.

⁽¹⁾ وليد زرناجي، مصدر سابق.

⁽²⁾ المادة 05/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

⁽³⁾ وليد زرناجي، مصدر سابق.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمقرر التأشيرة للصفقة العمومية.

إذا كانت لجان الصفقات العمومية هي مركز اتخاذ القرار فيما يتعلق بالرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية، وأن طلب تأشيرتها إلزامي على المصالح المتعاقدة، والتنظيم بهذه الصفة منحها وحدها صلاحية وسلطة إصدار مقرر منح التأشيرة لإتمام الصفقة- الأمر الذي توصلنا إليه فيما سبق- فإن مقرر منح التأشيرة الذي تصدره هذه اللجان يعد تصرفا قانونيا يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط والأركان كما سبق بيانه، لكن إلى أي مدى يمكن اعتبار هذا القرار قرارا إداريا؟ وفيما يلي سنحاول التطرق إلى أركان مقرر منح التأشيرة للوصول إلى تحديد الطبيعة القانونية له⁽¹⁾.

1- السبب: يتمثل سبب مقرر منح التأشيرة من لجان الصفقات العمومية في الحالة التي كانت وراء إصداره، والتي تتمثل في الطلب المقدم من المصلحة المتعاقدة حسب نص المادة 01/196 التي ألزمت المصالح المتعاقدة بطلب التأشيرة شرط أن يكون الملف كاملا لمشروع الدفتر أو مشروع الصفقة أو مشروع الملحق، وأن يكون الملف مطابقا لكل النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بهما⁽²⁾.

2- الاختصاص:

*الاختصاص الشخصي: تختص لجنة الصفقات وفقا لتوزيع الاختصاص الذي حدده التنظيم والذي وضعناه سالفا بإصدار مقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية⁽³⁾.

(1) و للإشارة فان التنظيم لم يكن مستقرا فيما يخص تسمية ما تتوج به اللجان عملها الرقابي فأحيانا يطلق عليه مصطلح مقرر و أحيانا أخرى مصطلح قرار دون أن يكون لذلك تأسيس واضح فهو مجرد تبيان لحالة عدم وضوح الصورة لدى المنظم .

(2) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص105.

(3) المواد من 171 إلى 175 والمادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص (40، 41، 42).

*الاختصاص الزمني: حدد تنظيم الصفقات العمومية اجل 20 يوما و45 يوما لكل لجان المصالح المتعاقدة واللجنة القطاعية على التوالي، للفصل في الملف أمامها وإصدار مقرر التأشيرة⁽¹⁾.

3-الشكل والإجراءات:

*الكتابة: يصدر مقرر التأشيرة للصفقة العمومية في شكل مكتوب، لكن التنظيم لم يحدد لنا هذا الشكل ولا شروطه.

إلا أن التجربة العملية أوضحت انه إذا تعلق الأمر بدراسة مشروع دفتر الشروط فلجنة الصفقات تكتفي بوضع تأشيرتها على مشروع الدفتر، والتي تكون عبارة عن ختم رسمي معد لذلك ويعني المصادقة، وبدونه لا يمكن وضع الدفتر في متناول المتعاملين الاقتصاديين، أما إذا كان الأمر يتعلق بدراسة مشروع صفقة أو ملحق أو دراسة طعون فإن قرار اللجنة يثبت في سجل الجلسة⁽²⁾.

*التبليغ: نصت المادة 08/195 من المرسوم الرئاسي 247/15 على أن مقرر التأشيرة للصفقة العمومية يجب أن يبلغ للمصلحة المعنية والسلطة الوصية خلال 08 أيام على الأكثر من انعقاد الجلسة.

وتجدر الإشارة أن هذه المادة استخدمت وبوضوح مصطلح "قرارات" للحديث عما يجب تبليغه للمصالح المتعاقدة وتعبيرا عما تصدره اللجان بمناسبة دورها الرقابي، إلا أن حقيقة الأمر ما يبلغ هو مستخرج محضر الجلسة فقط، فهل هذا قرار؟

⁽¹⁾المادتين من 178 إلى 189 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص (42، 43).

⁽²⁾ وليد زرناجي، مصدر سابق.

4- الهدف والغاية:

تظهر غاية مقرر منح التأشيرة في توسيع دائرة الرقابة على استعمال المال العام، وضمان مطابقة ما تقوم به المصالح المتعاقدة من إجراءات في مجال إبرام الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم⁽¹⁾.

وإن كنا نرى أن غاية مقرر التأشيرة هو الاستمرار في إجراءات إبرام الصفقة وتنفيذها.

5- المحل:

يتمثل محل مقرر التأشيرة في الأثر القانوني الذي يترتب، والذي حدده المنظم وبوضوح. وهو فرضها على المصلحة المتعاقدة وهيئات الرقابة المالية على الصفقة (المراقب المالي والمحاسب العمومي)⁽²⁾.

إلا أن هذا الأثر يوجد ما يحده وهو سلطة العدول عن إبرام الصفقة، والذي جعل من مقرر منح التأشيرة محدود الأثر لأنه غير قادر على إحداث أثر قانوني بذاته، فهو غير ملزم للمصلحة المتعاقدة مادام بإمكانها التراجع تماما عن إتمام الصفقة رغم صدور مقرر منح التأشيرة لها⁽³⁾.

وبالتالي فإن مقرر منح التأشيرة ليس عملا قانونيا لأنه غير قادر على إحداث أثر قانوني بذاته⁽⁴⁾.

لكن الأصح هو اعتبار مقرر منح التأشيرة تصرفا قانونيا لأنه يقوم على أركان وشروط فرضها التنظيم، وعدم إحداثه أثرا قانونيا بذاته لا يمكن أن ينفي عنه صفة التصرف أو العمل القانوني، لكنه فعلا يؤكد انه ليس قرارا إداريا، لأن القرار الإداري يعرف بأنه: "العمل القانوني

(1) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص107.

(2) المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

(3) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص08.

(4) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص92.

الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث اثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة.⁽¹⁾

فإن من أهم خصائص القرار الإداري إحداث الأثر القانوني، وبالتالي فالأعمال الإدارية التي لا تتمتع بالطابع التنفيذي لا يمكن اعتبارها قرارا إداريا⁽²⁾.

فأين القوة الإلزامية لمقرر منح التأشيرة الشاملة الذي أطلقه المنظم في بداية المادة 196 من المرسوم الرئاسي 247/15؟⁽³⁾

وفي الأخير يمكن القول انه وإن كان طلب التأشيرة من لجنة الصفقات العمومية إلزامي فإن الأخذ بها ليس إلزاميا بالنسبة للمصلحة المتعاقدة، ولكن تفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي وبذلك تتمتع بالقوة الإلزامية في مواجهتهما فقط، وعدم تحديد صيغة شكلية موحدة لمقرر منح التأشيرة يضعف قيمتها القانونية كقرار رقابي بعدم وضوح معالمها.

(1) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 08.

(2) نفس المرجع، ص 10.

(3) والفقرة 04 من المادة 195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

المطلب الثاني: مقرر رفض التأشير على الصفقة العمومية.

من المؤكد أن الهدف من وراء الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية، هو البت في مدى مطابقتها للتشريع والتنظيم، وهذه هي غاية دورها الرقابي، فإذا حدث وأن تضمنت الصفقة العمومية ما يشوبها من مخالفة للتشريع أو التنظيم، فهذا يحول دون منحها التأشير ويكون مصير الملف المعروض الرفض⁽¹⁾.

لكن ما هي الأحكام التي تنظم إصدار مقرر رفض منح التأشير من شروط وقواعد؟ وما هي الآثار التي تترتب عن هذا الرفض؟ وهذا ما سنجيب عنه من خلال العناوين التالية:

الفرع الأول: الأحكام الناظمة لمقرر رفض التأشير

على الصفقة العمومية.

تملك لجان الصفقات العمومية حرية رفض منح التأشير للملف المعروض لرقابتها، لكن هذه السلطة تحكمها شروط، ويعد محورها أن يكون هذا الرفض معللاً⁽²⁾. والتنظيم وإن كان قد اشترط تعليل مقرر رفض منح التأشير للصفقة العمومية، فإنه لم يحدد نوع التعليل الذي يمكن أن يؤسس عليه هذا القرار⁽³⁾.

و إذا اعتمدنا على الهدف الأساسي للدور الرقابي لهيئات الرقابة الخارجية القبلية، فإن رفضها من المفترض أن يكون مؤسساً على صورة من صور المخالفة للتشريع أو التنظيم

(1) دحدوح محمد، مرجع سابق، ص 08.

(2) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص 06.

(3) المادة 02/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص 44.

المعمول بهما، فلا يعقل أن هذه الهيئات وهي من عهد لها برقابة المطابقة للقوانين بمعناها الواسع أن تسمح بتجاوزها.

ولذلك أتت الفقرة الثالثة من المادة 195 لتجعل من أي مخالفة للتشريع أو التنظيم سببا لرفض منح التأشيرة، رغم أن التنظيم أورد لنا مثالا لتبرير الرفض وهو المخالفة التي تمس بالمبادئ العامة التي تحكم الصفقات العمومية⁽¹⁾.

لكن لا يمكننا إنكار جانب من دارسي تنظيم الصفقات العمومية الذين وجهوا انتقادا لنص المادة 03/195 من المرسوم الرئاسي 247/15، لأنها اعتبرت انه ليست كل مخالفة للتشريع أو التنظيم يمكن أن تكون سببا للرفض، بل هذا الشرط معلق على كون المخالفة يجب أن تمس بالمبادئ العامة التي تحكم إبرام الصفقات العمومية.

وبالنسبة لهم فإنه وبمفهوم المخالفة للنص السالف فإن خرق التشريع أو التنظيم غير المبرر بمخالفة تلك المبادئ العامة لا يعد سببا كافيا لرفض التأشيرة، وأن ذلك مساس بمبدأ المشروعية القاضي بضرورة خضوع أعمال الإدارة للقانون⁽²⁾.

لكننا نرى أن عبارة "...مهما يكن من أمر..." لا تدل على الحصر والتحديد بل تطرح حالة قانونية، يمكن أن يقال عنها حالة أو تبرير مفروغ منه لتعليل رفض التأشيرة، لا يمكن تجاهله أو تجاوزه مهما كان من أمر، فهي سبب مفروض بقوة القانون.

وعليه فإن لجنة الصفقات العمومية و أثناء دراسة الملف إذا لاحظت مخالفة للمبادئ العامة التي تحكم الصفقات العمومية المنصوص عليها في المادة 05 من المرسوم الرئاسي 247/15، فإن التعليل يفرض نفسه دون أي لبس أو مجال للشك.

و إذا كان المنظم وضح أن لجان الصفقات العمومية لها سلطة رفض منح التأشيرة إذا خالفت الصفة أو الإجراء محل الرقابة التشريع أو التنظيم ولا سيما مخالفة المبادئ العامة التي تحكم الصفقات العمومية في إطار مهمتها في دراسة المطابقة، وهذا شرط موضوعي لإصدار مقرر رفض منح التأشيرة، فإنه والأكثر من ذلك اشترط أن يكون هذا المقرر معللا بمعنى انه

(1) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 121.

(2) دحدوح محمد، مرجع سابق، ص 09.

يجب تحديد المبرر الذي أدى بلجنة الصفقات العمومية لاتخاذ هذا القرار، أي تحديد صورة المخالفة للتشريع أو التنظيم.

واشترط التعليل يجعل من هذا القرار يحمل صفة القرار الإداري، ذلك أن القرارات الإدارية وحدها التي يشترط فيها التعليل، ولذلك كان من الضروري البحث في الطبيعة القانونية لقرار رفض منح التأشيرة لتحديد قيمته القانونية ومدى فعالية الدور الرقابي للجان التي تصدره.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمقرر رفض التأشير على صفقة العمومية.

إذا كان الدور الرقابي المنوط بهيئات الرقابة الخارجية القبلية هو المطابقة للتشريع أو التنظيم والعمل الحكومي المبرمج، فإن أي مخالفة لذلك تلاحظها اللجنة المختصة يجب أن ترفض بناء عليها منح التأشيرة.

ومن المفترض أن ما يجب أن يترتب عن رفض اللجنة منح التأشيرة هو وقف إجراءات إبرام الصفقة محل الرقابة وعدم ترتيب أي اثر قانوني للإجراء الذي تم رفض منح التأشيرة له. وهذا ما ذهب إليه البعض من اعتبار "قرار الرفض يتمتع بحجية وقوة نفاذ تجاه المصلحة المتعاقدة، لذا تعين عليها عند رفض لجنة الصفقات التأشيرة أن تأخذ ذلك بعين الاعتبار وتواصل تقييم العروض وفقا للمعطيات الجديدة، المادة 195 الفقرة 03".⁽¹⁾

(1) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 122.

إلا أن هذه الفقرة لم ترد فيها عبارة تفيد الإلزام أو الوجوب، مما يعني أن المصلحة المتعاقدة يمكنها اخذ قرار اللجنة بعين الاعتبار كما يمكن أن تتجاهله ولا تعيره اهتماما، وهذا ما منحه التنظيم للمصالح المتعاقدة فعلا وهو سلطة تجاوز مقرر رفض منح التأشيرة⁽¹⁾. وعلى كل فإنه يترتب على صدور مقرر رفض منح التأشيرة وجوب تبليغه للمصلحة المتعاقدة المعنية والسلطة الوصية خلال 08 أيام على الأكثر من انعقاد الجلسة. وأمام استخدام الناظم لمصطلح قرار في مختلف فقرات تنظيم الصفقات العمومية ومصطلح مقرر عند الحديث عما تتوج به لجان الصفقات العمومية أعمالها الرقابية، إلى جانب استعمال عبارة التأشيرة في فقرات أخرى، كلها مصطلحات استخدمت للدلالة على نفس الإجراء وللتعبير عن الأثر المترتب عن الدور الرقابي الذي تمارسه لجان الصفقات العمومية، فهل فعلا يمكن اعتبار رفض الهيئات الرقابية المخولة الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية قرارا؟

وهذا يجرنا إلى البحث في الطبيعة القانونية لهذا الرفض ولتحديد ذلك يجب مناقشة الأركان والشروط التي يقوم عليها باعتباره تصرفا قانونيا كغيره من التصرفات القانونية التي تصدرها الهيئات الإدارية⁽²⁾.

1- ركن السبب:

السبب في القرار الإداري هو الحالة القانونية التي تكون وراء إصدار القرار وتبرره، وهو هنا بالنسبة لقرار الرفض الذي تصدره لجان الصفقات العمومية، يتمثل في المخالفة التي تعاينها اللجنة المختصة للتشريع أو التنظيم المعمول بهما طبقا للمادة 03/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15⁽³⁾.

(1) المواد 200، 201، 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

(2) دحدوح محمد، مرجع سابق، ص10.

(3) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص109.

2- ركن الاختصاص⁽¹⁾:

يجب أن يؤسس قرار الرفض الذي يمكن أن تلجأ لجان الصفقات العمومية إلى إصداره على قواعد الاختصاص الشخصي والزمني.

-الاختصاص الشخصي:

والذي يقصد به أن يصدر قرار الرفض من الجهة المخولة قانوناً باتخاذها، وبناء على نص المادة 01/195، لجان الصفقات العمومية هي مركز اتخاذ القرار فيما يخص رقابة الصفقات العمومية، وهي بهذه الصفة تملك المنح والرفض، فهي صاحبة الاختصاص الوحيد في هذا المجال.

-الاختصاص الزمني:

حدد تنظيم الصفقات العمومية أجلاً لإصدار قرار لجان الصفقات العمومية وهو 20 يوماً بالنسبة لكل لجان المصالح المتعاقدة، و45 يوماً بالنسبة للجان القطاعية من تاريخ إيداع الملف لدى كتابة اللجنة⁽²⁾.

3- ركن الشكل والإجراءات:

-الكتابة:

سبق وان وضعنا أن نتائج مداوات لجان الصفقات العمومية وهي بمناسبة ممارسة دورها الرقابي، تدون في محاضر الجلسات وذلك في سجل مخصص لذلك تمسكه الأمانة العامة للجنة، وإذا كان التنظيم مشتت في تسمية ما تصدره لجان الصفقات العمومية، فإن المعمول به هو أن اللجان تكتفي بما تدونه ضمن محاضر الجلسات، وهذا هو الشكل الكتابي الوحيد الذي يمكن أن تصدر فيه مقررات رخص اللجان، ويعاب على تنظيم الصفقات عدم تحديده للشكل الكتابي الذي تصدر به قرارات لجان الرقابة الخارجية القبلية⁽³⁾، رغم انه ألزمها باعتماد الشكل

(1) دحوح محمد، مرجع سابق، ص 11.

(2) المادتين 178 و189 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص(42، 43).

(3) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص106.

المكتوب لأنه فرض عليها التبليغ لهذا المقرر وكذا إيداعه لدى مصالح الضرائب والضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

-التبليغ:

أوجب المنظم أن يبلغ قرار الرفض الذي تصدره لجنة الصفقات العمومية خلال 08 أيام من تاريخ انعقاد اللجنة⁽²⁾، إلا أن ما يبلغ عليا هو مستخرج من محضر الجلسة فقط.

-التسبيب:

اشتترطت المادة 02/195 أن يكون رفض اللجنة معللاً، وذلك بأن يتضمن القرار السبب الذي يبرر الرفض، والذي يتضمن صورة مخالفة للتشريع أو التنظيم المعمول بهما، وخاصة الحالة الأخيرة التي ذكرها التنظيم، وهي مخالفة المبادئ العامة التي تحكم إبرام الصفقات العمومية⁽³⁾، ما يفيد وجوب صدور قرار الرفض في شكل قرار إداري⁽⁴⁾، والتسبيب هنا ركن شكلي جوهري.

4- ركن الغاية:

الغاية من إصدار قرار رفض منح التأشير للصفقة العمومية هو حماية واحترام مبدأ المشروعية، من خلال ضمان احترام المصالح المتعاقدة للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽⁵⁾، وهو غاية الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية.

5- ركن المحل:

يتمثل المحل هنا في الأثر الذي يترتب عن رفض التأشير والذي لا يمكن أن يكون إلا عدم تنفيذ الصفقة العمومية .

(1) المادة 04/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص44.

(2) المادة 08/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، مصدر سابق، ص44.

(3) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص110.

(4) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص06.

(5) دحدوح محمد، مرجع سابق، ص12.

بمعنى أن الرفض يجب بدون شك أن ينتج عنه عدم ترتيب أي التزام تعاقدي⁽¹⁾، وعدم ترتيب أي اثر قانوني ووقف الإجراء محل الرفض حماية لمبدأ المشروعية، وضمانا لتفعيل الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية.

ولما كان قرار عدم تنفيذ الصفقة، ليس بيد لجنة الصفقات العمومية، بل يعود إلى السلطة التقديرية للمصلحة المتعاقدة في الاختيار بين احترام قرار اللجنة بالرفض والالتزام به كما لها سلطة تجاوز هذا الرفض بناء على إجازة المنظم الجزائري لذلك، ليكون هذا مساسا بركن المحل لهذا القرار.

ما يؤدي إلى القول بأنه ورغم تمتع مقرر رفض منح التأشيرة ببعض خصائص القرار الإداري، وقيامه على بعض أركانه وشروطه، إلا أنه لا يمكن اعتباره قرارا إداريا لعدم تمتعه بالطابع التنفيذي لأنه لا يحدث أثرا قانونيا بذاته، ما دام يمكن تجاوزه طبقا للمواد 200 و 201 و 202 من المرسوم الرئاسي 247/15⁽²⁾.

وعليه فإن قرارات لجان الصفقات العمومية ليست قرارات إدارية بالمعنى الفني للقرار الإداري وفقا لقواعد و أحكام القانون الإداري لأنها لا تنتج أثرا قانونيا⁽³⁾.

وما تسميتها قرارا ضمن بعض فقرات نصوص تنظيم الصفقات العمومية إلا للتعبير والدلالة على التصرف القانوني المعبر عن إرادة اللجنة وهي المتوجه لدورها الرقابي.

(1) أسماء بليلى، مرجع سابق، ص 09.

(2) دحدوح محمد، مرجع سابق، ص 12.

(3) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 94.

الطابع الاستشاري لمقررات لجان الصفقات العمومية:

رغم أن تنظيم الصفقات العمومية احدث لجان الرقابة الخارجية القبلية لممارسة دور رقابي غاية في الأهمية، هدفه تجسيد رقابة فعالة للتحقق من مدى مطابقة الصفقات العمومية وفي كل مراحلها وإجراءاتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ومن مدى التزام المصالح المتعاقدة للعمل الحكومي المبرمج .

إلا أن نتائج مهامها هدمت كل المراحل التي تمر بها العملية الرقابية نظرا للثغرات التي مست الآثار المترتبة عن مقرراتها سواء مقرر منح التأشيرة أو مقرر الرفض.

فمن جهة تمنحها مهمة تكريس قواعد الشفافية واحترام مبدأ المشروعية، ومن جهة أخرى لا تمنح دورها الفعالية المطلوبة، وإقرار تمكين المصالح المتعاقدة من سلطة العدول عن إبرام الصفقة رغم صدور مقرر منح التأشيرة، وكذا حرية تجاوز مقرر الرفض الذي قد تصدره لجان الصفقات العمومية رغم طول مراحل الرقابة، يؤدي إلى إهدار جهود هيئات الرقابة الخارجية القبلية، ويجعل من قراراتها لا تعدو أن تكون قرارات ذات طابع استشاري فقط⁽¹⁾.

وهذا يجعلنا نتساءل عن مدى فعالية الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية مع الطابع الاستشاري غير الملزم لما تتوصل إليه من نتائج؟! !!

وجعل أساتذة القانون يتساءلون عن الفائدة من كل ما قامت به لجان الرقابة الخارجية القبلية رغم أن أهم ما يميزها أنها رقابة وقائية⁽²⁾.

(1) تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص07.

(2) بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص87.

المطلب الثالث: الأحكام الناظمة لمقرر التجاوز.

أجاز تنظيم الصفقات العمومية تجاوز مقرر رفض منح التأشيرة الذي قد تصدره لجان الرقابة الخارجية بإصدار مقرر تجاوز لذلك الرفض، والاستمرار في إجراءات الصفقة وعدم الالتزام بما ذهبت إليه تلك اللجان الرقابية.

ونظرا لخطورة مقررات التجاوز على مبدأ المشروعية الذي أحدثت اللجان من أجل ضمانه، فقد أحاطه تنظيم الصفقات العمومية بجملة من الحدود والقيود، خاصة وأنه تجاوز لرقابة مشروعية تسند رفضها لأسس قانونية وتنظيمية⁽¹⁾.

فكيف أجاز التنظيم هذا الإجراء وما هي الأحكام المتعلقة به؟

باستقراء نصوص تنظيم الصفقات العمومية التي أجازت إصدار مقرر تجاوز رفض لجان الصفقات العمومية يمكن توضيح الأحكام الناظمة لهذا المقرر من خلال الشروط والإجراءات التي حددها لإصداره⁽²⁾.

⁽¹⁾ ابن احمد حورية، مرجع سابق، ص111.

⁽²⁾ المواد 200، 201، 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

الفرع الأول: شروط مقرر التجاوز.

قيد الناظم إمكانية إصدار مقرر تجاوز قرارات الرفض التي تصدرها هيئات الرقابة الخارجية بالشروط التالية:

أولاً: الجهة الإدارية المختصة بإصدار مقرر التجاوز:

حدد تنظيم الصفقات العمومية الجهات التي تملك سلطة إصدار مقررات التجاوز، حصراً وتتمثل في الجهات الإدارية التالية⁽¹⁾:

- الوزير.
- مسؤول الهيئة العمومية.
- الوالي.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كل في حدود صلاحياته، بمعنى حدود صلاحياته في مجال إبرام الصفقات العمومية. لكن وبمقارنة بسيطة لهذه الجهات الإدارية مع الهيئات التي تملك صلاحية التوقيع على الصفقات العمومية كمسؤول مصلحة متعاقدة توقيعاً نهائياً⁽²⁾.

نجد أن كل المصالح المتعاقدة يمكنها استخدام سلطة التجاوز ما عدا المديرين العامين للمؤسسات العمومية، وهم أنفسهم رؤساء لجان الصفقات العمومية التي تحدث لدى كل المصالح المتعاقدة التي يمارسون صلاحياتهم الإدارية على مستواها⁽³⁾.

ما يؤدي بنا إلى القول أن رؤساء لجان الصفقات العمومية (مسؤولو المصالح المتعاقدة) هم المؤهلون لتنظيم إصدار مقررات التجاوز، بمعنى أن رئيس اللجنة منحه التنظيم حق تجاوز قرار رفض كان هو رئيس اللجنة التي أصدرته !!!

⁽¹⁾ المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

⁽²⁾ المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص05.

⁽³⁾ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص05.

ليزيد الأمر وضوحاً عند تأكيد أن رئيس اللجنة القطاعية ومسؤول الهيئة العمومية يمكنهما على التوالي إصدار مقرر تجاوز لقرار الرفض الذي تصدره اللجنة القطاعية أو لجنة الهيئة العمومية المعنية⁽¹⁾.

والاعتراف لهؤلاء الأشخاص بسلطة إصدار مقرر التجاوز يعبر عن استخفاف كبير بعمل لجان الصفقات العمومية على حد تعبير الأستاذ عمار بوضياف، باعتبارها برلمانات الصفقات العمومية، وحتى من الناحية الأدبية كيف لقرار فرد أن يتجاوز قرار الجماعة⁽²⁾.
وأي جماعة؟ جماعة كان يرأس أعمالها شخصياً أو عن طريق من يمثله.

وبكل موضوعية يعاب على المنظم الجزائري هذا التوجه الذي ذهب إليه والذي ظهر في صورة شرط إلا أنه في حقيقة الأمر سلطة خطيرة لا مبرر لها هنا لمسؤولي المصالح المتعاقدة حرم منها فقط مدراء المؤسسات العمومية لتكون بيد سلطة جهة الوصاية في حدود صلاحياتها وفق التوضيح أعلاه.

ثانياً: أن يكون مقرر التجاوز معللاً:

اشترط التنظيم أن يكون مقرر التجاوز معللاً دون تحديد التسبب الذي يمكن أن يبرر مثل هذا المقرر، إلا أن البحث في هذه النقطة وصلنا من خلاله إلى إمكانية تبرير مقرر التجاوز بالمصلحة العامة ومبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد الذي يحكم سير المرافق العامة⁽³⁾.

(1) المادة 201 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

(2) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقاً للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 129.

(3) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد:

إن مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد من المبادئ التي تحكم تنظيم المرافق العامة، والذي يقتضي حتمية استمرار الخدمة العامة بشكل جيد ومنتظم⁽¹⁾.

ويفترض ذلك لأن المرفق العام لم ينشأ إلا لإشباع الحاجات العامة، التي من أهميتها اعتبرت الإدارة مرفقا عاما ولا بد أن يسير دون انقطاع، نظرا لما قد يترتب عن توقفه من تأثير على مصالح الأفراد داخل الدولة، ولو لمدة قصيرة، لأن الإدارة ملزمة بالاستمرار بتقديم الخدمات الأساسية للجمهور وإشباع حاجاتهم لتنظيم أحوالهم المعيشية، وأي انقطاع في تلبية تلك الحاجات العامة يلحق أضرارا تمس بالأفراد⁽²⁾.

وتطبيقا لهذا المبدأ الذي تقوم عليه العديد من نظريات القانون الإداري⁽³⁾، وجد التنظيم الجزائري فيه تأسيسا لفكرة سلطة تجاوز قرار لجان الصفقات العمومية القاضي برفض منح التأشيرة، فلو صدر مقرر رفض التأشيرة من قبل هيئات الرقابة الخارجية القبلية، ورأى مسؤول المصلحة المتعاقدة أن توقف إجراءات إبرام الصفقة كما يستلزمه مقرر الرفض، سيؤدي تعطيل سير المصلحة أو المرفق العام المعني بتقديم الخدمة العامة موضوع الصفقة العمومية، فيجوز له تجاوز هذا الرفض لإتمام الصفقة والاستمرار في إجراءاتها استهدافا لاستمرار تأدية المرفق العام لأعماله المتمثلة في تقديم الخدمة العامة للأفراد⁽⁴⁾.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2014، ص 75.

(2) حسن عبد جخم جبر، تعطيل المرفق العام، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق، 2016/2017، (غير منشورة)، ص 10.

(3) راجع في ذلك عمار عوابدي، مرجع سابق، ص (76 إلى 79).

(4) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

واشترط التعليق لمقرر التجاوز فيه تقييد لسلطة المصلحة المتعاقدة في تجاوز القرارات الرقابية، لأنه يفرض عليها تحديد السبب الذي يضطرها لهذا التجاوز، وهذا يضمن فرض الرقابة في تقدير هذا المبرر من حيث جديته.

لكن هل من المقبول تجاوز مبدأ المشروعية والسماح بتجاوزه وتركية عمل المصالح المتعاقدة المخالف للتشريع أو التنظيم، كما وصلت إليه لجنة الصفقات التي قررت رفض الصفقة بناء على هذا المبدأ؟

هل مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد كافي لتبرير مخالفة التشريع أو القانون؟

ثالثاً: لا يمكن إصدار مقرر التجاوز إذا كان مقرر الرفض مؤسس على مخالفة الأحكام التشريعية:

هذا الشرط يعود بنا إلى ضرورة تعليق الرفض الذي تصدره لجان الصفقات العمومية الذي سبق توضيحه، فإذا كان مقرر رفض منح التأشيرة معللاً بتوفر صورة من صور مخالفة أحكام التشريع، فإنه لا يجوز هنا استصدار مقرر التجاوز⁽¹⁾.

وبمفهوم المخالفة فإنه يجوز إصدار مقرر تجاوز الرفض إذا كان معللاً بمخالفة التنظيم. وهو أمر في منتهى الغرابة، لأنه يعني إفراغ تنظيم الصفقات العمومية من كل محتواه وإجراءاته الرامية لحماية المال العام وهو على درجة من الخطورة لأنه يجعل رجل الإدارة يملك سلطة تجاوز التنظيم⁽²⁾.

ويكفي هنا التذكير بأن ما ينظم الصفقات العمومية بكل جوانبها هو المرسوم الرئاسي رقم 247/15 وهو تنظيم وليس تشريع، فكيف يجيز التنظيم تجاوز أحكامه هو بالذات؟⁽³⁾

(1) المادة 01/202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

(2) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 184.

(3) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقاً للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 129.

وإذا كان مقرر التجاوز إجراء خطيرا يمس بمدى فعالية الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية فإن صياغة المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 بالصياغة التي هي عليها تتعارض مع مبدأ دولة القانون⁽¹⁾.

لأن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع تصرفات الإدارة للقانون بمعناه الواسع والتنظيم جزء منه⁽²⁾.

وإذا كان التنظيم يأتي في درجة اقل من التشريع وفق تدرج القواعد القانونية، فإنه يبقى من النصوص القانونية الواجبة الاحترام، والتي يصدرها رئيس الجمهورية باعتباره أعلى هرم السلطة التنفيذية لكن في إطار اختصاصه التنظيمي بموجب مراسيم رئاسية.

فرغم كون المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للدستور هي قرارات إدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة، و لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها عملا تشريعيا لأنها تصدر ضمن الصلاحيات التنظيمية للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية خارج إطار اختصاصه التشريعي بأوامر، فهي في ذات الوقت و نظرا لاستقلاليتها عن أي تشريع أو قانون صادر سلفا، لا يمكن وصفها نسا تنفيذيا كما هو الحال بالنسبة للمراسيم التنفيذية، فهو تنظيم مستقل عن التشريع و ينافسه و له نفس مرتبة القانون من الناحية الموضوعية، أراد به المؤسس الدستوري أن لا يقل في قيمته الدستورية عن ما يصدر عن البرلمان من تشريعات، و ما منحها للسلطة التنفيذية لتولي تأطيرها، إلا من باب أن السلطة التنفيذية هي الأكثر احتكاكا بالواقع و الأدرى باحتياجات الأفراد، فهي الأكثر قدرة على معرفة ما يتلاءم و تنظيمها، كما أن إجراءات إصدار المراسيم الرئاسية التي تعتبر أكثر مرونة مقارنة بإصدار القوانين و تعديلها تعتبر مناسبة للمجالات التي قرر الدستور تركها للمنظم و التي

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، مرجع سابق، ص 153.

(2) بريش ريمة، مرجع سابق، ص 35.

تتطلب السرعة في التعديل و الإلغاء كما هو الحال بالنسبة لمجال تنظيم الصفقات العمومية و سير المرافق العامة . (1).

وإن كان هناك نصوص تشريعية واجبة الاحترام في مجال الصفقات العمومية كقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قانون الولاية، قانون البلدية، قوانين المالية، قانون البيئة وغيرها(2).

فإن المبادئ العامة التي تحكم الصفقات العمومية وإجراءاتها وكل أحكامها الموضوعية والإجرائية يتضمنها المرسوم الرئاسي رقم 247/15 وهو نص تنظيمي، فهل من المعقول إجازة تجاوزه؟

رابعاً: يجب أن يصدر مقرر التجاوز خلال اجل 90 يوماً ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة(3):

حتى يعتد بمقرر التجاوز ويكون سليماً من الناحية التنظيمية، يجب أن يتخذ خلال 90 يوماً ابتداء من تاريخ تبليغ مقرر رفض التأشيرة للمصلحة المتعاقدة الذي أوجبه التنظيم على لجان الصفقات العمومية.

وهذا الأجل الذي يعتبر طويلاً هو فرصة للجهات المختصة بإصدار مقرر التجاوز لتدرس هذا الإجراء وبكل دقة دراسة معمقة، وبعد اللجوء إلى الخبرة عند الاقتضاء، حتى تتمكن من اتخاذ قرارها على الوجه السليم وتؤسسه التأسيس الكافي.

كل هذا نظراً لخطورة هذا المقرر فهو يستلزم منح السلطات المخولة اتخاذه الوقت الذي يتناسب وخصوصية تبريره وتعليله.

(1) شوقي يعيش تمام، (السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008)، مجلة العلوم الإنسانية، منشورات جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 41، بتاريخ سبتمبر 2015، ص 39 و ما بعدها .

(2) دحدوح محمد، مرجع سابق، ص 08.

(3) المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

خامسا: إصدار مقرر التجاوز بناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة⁽¹⁾:

من أهم الشروط الإجرائية التي يبنى عليها مقرر التجاوز، إعداد المصلحة المتعاقدة لتقرير مفصل يوضح الأسباب التي تبرر طلب استصدار هذا المقرر.

هذا التقرير تعده المصلحة المتعاقدة صاحبة مشروع الصفقة محل الرفض، ليرسل إلى الجهة الإدارية المؤهلة لإصدار مقرر التجاوز.

وهذا يعني أن مقرر التجاوز سيبنى على ما وضحه التقرير من ظروف محيطية بإبرام الصفقة والأسباب التي رفض من أجلها الملف وتبرير مفصل لضرورة الاستمرار في إجراءات إبرام الصفقة رغم هذا الرفض.

ويقتضي المنطق أن التنظيم اشترط هذا الإجراء حتى يكون التقرير الذي تعده المصلحة المتعاقدة، بمثابة طلب منها توجيهه إلى الجهة التي لها صلاحية إصدار مقرر التجاوز، ولذلك كان لا بد أن يكون موضحا ومفصلا ومقنعا حتى تتمكن من دراسته واتخاذ القرار المناسب بعد التمهيد فيما قدمته المصلحة المتعاقدة من أسباب.

إلا انه و إذا كان هذا الإجراء معقول بالنسبة للمؤسسات العامة التي لم يمنحها التنظيم سلطة التجاوز، وهي بحاجة إلى طلب استصداره من جهة الوصاية وهي: الوزير بالنسبة للمؤسسات العمومية الوطنية، والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية حسب الحالة، فهو بالنسبة لباقي المصالح المتعاقدة ورؤساء لجان الصفقات العمومية غير منطقي لأنها مؤهلة شخصيا بإصدار مقررات تجاوز .

فلمن سترسل التقرير الذي تطلب فيه اتخاذ مقرر التجاوز؟ فالوالي والوزير ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤول الهيئة العمومية، لهم صلاحية إصدار مقررات التجاوز دون إتباع إجراء تقديم تقرير لأي جهة لطلبه لأن المصلحة المتعاقدة هي نفسها المؤهلة لإصدار مقرر التجاوز.

(1) المادتين 201 و 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

سادسا: إعداد مقرر التجاوز حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما:

يعد مقرر التجاوز وفقا للشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل⁽¹⁾.

ويظهر هنا أن مقرر التجاوز يجب أن يصدر في شكل قرار إداري ويشترط فيه الكتابة. لأنه إجراء خاضع للرقابة التي ستمارسها هيئات رقابية أخرى كما سنوضحه، ووجوب تعليقه من الشكايات المطلوبة فيه.

إلا انه كان من المستحسن أن يحدد شكل المقرر بموجب التنظيم خاصة لما له من أهمية وآثار قانونية تترتب عليه، فمقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي مثله مثل التأشيرة الشاملة⁽²⁾.

وإذا كان مقرر التجاوز له هذه القوة الإلزامية فلا بد من إحاطته بشروط شكلية ونموذج دقيق يتناسب وتلك القيمة القانونية التي يتمتع بها، ولاعتبار مقرر التجاوز قرارا إداريا متمتعا بقوته الإلزامية أخضعه التنظيم للرقابة التي تضمن عدم خروج هذا القرار الخطير عن الحدود التي أجاز من أجلها.

(1) المادة 02/201 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

(2) المادة 01/202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

الفرع الثاني: الرقابة على مقرر التجاوز.

باستقراء نصوص المواد التنظيمية لمقرر التجاوز يتضح أن هذا المقرر يخضع لنوعين من الرقابة، رقابة وصائية تمارسها جهات الوصاية، والى رقابة خارجية بعدية من اختصاص هيئات مستقلة حددها التنظيم⁽¹⁾.

والذي سيتم توضيحه في الآتي:

أولاً/ الرقابة الوصائية:

الرقابة الوصائية هي صورة من صور الرقابة الإدارية، والتي تمارس حيث تقوم اللامركزية الإدارية بل تعد من أهم العناصر التي تقوم عليها، الهدف منها تنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والمؤسسات المتمتعة بالشخصية المعنوية وتمثل الإدارة اللامركزية. هذه الرقابة تعني ممارسة مجموعة من السلطات تتمتع بها السلطة العليا على الهيئات اللامركزية والأشخاص العاملين فيها وعلى كل أعمالهم، سواء كانت هاته الهيئات محل رقابة الوصاية لا مركزية إقليمية أو لامركزية مصلحة كالمؤسسات العمومية، وذلك للتأكد من أن تصرفات تلك الهيئات تتم وفقاً للقانون وفي إطار الأهداف المبرمجة، ولابد من الإشارة أن الرقابة الوصائية تمارس في حدود النصوص القانونية التي تفرضها⁽²⁾.

وتهدف هذه الرقابة الوصائية إلى مراجعة الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحلية وضمان عدم انحرافها وتجاوزها في استعمال ما منح لها من صلاحيات، ولذلك تخضع كل من البلدية والولاية إلى هذه الرقابة حتى لا تكون استقلاليتها مطلقة مخافة انقسام الدولة⁽³⁾.

(1) المواد 200، 201، 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص45.

(2) بريش ريمة، مرجع سابق، ص (133 إلى 140).

(3) بريش ريمة، مرجع سابق، ص148.

ومن أهم الأساليب التي تعتمد عليها رقابة الوصاية في مجال الرقابة على الأعمال الإدارية للهيئات اللامركزية نذكر المصادقة كخضوع مداوات المجلس الشعبي البلدي إلى مصادقة الوالي حتى تكون نافذة، سلطة الإلغاء والتعديل لقرارات البلدية وسلطة الحلول⁽¹⁾. وبالنسبة للولاية كجماعة إقليمية تخضع هي الأخرى بالضرورة إلى مصادقة وزير الداخلية كجهة وصاية والى إمكانية إلغائه أو تعديله لقرارات الوالي، وسلطة الحلول التي تجيز لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يحل محل الوالي في اتخاذ بعض القرارات ضمن الحدود الموضحة في قانون الولاية⁽²⁾.

ولكون مقرر التجاوز الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي يعد من بين الأعمال الإدارية التي تخضع بالأصل إلى الرقابة الوصائية- بل من أخطرها- فضل المنظم الجزائري التأكيد على ضرورة إرسال نسخة من مقرر التجاوز إلى جهة الوصاية، بنصه على أن يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من المقرر إلى الوالي، كما يتعين على الوالي إذا اصدر مقرر تجاوز أن يعلم به وزير الداخلية والجماعات المحلية⁽³⁾.

وحسنا فعل المنظم لما طالب مسؤولي المصالح المتعاقدة التي تمثل الهيئات اللامركزية بإعلام جهات الوصاية بما أصدرته من تجاوز.

لكن هذا الإعلام تم النص عليه بصيغة التبليغ فقط، دون تحديد لإلزامية هذا الإجراء، ولا توضيح للسلطات التي يمكن أن تتخذها جهات الوصاية في هذا المجال، فالإرسال هنا لمقرر التجاوز لم يكن للمصادقة بل للإعلام فقط.

فهل هذا تحديد لسلطات الرقابة الوصائية؟

(1) راجع في ذلك قانون البلدية ولا سيما المواد 48، 56، 57، 58، 59، من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص (11، 12).

(2) المادة 49 والمواد 55 وما بعدها من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 14.

(3) المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

لا نعتقد ذلك لأن سلطات الرقابة الوصائية تستمد أساسها من النصوص المنظمة لها باعتبارها الأصل الذي يتم الرجوع إليه عند عدم وجود نص خاص يقيد، وبالتالي لسنا بحاجة إلى تحديد تنظيم الصفقات العمومية للصلاحيات التي يمكن أن تمارسها جهات الوصاية عند إبلاغها بمقررات التجاوز، ونعود في هذا للقواعد المحددة لذلك ضمن قانوني البلدية والولاية.

لكن وحتى تحقق الرقابة الوصائية الهدف من وراء إقرارها كان يفترض أن يفرض التنظيم على المصالح المتعاقدة إبلاغ جهات الوصاية بمقرر التجاوز قبل إصداره، لنضمن الحد من القصور أو الانحراف الذي قد يشوب مقرر التجاوز باعتباره عمل إداري، لتدارك ذلك القصور إن وجد، وضمان عدم خروجه عن الحدود المرسومة له بطرح الحلول ومعالجة المشكل قبل استفحاله، بما يحقق السير المنتظم للإدارة ومراجعة أعمالها قبل أن يدخل حيز التنفيذ، وهذا هو هدف الرقابة⁽¹⁾.

و حتى لا يكون هذا الإعلام مجردا من قيمته ويتساوى مع إرسال نسخة المقرر للجنة الصفقات العمومية التي أصدرت مقرر الرفض⁽²⁾.
خاصة وأن مقرر التجاوز له قوته الإلزامية ويفرض على كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي⁽³⁾.

بمعنى انه يرتب آثارا قانونية بمجرد صدوره ويؤثر على المراكز القانونية بإنشائه التزاما ماديا في ذمة الإدارة أمام الدائن العمومي.

⁽¹⁾ أيريش ريمة، مرجع سابق، ص 21.

⁽²⁾ المادة 02/201 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

⁽³⁾ المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 45.

ثانياً/ رقابة مجلس المحاسبة ووزير المالية على مقرر التجاوز:

من الإجراءات التي وضعها المنظم الجزائري على مقرر التجاوز إرسال نسخة من المقرر إلى هيئات الرقابة البعدية الخارجية على تنفيذ النفقات العمومية ممثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وكذا سلطة ضبط الصفقات العمومية.

وإذا كانت رقابة المفتشية العامة للمالية تدخل في إطار الرقابة التي يمارسها وزير المالية، فإن مجلس المحاسبة يعد هيئة عليا مستقلة للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية وكل المرافق العمومية والمؤسسات العمومية التي تستعمل المال العام للوقاية من كل أشكال الممارسات غير القانونية في مجال تنفيذ الميزانية العامة⁽¹⁾.

وسنحاول توضيح دور كل من هذه الهيئات في العناوين التالية:

1- دور مجلس المحاسبة في الرقابة على مقرر التجاوز:

يتولى مجلس المحاسبة مهمة رقابة نوعية التسيير للهيئات الخاضعة لرقابته إلى جانب تقييم ومراجعة الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون.

ورغم إلزام الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة⁽²⁾، الأمرين بالصرف وهم مسؤولو المصالح المتعاقدة الذين يجوز لهم إصدار مقرر التجاوز - بتقديم حساباتهم الإدارية، وقرر لعدم تنفيذ هذا الالتزام عقوبة مالية، إلا أنه لم يمنح لمجلس المحاسبة صلاحية مراجعة حساباتهم في إطار رقابة المراجعة والتدقيق، وذلك لأن الحسابات التي يمسكها الآمرون بالصرف -مسؤولو المصالح المتعاقدة- هي حسابات إدارية وليست حسابات تسيير كما تفرض على المحاسب العمومي، وبالتالي فإن مسؤولو المصالح المتعاقدة لا يساءلون أمام مجلس المحاسبة عن الحسابات التي يقدمونها.

(1) شوقي يعيش تمام و شبري عزيزة، مرجع سابق، ص534.

(2) الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، بتاريخ 23 يوليو سنة 1995، ص03.

لكن وباستقراء نص المادة 88 التي تضمنها الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم والتي جاءت ضمن العنوان المتعلق برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، المحددة لنطاق ممارسة مجلس المحاسبة لهذا النوع من الرقابة، وشملت تحديد الحالات التي تشكل خرقا ومساسا بالقواعد التي تحكم تسيير الميزانية وتمس بالخزينة العمومية نجد ضمن هذه الحالات المحددة حصرا عدة حالات تشمل الأمرين بالصرف.

مما يؤدي إلى إقحام مسؤوليتهم المالية والشخصية، ويجعلهم عرضة للعقوبات التي اقراها الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم، والتي قد تصل إلى غرامة مالية تعادل المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه هذا المسؤول، كما قد تضاعف هذه العقوبة إذا ثبت أن الخطأ الذي ارتكبه يهدف إلى تحقيق مكاسب مالية أو عينية على حساب المال العام مساسا بالخزينة العمومية أو الهيئة العمومية التي يعمل فيها⁽¹⁾.

وإذا كان مقرر التجاوز خاضعا لرقابة مجلس المحاسبة بصريح النص فإنه وبالضرورة سيستخدم صلاحياته الرقابية في مجال رقابة الانضباط التي تحرك بموجب الإخطار لغرفة الانضباط⁽²⁾.

الذي يتم بمجرد إرسال نسخة مقرر التجاوز لمجلس المحاسبة، فلو توصلت غرفة الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية إلى أن مقرر التجاوز قد خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية، أو استخدم لتنفيذ عملية خارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئة العمومية، أو لم يحترم القوانين أو القواعد التي تحكم إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية، فإنها ستقرر فرض الغرامة المالية كعقوبة على مسؤول المصلحة المتعاقدة مصدر مقرر التجاوز⁽³⁾.

ونظرا لخطورة العقوبة التي يمكن أن يفرضها مجلس المحاسبة على المسؤول أو العون المخالف والتي تتمثل في مرتبه السنوي كما قد تضاعف طبقا لنص المادة 91 ولا سيما لو

(1) المادتين 89 و 91 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص14.

(2) امجوج نوار، مرجع سابق، ص150.

(3) راجع في ذلك المادة 88 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص14.

تعلق الأمر بالمسؤولين ذوي المناصب العليا كالوزراء مثلا، فإن ذلك سيجعله يفكر ألف مرة قبل اللجوء إلى مثل هذه المخالفات.

وهذا الخوف من العقوبات التي يملك مجلس المحاسبة توقيعها جعل من إجراء مقرر التجاوز سلطة مخيفة لهم، لا يمكن استخدامها دون التفكير في عواقبها، لذلك اثبت الواقع العملي عدم الاستخدام لهذا المقرر تجنبا لتحمل المسؤولية والمساءلة أمام المصالح المكلفة بالرقابة ولا سيما مجلس المحاسبة.

وأكد لنا من تحدثنا إليهم انه وطيلة فترة عملهم لم يشهدوا ولا مقرر تجاوز واحد، لأن هذا المقرر ولخطورته في ضرب الرقابة الخارجية القبلية عرض الحائط وهي رقابة مشروعية، فإن مصدره يتحتم عليه تبرير إصداره أمام مجلس المحاسبة، والجرأة في اتخاذ مقرر التجاوز يقابلها المساءلة⁽¹⁾.

2- دور الوزير المكلف بالمالية في الرقابة على مقرر التجاوز:

يرسل نسخة من مقرر التجاوز إلى الوزير المكلف بالمالية لكن ممثلا في كل من سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وكذا المفتشية العامة للمالية، هذه المفتشية التي تعد هيئة رقابية دائمة تمارس رقابتها في مجال التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية⁽²⁾. وتتمثل المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية في التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة والتي تقوم حسب الحالة⁽³⁾:

- بمراقبة سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.

(1) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

(2) المادتين 01 و02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، بتاريخ 07 سبتمبر سنة 2008، ص09.

(3) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 272 /08، نفس المصدر، ص10.

- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- دقة المحاسبة وصدقها وانتظامها.
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.
- شروط تعبئة الموارد المالية.
- تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير.
- شروط منح واستعمال المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.

القارئ للمواد الأولى من المرسوم التنفيذي السالف يعتقد أن المفتشية العامة للمالية فعلا هيئة رقابة، لكن عند البحث عن نتائج ممارسته دورها الرقابي يكتشف أنها مجرد خلية إعلام. دورها يقتصر على إعلام السلطة السلمية أو الوصية، لتتخذ هي التدابير اللازمة لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة⁽¹⁾.

وبالتالي فإن المفتشية العامة للمالية ليس لها أي صلاحيات سوى التفتيش ورفع التقرير للجهات المعنية، ولا يترتب عن دورها التفتيشي أي آثار قانونية، على اعتبار أنها مجرد قسم من الأقسام التابعة للإدارة المركزية في وزارة المالية⁽²⁾.

و إذا نص المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على إرسال نسخة للمفتشية العامة للمالية من مقرر التجاوز فما جدوى هذا الإرسال إذا لم يكن لديها أي صلاحيات سوى إبلاغ الجهات السلمية أو الوصية؟ لماذا لم يكتف بإرسال نسخة من المقرر إلى جهات الوصاية كما سبق ذكره و كما هو منصوص عليه أساسا ؟ !!

الأمر الذي يؤدي بنا إلى القول أن إرسال نسخة من مقرر التجاوز إلى المفتشية العامة للمالية لإبلاغه إلى الجهات المعنية فقط لا أكثر، ليفتح المجال هنا للحديث عن المسؤولية التي قد تقوم ضد الجهات الإدارية التي خول لها صراحة إصدار مقرر التجاوز.

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08 / 272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، مصدر سابق، ص10.

(2) المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 07/364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75 ، بتاريخ 2 ديسمبر سنة 2007، ص05.

أ- المساءلة السياسية لمسؤولي المصالح المتعاقدة:

تقوم هذه المسؤولية تبعا لكون مسؤولي المصالح المتعاقدة يمثلون في آخر المطاف هيئات سياسية، وفي كل الحالات فإن تنفيذ الصفقات العمومية يدخل في إطار تنفيذ سياسة وطنية معينة تنفيذا لبرنامج الحكومة، وأي تقصير يسجل في حق احد مسؤولي المصالح المتعاقدة باعتبارهم ممثلين لهيئات سياسية، سيجعله مسؤول مسؤولية سياسية أمام الهيئة التي عينته أو الهيئة التي انتخبته حسب الحالة.

فالوزير مثلا يبقى مساءلا من قبل رئيس الجمهورية و أمام البرلمان وقد يتعرض للعزل إذا ما ثبت انحرافه عن الحدود المرسومة وفق السياسة العامة، أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فهو مسؤول سياسيا أمام هيئات المداولة وقد تسحب منه الثقة، ومسؤول أمام منتخبيه⁽¹⁾.

وإن كانت هذه المسؤولية لها حساباتها الخاصة إلى جانب كونها صعبة الإثبات، إلا أنها تبقى وسيلة مهمة للرقابة على القرارات التي يتخذها مسؤولو المصالح المتعاقدة في مجال إبرام الصفقات العمومية، وبالأخص في مجال كيفية استعمالهم للسلطات التي منحت لهم كصلاحية تجاوز مقررات الرفض التي قد يلجؤون لها.

ب- المساءلة التأديبية لمسؤولي المصالح المتعاقدة:

تطبيقا للقانون المتعلق بالوظيفة العمومية، فمسؤولو المصالح المتعاقدة المعينون في مناصبهم وفقا للتوظيف العمومي، يساءلون تأديبيا من قبل سلطة التعيين، بموجب عقوبات تأديبية إدارية، في حالة قيامهم بخروقات وتجاوزات يمكن تصنيفها أخطاء تأديبية⁽²⁾.

(1) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 203.

(2) أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 03.

وان كان التذرع بالسعي إلى تحقيق المصلحة العامة يصعب من مهمة هذا النوع من المساءلة⁽¹⁾.

ج- المساءلة الجزائية لمسؤولي المصالح المتعاقدة:

يعتبر القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾ من اخطر واهم الأسلحة المسلطة الآن على رقاب مسؤولي المصالح المتعاقدة -الأميرين بالصرف- الذي حدد مجموعة من الأخطاء التي قد يرتكبها هؤلاء، و أعطاهما وصف إجرامي واقر لها عقوبات تتدرج في شدتها حسب نوع الجرم المرتكب، والهدف منه حماية المال العام، ومكافحة كل صور الغش والممارسات غير القانونية، التي تعتبر جرائم الصفقات العمومية أهمها والمصنفة رقم واحد ضمن جرائم الفساد، خاصة وان مرتكبوها من أصحاب النفوذ والمناصب العليا والسلطة.

كما دعم إجراءات مكافحة الفساد بهيئة خاصة لتدعيم أجهزة الرقابة ويتعلق الأمر بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾.

وعليه يمكن القول بأن المساءلة الجزائية بناء على قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تعتبر وسيلة فعالة للحد من التعسف في استعمال مسؤولي المصالح المتعاقدة للسلطات الممنوحة لهم في مجال إبرام الصفقات العمومية كمبرر تجاوز رفض لجان الصفقات العمومية. إلى جانب المسؤولية المالية التي يؤسسها مجلس المحاسبة وفقا للتوضيح السالف، ولتكون هاتين الوسيلتين آليات رادعة لأي استعمال غير مبرر لسلطة التجاوز لمقررات هيئات الرقابة الخارجية القبلية.

(1) خضري حمزة، مرجع سابق، ص204.

(2) قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 8 مارس سنة 2006، ص 04 المتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50 ، بتاريخ أول سبتمبر سنة 2010، ص 16و المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02 غشت 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44 ، بتاريخ 10 غشت سنة 2011، ص04.

(2)الباب الثالث بدء من المادة 17 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، نفس المصدر، ص07.

لتبقى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي أحدثها التنظيم الجزائري بموجب تنظيم الصفقات العمومية⁽¹⁾، وحددها من الهيئات التي ترسل إليها نسخة من مقرر التجاوز هيئة غير قابلة للدراسة والتقييم لعدم تنصيبها إلى اليوم.

وبعد دراسة كل ما سبق فيما يتعلق بالأحكام الناظمة لمقرر تجاوز رفض لجان الصفقات العمومية لمنح التأشيرة، نجد أن النص عليه يثير إشكالا قانونيا كبيرا لاعتباره قرارا انفراديا يتجاوز قرارا جماعيا⁽²⁾.

نصا يفقد الإجراءات الرقابية القبلية التي قامت بها لجان الصفقات العمومية الفائدة من إحداثها⁽³⁾.

و آثار دهشة البعض أن المنظم لم يتراجع عن إجازة هذا الإجراء رغم كل التعديلات التي مست تنظيم الصفقات العمومية و رغم انه في آخر المطاف تجاوز لدراسة مشروعية تقوم بها هيئات الرقابة الخارجية القبلية⁽⁴⁾.

وينبغي إلغاؤه صونا لمبدأ المشروعية⁽⁵⁾.

فإلغاء نص المادة 200 وما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 أمر حتمي لأن وجودها أدى إلى إفراغ الرقابة من غايتها وأهميتها⁽⁶⁾.

ويقترح الأستاذ عمار بوضياف بديلا لذلك أن يفتح المجال لمسؤول المصلحة المتعاقدة المعني إمكانية الطعن في قرار لجنة الصفقات العمومية بعريضة تفصيلية، أمام نفس اللجنة أو أمام سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كجهة حيادية ومستقلة⁽⁷⁾، خاصة

⁽¹⁾المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 47.

⁽²⁾بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 88.

⁽³⁾بن احمد حورية، مرجع سابق، ص (112، 113).

⁽⁴⁾تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 153.

⁽⁵⁾دحوح محمد، مرجع سابق، ص 13.

⁽⁶⁾تياب نادية، دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية الخارجية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق، ص 08.

⁽⁷⁾عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 231.

خاصة وأنه وإن كان قليل الاستعمال فإنه موجود ويبقى سلطة خطيرة في يد مسؤولي المصالح المتعاقدة لتجاوز تنظيم الصفقات العمومية⁽¹⁾.

وفي الأخير، يمكن القول أن فعالية الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية لا يقاس بحجم الصلاحيات الممنوحة لها بل بالقوة التنفيذية للقرارات الرقابية التي تتوصل إليها ويعد مقرر التجاوز حدا لهذه القوة ويجعلها قرارات غير تنفيذية، وأن ما تتوصل إليه هو مجرد رأي استشاري قد يؤخذ به وقد يتم تجاهله، لا سيما وأن هذا المقرر لم تتم إحاطته بشروط قوية تضمن عدم استغلاله لمخالفة القانون.

(1) أورد الأستاذ أمثلة عن قرارات تجاوز انظر في ذلك : عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15 ، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 126.

خلاصة الفصل الأول:

منح تنظيم الصفقات العمومية مهمة الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية لهيئات سماها ضمن مواد لجان الصفقات العمومية، لتكون صاحبة الاختصاص الأصيل في منح التأشيرة القبلية لمشاريع دفاتر الشروط و مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق و كذا دراسة الطعون في المنح المؤقت للصفقة، لتكون هذه التأشيرة هي جواز المرور للمصلحة المتعاقدة لإتمام إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

على أن يكون عقد الاختصاص للجان الرقابة الخارجية القبلية، و التي تتدرج وفق مستويات مركزية و لا مركزية، اعتمادا على السقف المالي للملف المعروض على اللجنة المختصة .

و تولى تنظيم الصفقات العمومية كما تم تفصيله ضمن هذا الفصل تحديد تشكيلة كل اللجان الرقابية، و توضيح الخطوط العريضة للإجراءات الواجبة الإلتباع من قبل لجان الرقابة الخارجية القبلية، ليرتك التفصيل للنظام الداخلي لها و الذي لم يصدر لحد الآن الأمر الذي شكل ثغرة في نظامها القانوني .

إلى جانب ما تم تسجيله من ملاحظات حول تشكيلة هذه اللجان و التي جعلت من غير المنطقي إطلاق صفة الخارجية عليها نظرا لترؤسها من قبل مسؤولي المصالح المتعاقدة أو جهة الوصاية ليجعلها أقرب للرقابة الوصائية .

كما أن فعالية الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية و الذي يهدف في الأساس لحماية المال العام، لا يمكن تقييمه إلا بالنظر للنتائج و الآثار التي تترتب عنه، و الذي توصلنا بعد دراسته إلى عدم تمتعه بالقوة الإلزامية التي يفترض منحها له .

لتكون قرارات لجان الصفقات العمومية مجرد قرارات استشارية غير ملزمة للمصالح المتعاقدة محل الرقابة و التي يجوز تجاوزها و في إطار القانون بموجب مقرر التجاوز لقرارات الرفض التي قد تصدرها لجان الصفقات العمومية ضمن الشروط التي حددها التنظيم.

و عليه يمكن التوصل في خاتمة هذا الفصل إلى عدم تمتع لجان الصفقات العمومية بالسلطات الكافية لتكون بالفعل هيئات رقابة خارجية قبيلة على الصفقات العمومية و تحقق الهدف الذي تم تأسيسها من أجله.

الفصل الثاني:

ضوابط الرقابة المالية على الصفقة
العمومية

تمهيد:

لما كانت الصفقات العمومية تستنفذ من نفقات الخزينة العامة، كان من الواجب ضمان عدم تحميلها نفقات عمومية ناتجة عن صفقة غير مشروعة، أو عن صفقة يتجاوز مبلغها الاعتماد المالي المخصص لها ضمن البرنامج السنوي، و عليه كان ضروريا إخضاع الآثار المالية للصفقات العمومية لرقابة مالية، تمارسها الهيئة المكلفة بحراسة المال العام ألا وهي وزارة المالية⁽¹⁾.

هذه الوزارة تهدف فيما تهدف إليه إلى ضمان عدم التلاعب بأموال الأمة وحمايتها من الضياع والاختلاس الذي يؤدي إلى تدهور اقتصاديات الدولة⁽²⁾.

والملاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 لم ينص صراحة على آليات الرقابة المالية على الصفقات العمومية في قسم خاص كما هو الحال بالنسبة لهيئات الرقابة الخارجية القبلية. واكتفى بالإشارة إليها ضمن نص المادتين 195 و 196 منه، ولذلك فالرقابة المالية على الصفقة العمومية لا تجد أساسها القانوني ضمن تنظيم الصفقات العمومية، بل يمكن الرجوع فيه إلى أحكام القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية في الفصل الأول من الباب الثالث والمعنون بـ "وظيفة مراقبة النفقات المستعملة"، والفصل الثاني من نفس الباب تحت عنوان "رقابة التنفيذ"⁽³⁾.

ومع تزايد حجم الإنفاق العام يتزايد الاهتمام بالرقابة المالية عليه ويكون من الواجب وضع نظام رقابي مسير لهذا التطور بوضع ضوابط تضمن تحقيق الهدف من إرسائها بتحقيق الإنفاق العمومي للنتائج المرجوة منه⁽⁴⁾.

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 160.

(2) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 24.

(3) القانون رقم 21/90 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35، بتاريخ 15 غشت 1990، ص 1131.

(4) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 61.

وهذا ما جعل المشرع الجزائري يقر مرحلتين للرقابة المالية على النفقات العمومية بشكل عام، رقابة مالية سابقة على الالتزام بالنفقة العمومية، ومنها الالتزام بالنفقات محل الصفقات العمومية، إلى جانب رقابة مالية أخرى متزامنة مع تنفيذ تلك النفقة.

وهذا ما سنتولى توضيحه ضمن مبحثين.

المبحث الأول: حدود الرقابة المالية السابقة على الصفقة العمومية.

أسس المشرع الجزائري للرقابة المالية على النفقات العمومية المستعملة، ليترك تحديد مجال تدخل هاته الرقابة وإطارها للتنظيم⁽¹⁾.

والذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل والمتمم والمنظم للرقابة المالية السابقة على النفقات التي تأتي تنفيذا للميزانية العمومية⁽²⁾.

وبما أن الصفقات العمومية من أهم مجالات الإنفاق العمومي التي تلتزم بها المصالح المتعاقدة تنفيذا للميزانيات والعمليات المالية العمومية، فإنها خاضعة بالضرورة لهذا النوع من الرقابة المالية السابقة، وتعتبر هذه الرقابة المرحلة الحاسمة في الرقابة المالية، والتي يقصد بها قيام الهيئات الرقابية بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، بمعنى قبل دخول التصرف المالي حيز التنفيذ، فهي رقابة وقائية الهدف منها منع وقوع أي تجاوز⁽³⁾.

ومهما يكن من أمر فإن أهمية الرقابة المسبقة تكمن في أنها تسمح بالتصدي للمخالفة المالية مع بدايتها. ومنع ترتيب آثارها تجاه الآخرين وهذا ما يضمن لها قدرا من الفعالية.

وأهمية هذه الرقابة تجعلنا نتساءل حول الإطار التنظيمي لها والآثار التي تترتب عن ممارستها، لنصل إلى تحديد طبيعة هذه الرقابة وحدودها.

(1) المادة 59 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1137.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، بتاريخ 15 نوفمبر 1992، ص 2101 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 67، بتاريخ 19 نوفمبر 2009، ص 03.

(3) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مداخلة مقدمة في ملتقى وطني حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة المدينة، يوم 20 ماي 2013، غير منشور، ص 02.

المطلب الأول: الإطار التنظيمي للرقابة المالية السابقة

على النفقات العمومية.

في نطاق المحاسبة العمومية الالتزام هو أول مرحلة لتنفيذ النفقة العمومية التي يتوجب دفعها، وبناء على نص المادة 19 من القانون رقم 21/90 الالتزام ينتج عن تصرف محدد بواسطته يتولد الدين العمومي، بعبارة أخرى هو تصرف قانوني يعمل على توليد دين تجاه شخص عمومي، والذي يشكل عبئا على الميزانية، ولذلك كان من المناسب تنظيم مراقبة وقائية الهدف منها عرقلة الالتزام بالنفقات العمومية غير القانونية، وهذه الرقابة أوكل بها لوزير المالية حارس الأموال العمومية، ووزير المالية يباشر هذه المهمة بواسطة أعوانه المعينين لهذا الغرض⁽¹⁾.

و انشئ لهذه المهمة هيئة تسمى مصلحة المراقبة المالية يديرها مراقب مالي تحت سلطة المدير العام للميزانية⁽²⁾.

وعليه سنحاول فيما يلي تحديد هيكله مصلحة المراقبة المالية، ثم المركز القانوني للمراقب المالي.

⁽¹⁾ المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، وزارة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، ديسمبر 2007، ص 109.

⁽²⁾ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 64، بتاريخ 27 نوفمبر 2011، ص 20.

الفرع الأول: هيكله مصلحة المراقبة المالية السابقة.

أولاً: الأحكام المنظمة لتقسيم مكاتب مصلحة المراقبة المالية:

أوكل قانون المحاسبة العمومية الرقابة المالية للوزير المكلف بالمالية، الذي يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات العمومية⁽¹⁾.

تمارسها مصلحة المراقبة المالية التي تتكون من الناحية التنظيمية من مكاتبين إلى أربع مكاتب بحسب عدد المؤسسات التابعة لرقابتها، وهذه المكاتب قد تقسم بدورها إلى ثلاث فروع كحد أقصى⁽²⁾.

ويكون تقسيم تخصصات المكاتب وتوزيع عدد المراقبين الماليين المساعدين عليها وفق الشكل التالي:

1- مصلحة المراقبة المالية التي تضم مكاتبين⁽³⁾:

يديرها مراقبين ماليين مساعدين اثنين، وتضم:

- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.
- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

2- مصلحة المراقبة المالية التي تضم ثلاث مكاتب⁽⁴⁾:

يديرها أربعة مراقبين ماليين مساعدين وتضم المكاتب التالية:

- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.
- مكتب الصفقات العمومية.
- مكتب عمليات التجهيز.

(1) المادة 60 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1137.

(2) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص 20.

(3) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص 20.

(4) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص 20.

3- مصلحة المراقبة المالية التي تضم أربع مكاتب⁽¹⁾:

يديرها خمسة مراقبين ماليين مساعدين وتضم المكاتب التالية:

- مكتب محاسبة الالتزامات.
- مكتب الصفقات العمومية.
- مكتب عمليات التجهيز.
- مكتب التحليل والتلخيص.

والملاحظ هو وجود مكتب أساسي ومستقل خاص بالصفقات العمومية، على مستوى كل مصالح المراقبة المالية، مما يوضح اهتمام المنظم بخصوصية مراقبة النفقات محل الصفقات العمومية.

ثانياً/ الأحكام الناظمة لمركز المكلفين بإدارة مصلحة المراقبة المالية السابقة للنفقات

العمومية:

مصلحة المراقبة المالية للنفقات التي يلتزم بها، يديرها مراقب مالي بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين تحت سلطة المدير العام للميزانية⁽²⁾.

والمراقب المالي الذي يدير هذه المصلحة هو موظف عام ينتمي إلى وزارة المالية، يعين بقرار من وزير المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام أو النفقة الذي يحره الأمر بالصرف (مسؤول المصلحة المتعاقدة بالنسبة للصفقات العمومية)، وهو بذلك احد أعوان الدولة مكلف بالرقابة على النفقات العمومية التي تلتزم بها المؤسسات والهيئات الخاضعة للرقابة المالية له كرقابة وقائية⁽³⁾.

(1) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص20.

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص20.

(3) شوقي يعيش تمام وبن الدراجي عثمان، مرجع سابق، ص06.

وفيما يلي توضيح الأحكام المتعلقة بتعيين وتحديد مهام كل من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد على التوالي.

أ- الأحكام المتعلقة بالمراقب المالي:

*شروط تعيين المراقب المالي:

يصنف المراقب المالي ويدفع راتبه باعتباره من الوظائف العليا في الدولة، كمسؤول من مسؤولي المصالح الخارجية للدولة⁽¹⁾، ويعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين⁽²⁾:

- رؤساء المفتشين المحليين للميزانية.
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:
 - ✓ خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
 - ✓ ثماني سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحليين للميزانية والمتصرفين الذي يثبتون عشرة سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

ويشترط للتعيين في منصب مراقب مالي الحصول على شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها⁽³⁾.

(1) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص21.

(2) المادة 11 / 01 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص21.

(3) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص21.

• تحديد مهام المراقب المالي:

يعين المراقب المالي على رأس مصلحة المراقبة المالية للرقابة المسبقة على النفقات التي يلتزم بها لمهمة أساسية، تتمثل في ضمان احترام تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تنفيذ النفقات العمومية، وأورد لنا التنظيم بعضاً من المهام التي يمكن أن يباشرها المراقب المالي في هذا الإطار دون حصر.

ولعل السبب في عدم حصر مهام المراقب المالي هو عدم القدرة على جمعها في نص واحد لتفرقها ضمن تنظيمات مختلفة، مع فتح الباب لوزير المالية لتكليفه بالمهام التي يراها ضرورية، ونذكر هنا مهام المراقب المالي على سبيل المثال لا الحصر.

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها اثر على ميزانية الدولة و/أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- تقديم نصائح للأميرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

وغيرها من المهام التي ربطها التنظيم بكل مهمة مترتبة عن عمليات الميزانية بشكل عام⁽¹⁾.

ليظهر لنا الدور المهم الذي يقوم به المراقب المالي في مجال الرقابة المالية، وكمستشار لمسؤولي المصالح المتعاقدة في مجال الصفقات العمومية والأميرين بالصرف بشكل عام.

(1) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية، مصدر سابق، ص21.

يزودهم بكل التوجيهات التي من شأنها ترشيد المال العام، إلى جانب مشاركته في دراسة كل النصوص القانونية المتعلقة بالميزانية العامة والمساهمة في الأعمال التحضيرية لها.

ب- الأحكام المتعلقة بالمراقب المالي المساعد:

• شروط تعيين المراقب المالي المساعد:

يعين المراقب المالي المساعد كالمراقب المالي بقرار من وزير المالية من بين⁽¹⁾:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.
 - المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
 - المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
 - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:
 - ✓ ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
 - ✓ ست سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.
 - المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
 - المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذي يثبتون ثماني سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- #### • مهام المراقب المالي المساعد:

يمارس المراقب المالي المساعد مهامه على مستوى مكتب مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المراقب المالي، يكلف بما يلي⁽²⁾:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة المهام المنوطة به وفي حدود ما يكلف به.
- ينوب المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له في اطار ما يحدده قرار وزير المالية.

(1) المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص22.

(2) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص22.

ويحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الذي يمارس مهامه تحت سلطته لكن باستثناء بعض المهام، التي يحددها مع كفاءات التكليف قرار يصدره الوزير المكلف بالميزانية⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق برؤساء المكاتب والفروع فيتم تعيينهم بموجب قرار من وزير المالية باقتراح من المراقب المالي⁽²⁾.

بعد توضيح هيكله مصلحة المراقبة المالية نصل إلى أن المنظم الجزائري ولضمان مراقبة مشروعية النفقات العمومية، واستخدام اعتمادات الميزانية الموضوعة تحت تصرف الأمرين بالصرف تجنباً للالتزام غير المشروع وإلغاء أثره قبل ترتيبه، أحدث مصلحة المراقبة المالية. هذه المصلحة التي تحتوي مكتبا خاصا برقابة الصفقات العمومية بشكل مستقل، ويديرها المراقب المالي بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين الموزعين على مستوى كل مكاتب المصلحة. فما مدى استقلالية المراقب المالي في أداء مهامه الرقابية؟

الأمر الذي سيتوضح عند دراسة مركزه القانوني ضمن التنظيم الإداري التابع له.

(1) المادة 03/10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص21. و الذي صدر فعلا راجع:

قرار مؤرخ في 02 أبريل 2012 ، يضبط كفاءات تحديد مهام المراقب المالي المساعد و كذا شروط و كفاءات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 42، بتاريخ 21 غشت سنة 2013، ص105.

(2) المادتين 16 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص22.

الفرع الثاني: صلاحيات و مسؤولية المراقب المالي.

بعد تفصيل التنظيم الهيكلي لمصلحة المراقبة المالية يتضح أنها ليست هيئة مستقلة للرقابة، وذلك لتبعيتها لوزارة المالية أي السلطة التنفيذية.

فباستقراء النصوص المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية والذي يعد المرجع لتحديد صلاحيات هذه الوزارة، نجد أن اختصاصها يتركز حول أربع محاور أساسية⁽¹⁾:

- الدور السياسي.
- الدور التشريعي.
- الدور التنفيذي.
- الدور الرقابي.

والدور الرقابي لوزارة المالية يمكن تلخيصه في النقاط التالية⁽²⁾:

- الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بعد المصادقة عليها.
- تقييم النتائج المترتبة عن تنفيذ الميزانية بما يكفل تحقيق الخطة العامة للدولة.
- ممارسة أعمال الرقابة والمتابعة والإشراف الفني على الأجهزة المالية والحسابية في حدود القوانين واللوائح المنظمة لهذا المجال.
- ممارسة والعمل على ممارسة الرقابة المسبقة لنشاطات التعهد بالنفقات التي يقدمها الأمر بالصرف طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- تأطير نشاطات المصالح الخارجية التابعة للرقابة المالية وتنشيطها والتي منها مصلحة المراقبة المالية التي يديرها المراقب المالي.
- استغلال تقارير الرقابة التي تعدها مصالحها أو الهياكل والهيئات المؤهلة قانوناً بالتشاور مع المصالح والمؤسسات المعنية.

(1) راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 364/07 مؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75، بتاريخ 02 ديسمبر 2007، ص 05.

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07، نفس المصدر، ص 10.

وتم منح هذه الصلاحيات الرقابية التي تختص بها وزارة المالية للمديرية الفرعية للرقابة التي تعد إحدى المديريات الفرعية للمديرية العامة للميزانية، التي تتولى ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها⁽¹⁾.

وبهذا التفصيل يتضح الخطأ الفادح الذي وقع فيه المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، وسار على خطئه المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المنظم لمصلحة المراقبة المالية، والذي أصر على ذكر عبارة "الوزير المكلف بالميزانية" في كل المواد، رغم أن الميزانية كما هو واضح تكلف بها مديرية عامة ضمن وزارة المالية ولا وجود لمثل هذه الوزارة الخاصة بالميزانية من الأساس، خطأ ليس بالبسيط لأن النصوص التي احتوت عليه لها أثر بالغ في تحديد المسؤولية، فمن يكون المسؤول: وزير المالية أم المدير العام للميزانية؟ الأمر غير واضح، فهل ذكر الوزير يجعلنا نفهم أن المقصود هو وزير المالية، أم أننا نعتد على ذكر "المكلف بالميزانية" لنفهم انه يقصد المدير العام للميزانية؟

ليبقى هذا الخطأ رغم تعديل المرسوم التنفيذي رقم 414/92 سنة 2009، يفتح قوسا مهما.

و ليبقى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 318/11 النص الوحيد الذي ذكر المدير العام للميزانية بشكل صريح وواضح.

وما يهمنا هو أن مصلحة المراقبة المالية لا تعدو أن تكون إحدى المصالح الخارجية لوزارة المالية، مما يجعل المراقب المالي الذي يديرها خاضعا للسلطة الرئاسية للمدير العام للميزانية في وزارة المالية⁽²⁾.

وبالتالي فللمدير العام للميزانية ممارسة سلطته الرئاسية على المراقب المالي، بفرض رقابته على كل أعماله تبعا لعلاقة الخضوع من المرؤوس لرئيسه الإداري.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المنظم للإدارة المركزية لوزارة المالية ، مصدر سابق، ص07.

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصلحة المراقبة المالية ، مصدر سابق، ص20.

ووزير المالية الذي يقع على عاتقه مسؤولية حسن سير العمل داخل وزارته في حدود صلاحياته، بما يضمن له سلطة التوجيه والإرشاد، كما يملك سلطة ملاءمة ما يقوم به مرؤوسيه من تصرفات قانونية، وتؤهله ممارسة سلطة السحب والإلغاء وتعديل القرار الذي يصدره⁽¹⁾.

والسلطة الرئاسية التي يخضع لها المراقب المالي تمنح وزير المالية سلطة فرض رقابة شاملة على تصرفاته، وهو التوجه الذي كرسه التنظيم الجزائري عندما ألزم المراقب المالي بأن يرسل إلى وزير المالية حالات دورية عن أداء مهامه، وتقرير سنوي يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي يواجهها مرفقا باقتراحاته⁽²⁾.

وتعتبر التقارير التي ألزم المراقب المالي بإرسالها لوزارة المالية من أهم وسائل الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الرئاسية، والتي تعتبر عرضا كتابيا لظروف مباشرة النشاط الإداري وتحليلها واستخلاص النتائج والتي تشمل:

- التقارير الدورية.
- تقارير الفحص.
- تقارير سير الأعمال والمذكرات.

و إذا كان المنظم الجزائري جعل المراقب المالي مسؤولا مسؤولية شخصية عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعن التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها⁽³⁾.

(1) بريش ريمة، مرجع سابق، ص 76.

(2) المادتين 24 و 25 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمعدلتين بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 06.

(3) المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 347/09، مصدر سابق، ص 06.

فإنه وفي سبيل ضمان تلك المسؤولية تجاه سلطته الرئاسية ألزمه بإبلاغ المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية، بكل مذكرات الرفض التي قد يصدرها⁽¹⁾.

وهذا ما يؤسس مسؤولية إدارية للمراقب المالي أمام وزير المالية، إلى جانب المسؤولية المحاسبية، لأنه ملزم بضبط حسابات الالتزام وإرسال تقارير دورية عنها لوزير المالية لكي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية دون المسؤولية المالية لأنه ليس عوناً محاسبياً وفق ما رأى البعض⁽²⁾.

إلا أن هذه الصفقة للمراقب المالي لا تمنع أبداً من تأسيس المسؤولية المالية ضده أمام مجلس المحاسبة.

مسؤولية المراقب المالي أمام مجلس المحاسبة:

يكون المراقب المالي مسؤولاً عن التأشيرات التي يمنحها والرفض الذي يبلغه إلى الأمر بالصرف، لأن هذا الأخير تكون غايته ومبرره هو الرغبة في استمرار الخدمة العامة، بينما هدف المراقب المالي هو نظر مشروعية الالتزام بالنفقة، واختلاف نظرة الطرفين يكون واجباً الاحتكام إلى هيئة حيادية مستقلة تفصل بينهما وتحدد على من تقع المسؤولية، ولضمان عدم منح المراقب المالي لتأشيرات مجاملة وفي نفس الوقت الوقوف أمام أي تعسف قد يمارسه في رفض التأشيرات تم إقرار صلاحية مجلس المحاسبة في نظر مثل تلك الحالات⁽³⁾.

و ذلك في نطاق المسؤولية المالية التي للمجلس إقامتها ضمن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تطل المراقب المالي باعتباره مسؤول هيئة عمومية لها علاقة بتنفيذ التشريع والتنظيم الذي يحكم استعمال وتسيير الأموال العمومية ذات الصلة المباشرة بالخزينة العمومية والهيئات الخاضعة للرقابة المالية⁽⁴⁾.

(1) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 347/09، مصدر سابق، ص 05.

(2) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 187.

(3) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

(4) المادة 88 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 14.

وفي هذا الإطار قد يساءل المراقب المالي أمام مجلس المحاسبة في الحالات التالية⁽¹⁾:

- رفض منح التأشيرة غير المؤسس أو غير القانوني.
- التسبب في إشكالات مقصودة لهيئات المراقبة المالية المسبقة.
- التعسف في رفض التأشيرات دون مبرر قانوني.

وثبت إحدى هاته المخالفات والخروقات ضد المراقب المالي يؤهل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فرض العقوبات المالية التي حددها التشريع⁽²⁾.

وذلك دون المساس بالعقوبات التي قد تفرض على المراقب المالي في إطار المسؤولية الإدارية باعتباره موظف عمومي تابع لوزارة المالية وفق التوضيح السالف، وكذا المتابعات الجزائية إذا حمل التصرف الذي قام به وصفا جزائيا سواء وفق قانون العقوبات أو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

غير انه يمكن إعفاء المراقب المالي من العقوبات التي اقراها مجلس المحاسبة، إذا اثبت وجود أمر كتابي أو إذا تأكد المجلس من أن ما قام به المراقب المالي كان تنفيذا لأمر صادر له من مسؤوله السلمي، أو أي شخص مؤهل لإصدار مثل تلك الأوامر، لتحل مسؤولية الرئيس مصدر الأمر محل مسؤولية المنفذ⁽³⁾.

كما هو الحال بالنسبة للمراقب المالي المساعد الذي لا يكون مسؤولا إلا في حدود الاختصاصات التي تفوض إليه من قبل المراقب المالي عن كل الأعمال والتأشيرات⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن حدود مسؤولية المراقب المالي تكون فقط عن أعماله دون تحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يتحملها الأمر بالصرف، وتحديد المركز القانوني للمراقب المالي وفق ما سبق بيانه يوضح أن دور مصلحة المراقبة المالية التي يديرها، لا يدخل ضمن ما

(1) المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص135.

(2) المادتين 89 و91 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص14.

(3) المادة 93 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدلة والمتممة بموجب الأمر رقم 02/10، مصدر سابق، ص07.

(4) المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، مصدر سابق، ص2104.

يسمى بالرقابة الخارجية، لأن الرقابة الخارجية تقتضي مباشرتها من قبل هيئة مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال، والذي جاء بعد صراع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا المجال -الرقابة المستقلة- أين توجهت معظم الدول إلى إنشاء أجهزة مستقلة متخصصة، تتولى الرقابة الخارجية⁽¹⁾.

أما رقابة المراقب المالي كمدير لمصلحة المراقبة المالية، التي تعتبر إحدى المصالح الخارجية لوزارة المالية، وهي جزء من السلطة التنفيذية، فصفة الخارجية غير منطبقة عليه.

وبعد استيضاح هيكلية التنظيم الذي يمارس مهمة المراقبة المالية السابقة على الصفقة العمومية وتحديد المركز القانوني لمن يديرها، فلن تكتمل صورة القيمة القانونية لهذه الرقابة إلا بعد معرفة المجال الذي تعمل ضمنه.

المطلب الثاني: مجال اختصاص الرقابة المالية السابقة

على الصفقة العمومية.

عندما أقر التنظيم منح مصلحة المراقبة المالية مهمة فرض رقابتها المسبقة على تنفيذ النفقات العمومية، حددها بمجال ومدى لتمارس ضمنه وفي نطاقه دورها الرقابي، بمعنى أن مصلحة المراقبة المالية اختصاصها محكوم بإطار رسمه التنظيم يوضح أن للمراقب المالي حدودا لتدخله في الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات، سواء من حيث الهيئات العمومية أو العمليات المالية الخاضعة لرقابته، أو حتى من حيث طبيعة تلك الرقابة بتحديد حصري للعناصر التي يجوز له فحصها والتدخل في دراستها.

وهذا ما سنتولاه بالشرح ضمن العناوين التالية:

(1) محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية، سوريا، 2018، ص34.

الفرع الأول: مجال اختصاص الرقابة المالية السابقة

من حيث الهيئات العمومية والعمليات المالية.

لتحديد مجال تدخل أجهزة الرقابة المالية السابقة في رقابة النفقات محل الصفقة العمومية. لا بد من معرفة الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لهذا النوع من الرقابة، وما هي الالتزامات والعمليات المالية، التي يمكن مراقبتها من قبل تلك الأجهزة الرقابية.

أولاً: الهيئات والمؤسسات الخاضعة للرقابة المالية السابقة:

تشمل الرقابة المالية السابقة على النفقات التي يتم الالتزام بها تنفيذاً للميزانيات التالية⁽¹⁾:

1- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة (بكل هيئاتها المركزية).

2- الميزانيات الملحقة⁽²⁾.

3- الحسابات الخاصة للخرينة⁽³⁾.

4- ميزانيات الولايات.

5- ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بشكل خاص، ليستثني من هذا

النوع من الرقابة الميزانيات المتعلقة بباقي المؤسسات العمومية كالمؤسسات العمومية الاقتصادية أو ذات الطابع التجاري والصناعي.

⁽¹⁾ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2101.

⁽²⁾ الميزانيات الملحقة هي الميزانيات التي تتضمن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية و يتم إقرارها بموجب قوانين المالية.

المادة 44 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28، بتاريخ 10 يوليو سنة 1984، ص 1044.

⁽³⁾ الحسابات الخاصة للخرينة و التي تشمل :- الحسابات التجارية - حسابات التخصيص الخاص - حسابات التسبيقات - حسابات القروض - حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية و التي لا يمكن فتحها إلا بموجب قانون مالية .

راجع أكثر : المواد من 48 إلى 60 من القانون رقم 17/84، نفس المصدر ، ص(1045 إلى 1047).
و تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 17/84 السالف سيتم توقيف العمل به نهائياً مع قانون المالية لسنة 2023 ليتم صدوره بناء على القانون العضوي رقم 15/18.

المادة 89 من القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، بتاريخ 2 سبتمبر سنة 2018، ص 20.

أما فيما يتعلق بميزانية كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فتكون خاضعة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليه.

إلا أن التعديل الذي مس هذا المرسوم التنفيذي رأى ضرورة توسعه مجال تدخل الرقابة المالية السابقة ليشمل⁽¹⁾:

1- ميزانيات البلديات، وإن كان البعض قد انتقد هذه التوسعة ورأى فيها تدخلا في دور المجالس المحلية، التي تملك بناء على قانون البلدية سلطة الرقابة في هذا المجال، ويتعلق الأمر بعدد كبير من رؤساء المجالس الشعبية البلدية وذلك لأنها تمثل تضييقا من نطاق صلاحياتهم⁽²⁾.

إلا أننا نرى في توسيع مجال الرقابة المالية ليشمل ميزانيات البلديات، فيه تأكيد على فعالية الرقابة السابقة في ترشيد النفقات العمومية، وعدم إثقال كاهلها بالتزامات مالية غير متوفرة أو تحويلها عن التخصيص القانوني للنفقة، لا سيما أمام العجز المالي الذي تعاني منه العديد من البلديات⁽³⁾.

ليتم تنفيذ هذه التوسعة تدريجيا حسب الإمكانيات المالية اللازمة لتوفير الإطار الهيكلي المناسب، وذلك وفقا لبرنامج تعدد من طرف الوزيرين المكلفين بالمالية والجماعات المحلية⁽⁴⁾.

2- لتشمل هذه التوسعة أيضا ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، لكن عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، إلى جانب ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ومراكز البحث والتنمية وكل المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والتي تشمل رقابتها المالية

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المتممة للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 03.

(2) شيخ محمد الصديق، مرجع سابق، ص 14.

(3) شيخ محمد الصديق، مرجع سابق، ص 13.

(4) المادة 02/02 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة والمتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 03.

السابقة إلا في حدود القائمة التي توضح بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير القطاع المعني، وفق مدونة النفقات التي يقررها هذا القرار الوزاري المشترك⁽¹⁾.

ونظرا لعدم ملاءمة الإجراءات المتبعة على مستوى مصالح الرقابة المالية لبعض المؤسسات التي تم إضافتها بموجب التعديل السالف، خاصة المؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا ذات الطابع الصناعي والتجاري لاستقلاليتها والنظام الخاص في تسييرها لطابع السرعة الذي يحكم النشاط الاقتصادي، فإن التنظيم منح صلاحية وضع إجراءات ملائمة من قبل وزير المالية لممارسة الرقابة بشكل يتلاءم وخصوصيتها، على أن يعد المراقب المالي في إطار ذلك تقريرا حول ظروف تنفيذ الميزانية كل 03 أشهر أو ستة أشهر حسب الحالة، يرسله إلى وزير المالية والأمر بالصرف المعني⁽²⁾.

ووفقا لما سبق بيانه فإن كانت المؤسسات العمومية والهيئات المذكورة أعلاه بمناسبة إبرام صنفقة عمومية، أو كانت تتعلق بنفقة محددة ضمن مدونة القرار الوزاري المشترك، أو كان الملتمزم بالصنفقة العمومية مؤسسة عمومية اقتصادية أو ذات طابع صناعي وتجاري بشرط تمويلها من ميزانية الدولة، فإنها تخضع وجوبا للرقابة المالية السابقة عليها.

وهذا هو الإطار الموضوعي لمصلحة المراقبة المالية من حيث الهيئات الخاضعة لصلاحياتها، لكن ليست كل العمليات المالية التي تباشرها بالضرورة تكون خاضعة للرقابة المالية.

(1) المادة 02 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص04.

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة والمتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص04.

ثانياً: العمليات المالية الخاضعة للرقابة المالية السابقة:

ضبط التنظيم المتعلق بالرقابة المالية السابقة على تنفيذ النفقات العمومية، العمليات المالية الخاضعة لصلاحيات مصلحة المراقبة المالية حصراً وفق التحديد التالي⁽¹⁾:

1- * تخضع لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات المالية المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.

* كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ السنوي المحدد لها، من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
* كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

* كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية.

2- وتخضع مشاريع القرارات التالية المتضمنة التزاماً بالنفقات قبل التوقيع عليها:

* مشاريع قرارات التعيين و الترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

* مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

* مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

ليضيف تعديل 2009 مشاريع الصفقات العمومية والملاحق ضمن صلاحيات الرقابة المالية السابقة للنفقات التي تلتزم بها الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لهذا النوع من الرقابة.

(1) المواد 05 و06 و07 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص04.

وحسنا فعل المنظم الجزائري -وان كانت خطوة متأخرة- نظرا لما تمثله الصفقات العمومية من أهمية ضمن أبواب الإنفاق العمومي.

لكن الملاحظ أن مشاريع الصفقات العمومية والملاحق تم تسجيلها في آخر محطة من نص المادة المتعلقة بمشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات العمومية⁽¹⁾.

وفضل التنظيم عدم ضمها للنص المتعلق بالعقود والفواتير وسندات الطلب لمقصد لن يظهر إلا عند دراسة الآثار المترتبة عن الصلاحيات الرقابية لمصلحة المراقبة المالية.

ليكون بذلك دخول مشاريع الصفقات العمومية والملاحق المتعلقة بها، ضمن اطار اختصاص الرقابة المالية السابقة للنفقات في تاريخ الجزائر خلال سنة 2009 كأول مرة، وحسنا فعل المنظم لمل جعل ملاحق الصفقات العمومية مهما كان مبلغها خاضعة للرقابة المالية السابقة، خلاف ما ذهب إليه تنظيم الصفقات العمومية في صلاحية نظر الملاحق من قبل لجان الصفقات العمومية كرقابة خارجية إدارية قبلية⁽²⁾.

وهذا التأخير يجد ما يبرره عند الاتجاه الذي يرى عيوب الرقابة المالية السابقة، التي تؤدي أحيانا إلى الحد من الاستقلال الممنوح للمؤسسة الخاضعة للرقابة خاصة في المشاريع الاقتصادية، التي تستلزم حرية التصرف وسرعة الحركة، والرقابة المالية السابقة عليها تفتح الباب للروتين الحكومي الذي من شأنه تضييع الفائدة من منحه الاستقلالية والشخصية المعنوية، لأن ذلك يخلق إدارة مزدوجة، كما قد يؤدي إلى ضياع المسؤولية بين الإدارة وجهاز الرقابة⁽³⁾.

وبين هذا الاتجاه وذاك نعتقد أن منح مصلحة المراقبة المالية السابقة للاختصاص بنظر مشاريع الصفقات العمومية والملاحق الذي اتجه إليه التنظيم الجزائري يجب أن يثمن، نظرا للمبالغ الضخمة التي تمثلها النفقات العمومية محل الصفقات العمومية والملاحق، وتشكل عبئا

(1) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 04.

(2) المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المنصمّن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 34.

(3) محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 26.

على ميزانيات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، ويتوجب ترشيدها ضمانا للتصدي لكل أشكال الفساد المالي⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مضمون الرقابة المالية السابقة

على الصفقة العمومية.

عندما يتم تحويل ملف مشروع الصفقة العمومية أو الملحق على مصلحة المراقبة المالية قبل التوقيع عليها من قبل مسؤول المصلحة المتعاقدة تنفيذا لإلزامية المراقبة المسبقة، قبل وضع الصفقة أو الملحق موضع التنفيذ، تبدأ مهمة المراقب المالي في دراسة الملف والتي تستهدف⁽²⁾:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف.

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف حدد التنظيم العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي حصرا، والتي يتوجب عليه ضمانها، وتتمثل في العناصر التالية⁽³⁾:

- 1- توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية.
- 2- تخصيص النفقة.
- 3- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.
- 4- صفة الأمر بالصرف.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه العناصر التي تمثل موضوع الرقابة التي يباشرها المراقب المالي على مشروع الصفقة العمومية تختلف عن تلك العناصر الواجب عليه فحصها عند رقابة

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص(166، 167).

(2) المادة 58 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص1136.

(3) المادة 04/10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص(04، 05).

باقي أنواع الالتزام بالنفقات العمومية، والتي حددها حصرا في نص مستقل، والمتمثلة في الآتي⁽¹⁾:

- 1- صفة الأمر بالصرف مثلما هو محدد في قانون المحاسبة العمومية.
- 2- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- 3- التخصيص القانوني للنفقة.
- 4- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- 5- المطابقة التامة للالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- 6- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون هذه التأشيرة إجبارية.

وإذا كان التأكد من وجود تأشيرة لجان الصفقات العمومية لم يذكر ضمن النص المتعلق برقابة المراقب المالي لمشاريع الصفقات العمومية بشكل صريح، ضمن تعداد عناصر رقابته لكنه أمر يفهم ضمنا لتبعية الفقرة التي تضمنتها للفقرات التي سبقتها وتكلمت عن تلك التأشيرة وأثرها القانوني، فإن عدم النص على اختصاص المراقب المالي بنظر مدى مطابقة النفقة محل الصفقة العمومية المعروضة للتأشيرة المسبقة للقوانين والتنظيمات، بصريح النص كما فعل مع باقي النفقات العمومية التي تدخل في حدود اختصاصه، أمر يثير استغهاما هل هذا الإغفال مقصود من المنظم الجزائري؟

لكن المنطق يفترض أن دراسة كل العناصر الواجب على المراقب المالي فحصها والمذكورة حصرا، إنما يكون عن طريق دراسة المطابقة مع القوانين والتنظيمات، حتى لو لم تذكر صراحة، وسنحاول فيما يلي توضيح كل العناصر التي تمثل الإطار الموضوعي لاختصاص المراقب المالي، لنتبعها بتحديد الطبيعة القانونية لهذا الاختصاص.

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2102.

1-الصفة القانونية للأمر بالصرف:

هنا يتأكد المراقب المالي مما إذا كان الأمر بالصرف الموقع على مشروع الصفقة أو الملحق المعروض أمامه، هو المؤهل قانونا لهذا الالتزام، من خلال طبع الرجوع إلى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية المالية، والإمضاء الموجود أسفل بطاقة الالتزام الذي يوضح اسم ولقب الأمر بالصرف وصفته⁽¹⁾.

وهذا يقتضي اعتماد الأمرين بالصرف لدى المراقب المالي بإبلاغه بمستند تعيينه أو تنصيبه (معين أو منتخب)، وإيداع نموذج إمضائه⁽²⁾.

ويعد أمرا بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المالية التي تثبت الدين العمومي أو تسمح بتصفية الإيرادات، التحصيل التصفية، إصدار أوامر أو حوالات الدفع⁽³⁾.

2-توفر الاعتمادات والمناصب المالية وترخيص البرنامج:

تهدف رقابة هذا العنصر إلى احترام عدم الالتزام بأي نفقة عمومية دون توفر الاعتماد المالي المخصص لها، ويكون ذلك بالرجوع إلى مدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني. وترخيص البرنامج إذا تعلق الأمر بمشروع صفقة عمومية، ففي كل بداية سنة مالية يتم إعداد هذه المدونة والتي يتم فيها توزيع الاعتمادات المالية، حسب الأبواب والمواد المخصصة لها. ويتم المصادقة عليها من قبل المديرية العامة للميزانية، وترسل نسخة عنها لمصالح المراقبة المالية المختصة، وبالرجوع لها يتم التأكد من وجود الاعتماد المالي المخصص والكافي للالتزام بالنفقة، ويلزم الأمر بالصرف باحترام الاعتمادات المالية المفتوحة في حدود الميزانية المخصصة للغرض الملتمزم به⁽⁴⁾.

(1) أمينة ركاب، (رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية)، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، عدد 01، مارس 2016، ص 65.

(2) المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص 116.

(3) المادة 23 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

راجع في توضيح العمليات المالية التي يباشرها الأمر بالصرف المواد من 16 إلى 22 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(4) أمينة ركاب، مرجع سابق، ص 65.

و جدير بالذكر أن الرقابة على تراخيص البرامج هي نتاج لتطور الرقابة المالية و تتوافق مع تحويل الميزانية العامة من ميزانية بنود إلى ميزانية برامج، و يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التأكد من مدى تحقيق الخطط المحددة لكل مؤسسة أو هيئة إدارية عامة و مدى قدرتها على تحويل هذه الخطط إلى برامج محددة تهدف غالى تحقيق النتائج و بأقل تكلفة. (1)

3-التخصيص القانوني للنفقة:

وفحص هذا العنصر تبعا للعنصر السالف، لأنه يتوجب على المراقب المالي ألا يكتفي بالتأكد من توفر الاعتماد المالي ضمن أبواب الميزانية، بل عليه التأكد أيضا من توجيه النفقة وفق الاعتماد المخصص لها توجيهها سليما من الناحية القانونية.

4-مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة:

ترفق بطاقة الالتزام المحولة لمصالح المراقبة المالية للتأشير عليها، بجميع الوثائق الثبوتية للنفقات التي تم اقتراح الالتزام بها(2).

وهنا يتوجب على المراقب المالي فحص مطابقة تلك الوثائق المثبتة للنفقة، مع المبلغ المسجل في بطاقة الالتزام، فعلى سبيل المثال يتم التأكد من مطابقة مبلغ الصفقة المسجل في مشروع العقد مع الفواتير المبررة لتلك المبالغ(3).

(1) محمد خير العكام، مرجع سابق، ص 31.

للاطلاع أكثر حول ميزانية البرامج راجع:

مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، (غير منشورة)، ص 33 و ما بعدها.

(2) المادة 02/08 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2102.

(3) 1-أوراق الإثبات بالنسبة لمشاريع الصفقات العمومية:

- العرض - تصريح الاكتتاب - الكشف الوصفي - كشف الأسعار - عند اللزوم التقدير التفصيلي - تأشير لجنة الصفقات.

2-أوراق الإثبات بالنسبة للحق:

- مشروع ملحق الوثيقة - تأشير لجنة الصفقات العمومية عندما تكون واجبة.

راجع في ذلك: المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص (224، 234).

5- توافر التأشيرات والآراء المسبقة التي تسلمها السلطة الإدارية المختصة في حالة

إلزاميتها:

في مجال رقابة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، يتأكد المراقب المالي من وجود التأشيرة الخاصة بلجنة الصفقات العمومية المؤهلة لهذا الغرض، إذا نص القانون على وجوبها على اعتبار أن هناك مشاريع ملاحق تقلت من رقابة اللجان، وفق المعيار المالي المحدد لانعقاد اختصاصها.

ويتوجب على المراقب المالي فحص إلزامية تلك التأشيرة من عدمه، و إذا كانت واجبة يتأكد من وجودها، لأن ذلك سيحدد مدى الصلاحيات الممنوحة له في مجال الرقابة المالية السابقة.

وعليه نصل إلى أن مهمة المراقب المالي تتمحور حول دراسة كل العناصر التي سبق بيانها، والتي تحدد مضمون الدور الذي يمارسه في إطار الرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية قبل الالتزام بها، وتعتبر رقابة وثائقية مستندية، تتطلب وجود الوثائق المبررة للالتزام بالنفقة محل الصفقة العمومية بالتحقق من مجموعة عناصر قانونية من خلال فحص الملف المرفق، وهذا هو الإطار المحدد لسلطات المراقب المالي.⁽¹⁾

(1) خضري حمزة، مرجع سابق، ص212.

طبيعة الرقابة المالية السابقة على الصفقة العمومية:

تأخذ الرقابة التي يمارسها المراقب المالي في اطار الرقابة السابقة على النفقات العمومية طابع الرقابة المالية تأسيسا على نص المادة 58 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽¹⁾.

إلا أن المهمة الأساسية للمراقب المالي تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية⁽²⁾.

والتي لا تخرج عن نطاق التحقق من توافر الاعتمادات المخصصة للنفقة، محل الالتزام المعروف عليه، في الميزانية وصحة العملية من حيث الإسناد، وكذا سلامة الوثائق المرفقة و هاته الرقابة الوقائية التي يمارسها المراقب المالي بالتوضيح السالف لحدود اختصاصه من الناحية الموضوعية، هي رقابة رأها البعض شكلية لأنها لا تتدخل في رقابة الملاءمة⁽³⁾.

وكان المنظم واضحا في تحديد طبيعة الرقابة المالية التي توطر حدود دور المراقب المالي، أنها رقابة مطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال النفقات العمومية كالقانون المتعلق بقوانين المالية، وكل قوانين المالية السارية المفعول إلى جانب الاعتماد على الميزانية المصادق عليها لتلك السنة، وغيرها من التنظيمات والقرارات المحددة لنماذج بطاقة الالتزام والوثائق الثبوتية الواجب إرفاقها، وأنه لا يجوز بأي حال من الأحوال للمراقب المالي الأخذ بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه الرقابية، ملاءمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف (مسؤول المصلحة المتعاقدة بالنسبة لمشاريع الصفقات والملاحق)⁽⁴⁾.

وبالتالي فالرقابة التي يمارسها المراقب المالي في اطار الرقابة المالية السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها بشكل عام وفي مجال الصفقات العمومية بشكل خاص، هي رقابة

(1) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 209.

(2) شوقي يعيش تمام وبن الدراجي عثمان، مرجع سابق، ص 06.

(3) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 138.

(4) المادة 33 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 06.

مطابقة وليست رقابة تقييم أداء، بمعنى أنها تأخذ صفة رقابة مشروعية تأسيسا على النطاق المحدد لها.

والملاحظ أن المشرع والمنظم جعلا المراقب المالي في "مركز قاضي مشروعية" على عملية إبرام الصفقات العمومية على حد تعبير البعض ممن رأوا ذلك في غير محله لأسباب متعددة، لعل أهمها أن المراقب المالي تكوينه المحاسبي والمالي غير مؤهل للقيام برقابة مشروعية، ويجعله في موقف قد يؤدي به إلى التعسف، من باب الحرص على التطبيق الجامد للنصوص القانونية والتنظيمية⁽¹⁾.

وإذا كان المفهوم الحديث للرقابة المالية لم يعد يقتصر على مدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والتنظيمات، لأنه لن يحقق الهدف من إقرارها إلا بدعمها باختصاص رقابة الأداء أو ما يسمى برقابة الفاعلية، لأن تقييم الأداء هو دراسة مدى تحقيق نتائج الأنشطة للأهداف المسطرة، وهي امتداد ضروري لرقابة المطابقة⁽²⁾.

إلا أن أغلب الدول في العالم والجزائر منها، فضلت بقاء الرقابة المالية السابقة رقابة تقليدية تشمل المطابقة فقط، بينما منح رقابة نوعية التسيير والأداء لهيئة مستقلة للرقابة المالية⁽³⁾، ويتعلق الأمر بمجلس المحاسبة كما سماه التشريع الجزائري ومنحه وحده اختصاص رقابة الأداء و النجاعة والفعالية⁽⁴⁾.

لتبقى الغاية الوحيدة للرقابة المالية السابقة هدف قانوني بحت، يتمثل في "...التأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية ومسايرتها للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة، ويتضمن ذلك مختلف القرارات والأنشطة وحدود المخصصات والصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين والإداريين وغير ذلك من الجوانب المالية سواء فيما يتعلق بالنفقات أم الإيرادات العامة، وتركز الرقابة القانونية على مبدأ

(1) خضري حمزة، مرجع سابق، ص210.

(2) بريش ريمة، مرجع سابق، ص56.

(3) محمد خير العكام، مرجع سابق، ص(11، 12).

(4) المادة 02 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدلة والمتممة بموجب الأمر رقم 02/10، مصدر سابق، ص04.

المسؤولية والمحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية ومعاقبة المسؤولين عن أية انحرافات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموماً⁽¹⁾.

لكن منح مجلس المحاسبة وحده صلاحية النظر في رقابة الأداء والفعالية وهو هيئة رقابة بعدية لاحقة لتنفيذ التصرف المالي⁽²⁾، لن يحقق وظيفة الوقاية التي تملكها الرقابة السابقة، لأنها تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات ولذلك سميت بالرقابة المانعة، ولأن الرقابة المالية السابقة تحقق فعلا انقواء الوقوع في الأخطاء ذات الآثار المالية ومنع الخروقات من الأساس وهذه الوقاية لا يمكن لمجلس المحاسبة تحقيقها.

فكان الأجدر إعادة النظر في مجال اختصاص الرقابة المالية السابقة، لمنحها جانبا من دراسة الملاءمة واختصاص تقييم الأداء لتقوية الدور الرقابي للرقابة الوقائية المانعة، ودراسة الملاءمة تجعل الرقابة المالية مرنة غير جامدة، مما يجعل النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة ويتلاءم مع التنظيم الخاص بها وأهدافها، لأنه لا يوجد نظام رقابي واحد يناسب كل المؤسسات والنشاطات⁽³⁾.

وهو ما ذهب إليه التنظيم الجزائري فيما يتعلق برقابة نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية لما شملتها التوسعة، والمنتظر هو أن تشمل هذه الملاءمة مجال رقابة الصفقات العمومية، لأنها تستلزم السرعة و المرونة في إتمام إجراءات رقابتها.

وتبقى الرقابة المالية في الجزائر بين الرقابة السابقة الممنوحة لمصلحة المراقبة المالية غير المستقلة والمحدودة برقابة المطابقة، لكن تتميز بأنها رقابة وقائية، تمنع التصرف غير القانوني قبل إحداث آثاره، وبين رقابة نوعية التسيير وتقييم الأداء التي يملكها مجلس المحاسبة. لكنه هيئة رقابة بعدية رغم استقلاليتها، فإنه لا يستطيع منع المخالفات والخروقات المالية.

(1) محمد خير العكام، مرجع سابق، ص14.

(2) المادة 01/02 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدلة والمتممة بموجب الأمر رقم 02/10، مصدر سابق، ص03.

(3) بريش ريمة، مرجع سابق، ص65.

لنعود إلى موضوع سلطات المراقب المالي التي لا نستطيع تقييمها إلا بعد دراسة الصلاحيات الممنوحة له من خلال طبيعة الآثار القانونية التي تترتب عما يباشره من دور رقابي.

المطلب الثالث: صلاحيات الرقابة المالية السابقة

على الصفقة العمومية.

يختتم الدور الرقابي لمصلحة المراقبة المالية السابقة على النفقات العمومية التي تلتزم بها الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابتها، بتأشيرها يضعها المراقب المالي على بطاقة الالتزام أو على الوثائق الثبوتية المرفقة بها عند اللزوم⁽¹⁾.

إلا أنه وعند تحليلنا لنصوص تنظيم الصفقات العمومية، ولا سيما المتعلقة بالآثار القانونية التي تترتب عن رقابة لجان الصفقات العمومية، وصلنا إلى أن تلك الرقابة إذا قررت منح التأشير للصفقة العمومية، فإن تلك التأشير تكون ملزمة لهيئات الرقابة المالية⁽²⁾.

وهو الذي ذهب إليه التنظيم المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها عندما صرح بأنه: "تعتبر التأشير الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي..."⁽³⁾.

وهذا ما يعني وبوضوح أن المنظم الجزائري قيد صلاحيات المراقب المالي، عند دراسة الملفات المتعلقة برقابة مشاريع الصفقات والملاحق، ومنح لصلاحيات الرقابة المالية السابقة في مجال الصفقات العمومية، خصوصية تميزها عن الصلاحيات الممنوحة لها عند رقابة باقي الالتزامات المالية بالنفقات العمومية.

(1) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 04.

(2) المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 44.

(3) المادة 03/10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 04.

وحتى تتضح حدود تدخل المراقب المالي في رقابة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق. توجب علينا إلقاء نظرة على الصلاحيات الرقابية التي تملكها مصلحة المراقبة المالية في مجال رقابة الالتزامات بالنفقات العمومية غير تلك المتعلقة بمجال الصفقات العمومية.

الفرع الأول: صلاحيات الرقابة المالية السابقة

على الالتزام بالنفقة العمومية

تنتهي رقابة النفقات العمومية الملتزم بها بتأشيرة يضعها المراقب المالي، والتي تعتبر تصرفا قانونيا يضع بموجبه ختمه وإمضاءه المرفق باسم ولقب صاحب التأشيرة، والتي يشهد بمقتضاها على مشروعية النفقة محل الالتزام، ومطابقة كل العناصر التي تضمن صحة وسلامة كل شروط المطابقة⁽¹⁾.

من توفر الصفة القانونية للآمر بالصرف، المطابقة التامة للالتزام المعروض للرقابة للقوانين والتنظيمات الواجبة التطبيق، توفر الاعتماد المالي وتخصيصه تخصيصا قانونيا تطابق مبلغ الالتزام مع وثائقه الإثباتية، إلى جانب التأكد من توافر التأشيرات والآراء المسبقة في حالة وجوبها⁽²⁾.

وبالتالي يعتبر منح تأشيرة المراقب المالي هو الدليل على صحة النفقة محل الصفقة العمومية وكل النفقات العمومية بشكل عام وتصبح بذلك قابلة للتنفيذ من أجل صرفها.

أما في حالة التوصل إلى عدم قانونية الالتزام المعروض للرقابة بمخالفة احد العناصر السالفة للتشريع أو التنظيم فإن مصير هذا الملف يكون حتما الرفض، وميز التنظيم بين حالات يجوز فيها الرفض المؤقت من قبل المراقب المالي، وحالات أخرى يكون القرار فيها رفضا نهائيا⁽³⁾.

(1) المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص130.

(2) المادة 01/10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص2102.

(3) المادة 02/10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص2102.

أولاً/ حالات الرفض المؤقت والنهائي للالتزام بالنفقة العمومية من قبل مصلحة المراقبة المالية السابقة:

أ- حالات الرفض المؤقت التي يقرها المراقب المالي للنفقة محل الالتزام:

يكون للمراقب المالي صلاحية الرفض مؤقتاً للنفقة المعروضة للرقابة المالية السابقة، إذا علل هذا الرفض بناء على إحدى الحالات التالية⁽¹⁾:

- إذا كان الالتزام بالنفقة العمومية محل الرقابة المالية السابقة تم ملاحظة انه مشوب بمخالفة للتنظيم، لكن المخالفة يراها المراقب المالي قابلة للتصحيح من قبل الأمر بالصرف.
- إذا لاحظ المراقب المالي انعدام أو نقصان الوثائق المثبتة للنفقة العمومية الملتزم بها، فإنه في هذه الحالة لا يرفض الالتزام رفضاً نهائياً بل يمنح فرصة للأمر بالصرف لاستكمال الوثائق المطلوبة.
- إذا وقع إغفال لبيان جوهري من البيانات المطلوبة في الأشكال النموذجية لبطاقات الالتزام، كما هو محدد في القرارات الوزارية المخصصة لهذا الغرض حسب الحالة، فإنه يمكن للأمر بالصرف تصحيح هذا الخطأ باستدراك البيان الذي تم مخالفته.

ب- حالات الرفض النهائي التي يقرها المراقب المالي للنفقة محل الالتزام:

يملك المراقب المالي سلطة إصدار مذكرة رفض نهائي في الحالات التالية⁽²⁾:

* عدم مطابقة الالتزام المعروض للرقابة للتشريع والتنظيم الواجب الإلتباع فيما يخص العناصر الخاضعة للرقابة المالية المسبقة.

والملاحظ هنا أن مخالفة التنظيم إذا كانت قابلة للتصحيح يمكن أن تكون محلاً للرفض المؤقت فقط، أما مخالفة التنظيم فيما يرى المراقب المالي عدم قابليته للتصحيح، فإنه يكون محلاً للرفض النهائي.

(1) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2102.

(2) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2102.

ولم يميز المنظم في مخالفة التشريع بين ما يمكن تصحيحه والعكس، فجعل كل مخالفة للقانون محلاً للرفض النهائي مباشرة.

* عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

من المنطقي أن يعتبر هذا سبباً كافياً للرفض النهائي، ذلك أنه من غير المعقول أن تتحمل الميزانية العامة نفقة غير مسجلة، ولم يتم اعتمادها ضمن أبواب الميزانية المصادق عليها لتلك السنة المالية.

* إذا تم توجيه المراقب المالي لمذكرة رفض مؤقت ولم يلتزم الأمر بالصرف بتصحيح الخطأ الذي وضحه من أسباب الرفض، فإن المراقب المالي حينها يملك سلطة إصدار مذكرة رفض نهائي، وهذا يعني أن من صلاحيات المراقب المالي متابعة تنفيذ مذكرات الرفض المؤقت.

ثانياً/ إجراءات رفض المراقب المالي للنفقة محل الالتزام:

لم يكن التنظيم واضحاً فيما يخص إجراءات الرفض التي يجوز للمراقب المالي اللجوء لها، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 414/92، أين كان النص مقتضياً ولم يلزم مصلحة المراقبة المالية سوى بوجوب اطلاع الأمر بالصرف بكل أسباب الرفض⁽¹⁾.

خلاف ما أصبح عليه الوضع بعد التعديل الذي مس هذا المرسوم التنفيذي سنة 2009. حيث أصبح الأمر مفصلاً بوضع إجراءات محددة يجب على المراقب المالي احترامها في حالة اللجوء إلى إصدار مذكرة رفض للنفقة العمومية محل الرقابة المالية السابقة، سنوردها باختصار في الآتي⁽²⁾:

* يجب على المراقب المالي رفض منح التأشيرة للنفقة العمومية الملتزم بها بموجب مذكرة رفض، يتم اطلاع الأمر بالصرف بها، وتحتوي وجوباً على كل الأسباب التي عارضت

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2102.

(2) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 05.

التأشيرة، والتي تمثل حالة من الحالات التي تبرر الرفض المؤقت أو النهائي حسب التوضيح السالف، ما يعني وجوب تعليل الرفض وإبلاغ الأمر بالصرف به بموجب مذكرة رفض.

* يجب أن تتضمن مذكرة الرفض المرسلة للأمر بالصرف مراجع النصوص القانونية أو التنظيمية المتعلقة بحالات الرفض وتؤسس الملاحظات المسجلة.

* إذا كان الرفض مؤقتا فلا يجب تكراره، لأن عدم الالتزام به يؤسس الرفض النهائي مباشرة.

* إذا كان الرفض نهائي هنا يجب على المراقب المالي إرسال مذكرة الرفض في كشف يحتوي 08 نسخ إلى وزارة المالية التي تعتبر السلطة الرئاسية له، وهذه النسخ تدعم بشرح كاف يبرر موقف المراقب المالي من الالتزام محل الرفض، وهذا الإرسال يسمح لوزير المالية فرض رقابته فيما بعد لو تم تجاوز هذا الرفض من قبل الأمر بالصرف، وللتأكد من تعسف المراقب المالي من عدمه في إطار سلطته الرئاسية التي يمارسها على المراقب المالي.⁽¹⁾

و إذا كان النص هنا يذكر الوزير المكلف بالميزانية وليس وزير المالية كما سبق الذكر بالنسبة لكل نصوص هذا التنظيم، إلا أن المقصود هنا وزير المالية طبعاً،⁽²⁾ الذي يملك سلطة إعادة النظر في الرفض النهائي الذي قد يصدره المراقب المالي استعمالاً لسلطاته الرئاسية، إذا قدر بعد الدراسة أن ما ذهب إليه من تعليل لمذكرة الرفض كان غير مؤسس، وله حينها منح التأشيرة مستعملاً سلطة الحل والسحب والإلغاء، وسائل السلطة الرئاسية التي سبق أن بينها لتكون هذه السلطة حداً لصلاحيات المراقب المالي وتأكيداً لعدم استقلالية دوره الرقابي.

(1) المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص 131.

(2) المادة 04/13 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 05.

ثالثا/ الأحكام الناظمة لمقرر التغاضي عن رفض تأشيرة المراقب المالي:

إلى جانب سلطة الوزير المكلف بالمالية بإعادة النظر في الرفض النهائي الذي يصدره المراقب المالي، فإن التنظيم الجزائري منح أيضا للأمين بالصرف وسيلة قانونية لمواجهة رفضه النهائي، تتمثل في مقرر التغاضي الذي يشبه مقرر التجاوز الصادر ضد قرارات لجان الصفقات العمومية.

وتعتبر هذه السلطة امتيازاً آخر للأمين بالصرف ما يشكل إضعافاً لعملية الرقابة⁽¹⁾.

لتتواصل سلسلة السلطات الممنوحة من المنظم للأمين بالصرف على حساب آليات حماية المال العام⁽²⁾.

ومقرر التحدي كما أسمته المديرية العامة للميزانية للدلالة على مقرر التغاضي، لأنها رأت فيه تحدياً لسلطة المراقب المالي في رقابة المشروعات الممنوحة له، ويجعل مسؤولية الأمر بالصرف محل مسؤولية المراقب المالي⁽³⁾.

مع وجوب تعليل مقرر التغاضي والذي لا نعتقد أنه يمكن أن يعطل سوى بتعسف المراقب المالي، وأن الأمر بالصرف رأى في ذلك تعطيلاً للمصلحة العامة، فيكون بمثابة حل لمواجهة تعسف المراقبين الماليين الذي توقعه التنظيم وترك مجالاً لمواجهة⁽⁴⁾.

ولضمان فرض الرقابة على مقرر التغاضي وحتى لا يخرج عن الحدود التي أجاز من أجلها أو يستغل من قبل الأمين بالصرف بطريقة تضر بالخزينة العمومية، فرض التنظيم إرسال الملف الذي يكون محل تغاضي إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة لفرض رقابة الوصاية وتحديد المسؤولية⁽⁵⁾.

(1) عمرانى مصطفى، جريمة استغلال النفوذ في مجال الصفقات العمومية دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، 2017، ص 277.

(2) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 214.

(3) المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص 131.

(4) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

(5) المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 05.

إلى جانب الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هنا بعد إرسال ملف التفاوض له⁽¹⁾. ويرسل الملف الذي تم فيه التفاوض للمرة الثانية وبعد صدور مقرر التفاوض للمراقب المالي لكن هذه المرة ليس للرقابة المالية أو للدراسة، بل ليضع تأشيرته عليه.

لكن بعبارة "تأشيرة الأخذ بالحسبان" مع الإشارة إلى رقم التفاوض وتاريخه، وتأشيرة الأخذ بالحسبان بهذه الصيغة ليست دليل مشروعية بل هي دليل أنها وضعت استجابة لسلطة التفاوض والتي تنتفي فيها مسؤوليته⁽²⁾.

على أن يرسل الملف بعد تلك التأشيرة مرفقا بتقرير مفصل للمرة الثانية إلى وزير المالية⁽³⁾.

ولكل ما سبق يعتبر حق التفاوض الممنوح للأمر بالصرف من الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي⁽⁴⁾.

لذلك حاول التنظيم وضع حالات لا يجوز فيها التفاوض لتكون بمثابة السيطرة على هذه السلطة، لكن بالاطلاع على تلك الحالات التي حددها المنظم على أساس أنه لا يجوز فيها التفاوض، نجد أنها نفسها تماما العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي بالأساس ولا يمكن منطوقا أن يبرر الرفض النهائي إلا بناء على مخالفة عنصر منها، وهي إحدى الحالات التالية⁽⁵⁾:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيريات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.

(1) المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 05.

(2) المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2103.

(3) المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 05.

(4) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 138.

(5) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص 2103.

- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات و إما تعديلا أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

ولم يستثن التنظيم إلا شرط المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، فهل كان المنظم يقصد فعلا إجازة سلطة التفاوضي فقط عند عدم المطابقة للتشريع والتنظيم؟

لكن الأهم فعلا هو أن المنظم لم يجز التفاوضي في كل العمليات الخاضعة لرقابة المراقب المالي، وجعلها سلطة تخص بعض العمليات المالية دون غيرها⁽¹⁾.

فكل الالتزامات المذكورة في نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 لا يمكن استعمال التفاوضي لتجاوز رفض التأشير عليها، والتي تم ذكر مشاريع الصفقات العمومية والملاحق ضمنها⁽²⁾.

وعليه فالتفاوضي سلطة للأمين بالصرف لا يمكن استخدامها في مجال الصفقات العمومية وهذا بصريح النص.

(1) المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 05.

(2) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 04، والتي جاء فيها القرارات التالية:

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

الفرع الثاني: حدود صلاحيات الرقابة المالية السابقة

على الصفقة العمومية.

إذا كان المراقب المالي في اطار ممارسة مهامه في مجال الرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها يملك صلاحية منح التأشيرة لتنفيذ العملية المالية محل الالتزام، كما يملك سلطة الرفض المؤقت أو النهائي لها مما يجعلها غير قابلة للتنفيذ.

فإنه في مجال الرقابة على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق لا يملك نفس الصلاحيات، ليقرها التنظيم حالة خاصة تجعل المراقب المالي يمارس دورا مميزا لا يماثل دوره في الرقابة على باقي النفقات العمومية.

والرقابة المالية السابقة وفق التوضيح السالف ضمن المطالب السابقة، تجعل المراقب المالي يلعب دورا أساسيا ومهما، لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقة العمومية من خلال عملية الرقابة السابقة عليها، لتجنب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء. حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة إليه، وذلك بموجب استشارة إجبارية ملزم بتنفيذها برغم سلطة التفاوضي التي قللت من فعاليتها⁽¹⁾.

وهذا ما جعلنا نثمن توجه المنظم الجزائري إدخال مشاريع الصفقات والملاحق ضمن العمليات المالية الخاضعة للرقابة المالية السابقة.

إلا انه وفي نفس التعديل يقرر المنظم أن التأشيرة الممنوحة من قبل لجان الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي⁽²⁾.

مما يعني انه لا يملك أية صلاحية سوى التأشير على مشروع الصفقة لأن وضع تأشيرته أمر مفروض عليه⁽³⁾.

(1) أمينة ركاب، مرجع سابق، ص 69.

(2) المادة 03/10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدلة بموجب المادة

07 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 04.

(3) خضري حمزة، مرجع سابق، ص 213.

فالمادة 10 بعد تعديل 2009 للمرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، تهدم هذا النوع من الرقابة ومن بدايته، فلا نعلم لماذا تم إقرار الرقابة المالية السابقة على الصفقات العمومية وهي مسحوبة السلطات؟

لأن نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدلة والمتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09 وبهذا الشكل، يفرغ الرقابة المالية السابقة التي يمارسها المراقب المالي من محتواها في أولى مراحلها وتصبح بذلك عديمة الفائدة.⁽¹⁾

وفرض تأشيرة لجان الصفقات العمومية على المراقب المالي أمر خطير، فما فائدة الرقابة المالية في هذه الحالة والمراقب المالي غير قادر على مخالفتها⁽²⁾.

وأتى تنظيم الصفقات العمومية ليكسر هذا التوجه عندما أكد على أن تأشيرة لجان الصفقات التي لا تلزم المصالح المتعاقدة -محل الرقابة- هي ملزمة للمراقب المالي⁽³⁾.

فلماذا تم إقرار هذا النوع من الرقابة لتولد ميتة؟ وما هو مبرر المنظم ليجعل المراقب المالي مدير مصلحة الرقابة المالية الذي يملك التكوين والتأهيل اللازم لممارسة دوره كمثل للوزارة التي تعتبر حارس الأموال العامة، مجرد موقع على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، ولا يملك إلا إعلام الجهة التي تمارس سلطة رئاسية عليه.

ولو بحثنا عن هذا المبرر سنجد في الدور الحقيقي الذي يمارسه المراقب المالي في مجال رقابة الصفقات العمومية، من خلال عضويته في لجان الصفقات كمثل لوزير المالية.

ولهذا سنوضح فيما يلي صلاحيات المراقب المالي ضمن دوره الذي يمارسه من خلال الاختصاص الممنوح للهيئات الرقابية الخارجية القبلية لنتمكن من تحديد المجال الممنوح له في إطار الرقابة المالية السابقة في مجال رقابة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

(1) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص154.

(2) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومي، مرجع سابق، ص170.

(3) المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

أولاً/ صلاحيات المراقب المالي في الرقابة على الصفقة العمومية بصفته ممثل لوزير المالية في لجان الصفقات العمومية:

سبق أن وضحنا عند دراسة تشكيلة لجان الصفقات العمومية التي تملك صلاحية الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية، أن جميع تلك اللجان تتضمن عضوية ممثلين عن وزير المالية، أحدهما عن المديرية العامة للميزانية⁽¹⁾.

وان كان تنظيم الصفقات العمومية فضل عدم تحديد هوية هذا الممثل عن المديرية العامة للميزانية ضمن تشكيلة تلك اللجان، فإن التنظيم المتعلق بمصالح المراقبة المالية، لما حدد مهام المراقب المالي، كان واضحاً في أنه هو من يمثل وزير المالية لدى لجان الصفقات العمومية⁽²⁾.

فالمراقب المالي بعضويته ضمن تشكيلة هيئات الرقابة الخارجية على الصفقة العمومية يمثل المديرية العامة للميزانية التي يتبع لها إدارياً، وفي نفس الوقت تكون له مساهمة في كل الصلاحيات الرقابية التي تمارسها تلك اللجان، بل ويعتبر أهم أعضائها، خاصة لو تم تعيينه لدراسة الملف بصفة مقرر.

ويظهر دوره كمرحلة أولية في تحديد الحاجات، وهنا يكون للمراقب المالي مراقبة توفر الاعتماد المالي الكافي قبل إصدار دفتر الشروط (دراسة إمكانية التنفيذ، طريقة الإنجاز المرتقبة، العناصر التي تبرر الملاءمة الاقتصادية والاجتماعية...) وهذا ما يضمن عدم الالتزام بما يفوق احتياجات المصلحة المتعاقدة⁽³⁾.

ورغم أهمية الدور الذي يقوم به المراقب المالي بصفته ممثل لوزير المالية على مستوى كل لجان الصفقات العمومية، إلا أنه يبقى مجرد صوت تداولي واحد أمام عدد أعضاء أكبر لا يملك التأهيل الذي يتمتع به مدير مصلحة المراقبة المالية السابقة، ليبقى دوره هنا في حدود

(1) المواد: 172، 173، 174، 175، 185 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص(40، 41، 43).

(2) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بتنظيم مصالح المراقبة المالية، مصدر سابق، ص21.

(3) شوقي يعيش تمام وبن الدراجي عثمان، مرجع سابق، ص (08، 09).

إبداء الرأي ولا يتعدى سلطة الإصرار على تدوين ما يسجله من تحفظات في محضر الجلسة. إلى جانب عدم تصويته الذي يحرم المصلحة المتعاقدة من الحصول على التأشيرة الشاملة.

إلا أن الواقع العملي يثبت أن للمراقب المالي وزنه في تشكيلة لجان الصفقات العمومية رغم أنه صوت واحد، إلا أنه صوت مسموع يفرض نفسه في أغلب الأحيان، ذلك لعلم رؤساء لجان الصفقات العمومية (مسؤولي المصالح المتعاقدة) ما يملكه المراقب المالي من سلطات مصدرها تمثيله لوزير المالية، الذي يملك صلاحية إبلاغ الوزير المعني بالقطاع لاستعمال سلطات الوصاية، والتي قد تصل إلى حد إيقاف الصفقة العمومية.

وبذلك فدور المراقب المالي في هذا المجال هو تنبيه مسؤولي المصالح المتعاقدة الأمرين بالصرف إلى مواطن الخلل والمخالفة للقانون أو التنظيم، لتصحيحها وأخذها بعين الاعتبار تجنباً للمسؤولية التي قد تؤسس ضدهم (إدارية، جزائية، سياسية ومالية كما سبق بيانه)⁽¹⁾.

ثانياً/ دور المراقب المالي كمدير مصلحة المراقبة المالية في الرقابة على الصفقة العمومية:

عندما يتم تحويل ملف مشروع الصفقة العمومية أو الملحق على مصلحة المراقبة المالية، قبل التوقيع عليها من قبل مسؤول المصلحة المتعاقدة، تنفيذاً لإلزامية المراقبة المسبقة. وبعد مرورها على رقابة هيئات الرقابة الخارجية القبلية، يعرض ملف المشروع على المراقب المالي، لكن هذه المرة بصفته مدير مصلحة المراقبة المالية، لممارسة دوره في مجال الرقابة المالية السابقة.

وهنا يكون المراقب المالي ملزماً بالتأشير على مشروع الصفقة العمومية أو الملحق إذا تأكد من وجود التأشيرة الخاصة بلجان الصفقات العمومية لإلزاميتها وفرضها عليه⁽²⁾.

(1) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

(2) المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

ليكون أهم عنصر في مضمون الرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية هو ضمان توافر تأشيرة لجان الصفقات العمومية وتحديد طبيعة التأشيرة لأنها المحدد لصلاحيات المراقب المالي.

وميز التنظيم هنا في تحديد تلك الصلاحيات بين التأشيرة الشاملة والتأشيرة المرفقة بتحفظات لجان الرقابة الإدارية، وعليه فمهمة المراقب تتمحور بالأساس حول:

1- * التأكد من إلزامية تأشيرة لجان الصفقات العمومية على مشروع الصفقة أو الملحق.

2- * التحقق من وجود تأشيرة لجان الصفقات العمومية على مشروع الصفقة أو الملحق إذا كانت إلزامية.

3- * التحقق من طبيعة التأشيرة الموضوعة على مشروع الصفقة العمومية أو الملحق تأشيرة شاملة أو مرفقة بتحفظات.

لتكون صلاحياته مختلفة باختلاف حالة الملف المعروض عليه للمراقبة المالية وفق التوضيح التالي:

1- في حالة عدم توفر تأشيرة لجنة الصفقات العمومية على مشروع الصفقة أو الملحق رغم وجوبها:

إذا لاحظ المراقب المالي عدم وجود تأشيرة لجنة الصفقات العمومية المختصة رغم تأكده من وجوبها، يكون له رفض التأشير رفضا نهائيا معل بمخالفة التنظيم مخالفة غير قابلة للتصحيح⁽¹⁾.

وهنا المراقب المالي يتمتع بكل الصلاحيات الممنوحة له كما وضحناها في الفرع الأول من هذا المطلب وفق القاعدة العامة.

(1) المادة 11 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مصدر سابق، ص2102.

2- في حالة توفر تأشيرة لجان الصفقات العمومية الإلزامية:

ميز تنظيم الصفقات العمومية بين الآثار القانونية للتأشيرة الشاملة والتأشيرة المرفقة بتحفظات التي قد تصدرها هيئات الرقابة الخارجية القبلية، من حيث تحديد صلاحيات المراقب المالي كالاتي:

أ- حالة مشروع الصفقة العمومية أو الملحق مشمول بتأشيرة شاملة للجان الصفقات العمومية:

جعل تنظيم الصفقات العمومية التأشيرة الشاملة مفروضة على المراقب المالي، ولا يملك معارضتها أو رفض مشروع الصفقة أو الملحق الذي تم منحه تأشيرة شاملة⁽¹⁾.

وان كان هذا الاتجاه من المنظم استهجنه الكثير واعتبروه هدمًا للرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية رغم كون الصفقات العمومية مجالًا لاستنفاد مبالغ ضخمة من الخزينة العمومية كما سبق ذكره، إلا أنه وبالتمعن فيما ذهب إليه المنظم الجزائري سيتوضح أن ذلك غاية المنطق لماذا؟

لأنه ومن غير المعقول أن يعترض المراقب المالي على مشروع صفقة عمومية أو ملحق وافق عليه دون تحفظ عند دراسته من قبل لجان الصفقات العمومية وهو عضو فيها، لأن التأشيرة الشاملة كما سبق أن وضحنا تعني عدم وجود أي اعتراض قدم بشأن الملف المعروض للرقابة، بمعنى أن المراقب المالي حينها وهو يمارس دوره كعضو لجنة الصفقات العمومية لم يلاحظ أي خرق للتشريع أو التنظيم المعمول بهما.

و أراد التنظيم أن يكون الدور الرقابي القبلي للمراقب المالي الفعلي الذي يمارسه بكل سلطاته، ضمن عضويته في لجان الصفقات العمومية أين يملك تسجيل تحفظاته على النقاط التي رآها غير مشروعة (قانونًا أو تنظيميًا)، بما يضمن له عدم إصدار تأشيرة شاملة وإذا أصر مسؤول المصلحة المتعاقدة على عرض الملف بالحالة التي هو عليها، فسيعرض على مصلحة المراقبة المالية مرفقا بتحفظات.

(1) المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

وما يهمنا هنا هو حدود صلاحيات المراقب المالي عند نظر ملف مشروع الصفقة أو الملحق المتمتع بتأشيرة شاملة، أين لا يملك إلا التأشير مباشرة على هذا الملف دون أي نقاش. حتى لو لاحظ وجود مخالفة للتشريع فإنه يؤشر على الصفقة بما حوته من مخالفة، وبعد ذلك يرفع تقريراً بما سجله من باب الإشعار، ليكون دوره هنا إعلامي فقط وله إرسال إشعار إلى كل من (1):

* إشعار الأمر بالصرف:

لأن دور المراقب المالي لفت انتباه الأمرين بالصرف مسؤولي المصالح المتعاقدة، ضمن دوره الاستشاري التنبيهي في مجال الرقابة المالية على الصفقة العمومية، فمن واجبه إبلاغ الأمر بالصرف بأي مخالفة للتشريع أو التنظيم قد يقع فيها، ويمنحه بذلك فرصة تصحيح ما ارتكبه من خطأ، ومواجهته بأوجه الاعتراض التي سجلها وتكون إلى جانب ذلك إنذاراً لما قد يتخذه المراقب المالي من إجراءات قانونية في حالة إصراره على عدم تصحيح العيب الذي شابه مشروع الصفقة أو الملحق الذي عرضه للرقابة المالية السابقة (2).

* تبليغ وزير المالية:

باعتبار المراقب المالي موظف عمومي تابع لوزارة المالية، له في حالة ملاحظة أي نقص اعترض مشروع الصفقة أو الملحق أن يعلم جهة السلطة الرئاسية بموجب مذكرة ملاحظات يوضح فيها أوجه المخالفة أو العيوب التي سجلها على الملف المعروض أمامه للرقابة، وهذا لا يقف أمام وجوب وضع تأشيرته التي يتوجب عليه وضعها قبل رفع مذكرة الملاحظات لإلزامية التأشيرة الشاملة، ويضع الملف بين يدي وزير المالية الذي يملك سلطة اتخاذ كل ما يراه مناسباً في هذا الشأن، بعد دراسة التقرير المفصل المرفق بمذكرة الملاحظات التي رفعها المراقب المالي (3).

(1) المادة 05/10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مصدر سابق، ص 04.

(2) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

(3) بن الدراجي عثمان، مصدر سابق.

* إعلام رئيس لجنة الصفقات العمومية:

يقوم المراقب المالي بإبلاغ رئيس لجنة الصفقات العمومية المصدرة للتأشيرة المعروضة أمامه وفرضت عليه، بنفس التقرير الذي أرسله إلى الأمر بالصرف، حتى لو كان العيب إلي سجله المراقب المالي هو مخالفة للتشريع فإنه لا يملك إلا أن يعلم كتابيا لجنة الصفقات العمومية، التي يمكنها بعد هذا التنبيه أن تتراجع عن التأشيرة التي أصدرتها وكانت محل اعتراض من قبل مصلحة المراقبة المالي، وتسحبها بشرط أن يكون ذلك قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار⁽¹⁾.

فإذا كان المراقب المالي في مجال الرقابة المالية السابقة على الصفقة العمومية التي تم منحها تأشيرة شاملة من قبل للجان الصفقات العمومية لا يملك أية صلاحية، ويتوجب عليه وضع تأشيرته مهما كان وضع هذا الملف، حيث لا يكون له إلا رفع تقرير للجهات المحددة أعلاه لإخلاء مسؤوليته فقط في حالة ملاحظة أي عيب شاب ملف الصفقة المعروض للرقابة حتى لو كان مخالفة للتشريع.

ب- حالة مشروع الصفقة أو الملحق مشمول بتأشيرة مرفقة بتحفظات من قبل لجان الصفقات العمومية:

منح التنظيم لمصلحة المراقبة المالية سلطة رفض التأشير على مشروع الصفقة العمومية في حالة ما إذا كانت التأشيرة التي أصدرتها لجنة الصفقات العمومية مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة حتى يتم رفع التحفظ المسجل⁽²⁾.

وهنا يملك المراقب المالي صلاحية التأكد من رفع التحفظ الذي رافق التأشيرة قبل توقيعه على الملف، وهي السلطة التي منحه إياها التنظيم لتضمن تنفيذ ما يكون قد اعترض عليه

(1) المادة 02/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

(2) المادة 05/195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص44.

بمناسبة عضويته في لجان الصفقات العمومية، وهذا لتقوية دوره في تشكيلة لجان الصفقات العمومية وتفعيله.

ولكل ما سبق تفصيله ضمن هذا المبحث عن اطار الرقابة المالية السابقة في مجال رقابة الصفقة العمومية، توصلنا إلى أن توسيع مجال اختصاص المراقب المالي مدير مصلحة المراقبة المالية ليشمل نظر مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، كان له خصوصيته من حيث الصلاحيات الممنوحة لهذه الرقابة التي أراد لها المنظم أن تمارس فعليا من خلال الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية، ليكون هذا هو الدور الحقيقي للمراقب المالي في مجال رقابة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات والملاحق.

أما دوره في اطار الرقابة المالية السابقة لم يرد له التنظيم إلا أن يكون دورا مكملًا واحتياطيًا لتقوية وتفعيل الدور الذي قرر التنظيم أن يكون المجال الذي يمارس من خلاله المراقب المالي صلاحياته الأساسية ويكون هو اختصاصه الرقابي الأساس والأصيل. وهو تمثيله لوزير المالية في تشكيلة كل لجان الصفقات العمومية التي يملك من خلالها رقابة مشاريع دفاتر الشروط كمرحلة تحضيرية وكذا مشاريع الصفقات والملاحق وحتى دراسة الطعون في المنح المؤقت للصفقة العمومية.

وننتقل الآن لدراسة اطار الرقابة المالية الموازية لتنفيذ النفقة العمومية محل الصفقة العمومية.

المبحث الثاني: إطار الرقابة المالية عند تنفيذ مبلغ الصفقة العمومية.

بعد حصول الصفقة العمومية على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية، يودع مسؤول المصلحة المتعاقدة الملف لدى المراقب المالي، مرفقا ببطاقة الالتزام للتأشير عليها بالموافقة على صرف النفقة العمومية، في إطار الرقابة السابقة على صحة الالتزام، ليقوم هنا ممثل المصلحة المتعاقدة بالتوقيع عليها لتصبح الصفقة نهائية⁽¹⁾.

وبهذه المصادقة تدخل الصفقة العمومية مرحلة التنفيذ⁽²⁾، وبدء تنفيذ الأشغال موضوع الصفقة يتزامن معه بدء تنفيذ الأثر المالي لها والمتمثل في دفع المقابل المالي مبلغ الصفقة للمتعاقد.

وبما أن هذا المبلغ المالي يدخل ضمن تنفيذ الميزانية العامة للدولة أو الميزانيات الملحقة وميزانيات الجماعات الإقليمية، أي ميزانيات الهيئات والمؤسسات العمومية التي أجاز لها التنظيم إبرام صفقات عمومية، فإن تنفيذ النفقات يجب أن يتم وفق الأحكام التنفيذية العامة المتعلقة بالمحاسبة العمومية والتي تعتبر المراقبة المالية السابقة مرحلة وقائية لها⁽³⁾.

ذلك انه وإذا كان الهدف من الرقابة المالية على الصفقة العمومية هو الحد من الاختلاسات وتبديد المال العام، فإن مرحلة تنفيذ وصرف النفقة محل الصفقة العمومية، لا بد أن يحاط بضمانات وضوابط لتوجيه أبواب الميزانية وفقا لما تم تحديده مسبقا.

وتولى قانون المحاسبة العمومية الجزائري تحديد المكلف بتنفيذ وصرف المبلغ المالي الذي يدخل ضمن النفقة العمومية، والذي تطبق أحكامه على تنفيذ الصفقات العمومية وتطبق عليها نفس القواعد المحاسبية والمالية، على اعتبار عدم وجود أحكام محاسبية تخص تنفيذ الصفقات العمومية ضمن قواعد قانون المحاسبة العامة، ويتعلق الأمر بالمحاسب العمومي.

(1) المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص05.

(2) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 15/247، القسم الأول، مرجع سابق، ص 303.

(3) المادة 01 من القانون رقم 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1132.

وإذا كان المحاسب العمومي هو المكلف بالتنفيذ فهل يمكن اعتبار دوره رقابيا ماليا مع كونه مسؤول عن التنفيذ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل سنحاول توضيح اطار الرقابة المالية المتزامنة مع تنفيذ مبلغ الصفقة العمومية من خلال تحديد المركز القانوني للمكلف بالتنفيذ، إلى جانب استيضاح المهام الموكلة له والنتائج المترتبة عن ممارسة تلك المهام والوصول إلى حدود تدخل المحاسب العمومي في مجال الرقابة المالية على الصفقة العمومية، وهل فيه ما يميزه عن دوره في تنفيذ باقي النفقات العمومية.

المطلب الأول: المركز القانوني للمحاسب العمومي.

بالرجوع إلى القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية ولا سيما الأحكام المتعلقة بعمليات التنفيذ للميزانيات العامة، فإن تنفيذها يتولاها كل من الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون⁽¹⁾.

فإذا كان الأمر بالصرف مكلف بتنفيذ النفقة العمومية فإنه يتكفل بمباشرة العمليات الإجرائية القانونية والإدارية، بينما يتولى المحاسب العمومي العمليات التقنية المحاسبية لذلك التنفيذ⁽²⁾.

بمعنى انه إذا كان مسؤول المصلحة المتعاقدة بصفته أمرا بالصرف خوله القانون صلاحية الالتزام بالنفقة العمومية، من خلال سلطته في توقيع عقود صفقات عمومية تنشئ دينا عموميا في ذمة الهيئة أو المؤسسة العمومية التي هو مسؤول عن إدارتها فإنه وفي نفس الوقت ليس هو المكلف بدفع تلك النفقة التي التزم بها، ليزرع المشرع الجزائري مهمة تنفيذ النفقات العمومية بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ليكون الأول منشئا للنفقة مثبتا للدين العمومي، والثاني دافعا لتلك النفقة مبرئا لنفس الدين.

فما هي مبررات هذا التوجه من المشرع الجزائري لتبني مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي المكلف بالدفع؟

(1) المادة 14 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(2) عمرانى مصطفى، مرجع سابق، ص 281.

والإجابة على هذا التساؤل تتطلب منا أولاً تعريف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي للوصول إلى مبررات هذا المبدأ وفق التوضيح الآتي:

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

أولاً: تعريف الأمر بالصرف:

عرف الأمر بالصرف طبقاً لأحكام القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنه كل شخص يؤهل بموجب القانون القيام بالعمليات المالية التنفيذية المتعلقة بإثبات وتكريس حق الدائن العمومي، ويتولى تصفية الإيرادات كما له الالتزام بالنفقات العمومية لإثبات نشوء الدين العمومي، وتصفية النفقة بتحديد مبلغها الصحيح، ويجوز له وحده إصدار أوامر الصرف لتلك النفقات العمومية أو تحرير حوالات دفع لها⁽¹⁾.

ويتم منح صفة الأمر بالصرف إما عن طريق التعيين في منصب وظيفي يخوله ذلك، أو عن طريق الانتخاب كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

ويصنف الأمر بالصرف إلى صنفين كالتالي⁽³⁾:

1- الأمر بالصرف الابتدائيون أو الرئيسيون:

وهم الذين يصدرون أوامر بالدفع أو أوامر الإيرادات، وبما أن مجال بحثنا هو تنفيذ النفقات فإن تركيزنا سيكون على دور الأمر بالصرف بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين كما هو الحال بالنسبة للمتعامل المتعاقد، و أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين⁽⁴⁾.

(1) المادة 23 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

(2) المادة 02/23 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

(3) المادة 25 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

(4) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991، ص 1648.

والآمرون بالصرف الرئيسيين أو الأساسيين حسب قانون المحاسبة العمومية هم⁽¹⁾:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.
- المسؤولون عن الوظائف التي تخولهم القيام بالمهام المتعلقة بالعمليات المالية التنفيذية المؤهل لها الأمر بالصرف.

وبمقارنة بسيطة للآمرين بالصرف وفق التحديد السالف مع نص المادة 04 المحددة للسلطات الإدارية المختصة بتوقيع الصفقات العمومية كمسؤولي المصالح المتعاقدة المرخص لها إبرام الصفقات العمومية، نجد أن كل مسؤول على رأس مصلحة متعاقدة يعد أمرا بالصرف للصفقات العمومية التي تلتزم بها الهيئة أو المؤسسة العمومية التي يديرها.

ويخول الآمرون بالصرف الرئيسيون إصدار أوامر دفع في حدود الاعتمادات المفتوحة⁽²⁾. و أوامر الدفع هي الوثيقة الرسمية التي يمكن بها للأمر بالصرف أمر المحاسب العمومي لتنفيذ نفقة عمومية⁽³⁾.

(1) المادة 26 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

(2) المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها ، مصدر سابق، ص1650.

(3) المادة 30 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

2- الآمرون بالصرف الثانويين:

وهم الذين يصدرون حوالات دفع وليس كأأمريين بالصرف الرئيسيين في حدود الاعتمادات المفوضة لهم من الآمريين بالصرف الرئيسيين⁽¹⁾، وهم المسؤولون بصفقتهم رؤساء المصالح غير الممركزة للإدارة المركزية للدولة⁽²⁾.

ولذلك فحوالات الدفع التي يصدرونها تكون قابلة للدفع من صندوق أمناء خزينة الولاية التي تتواجد في حدودها الإقليمية الإدارة غير الممركزة التي يكون الأمر بالصرف الثانوي مسؤولاً عنها⁽³⁾.

ثانياً: تعريف المحاسب العمومي:

"يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانوناً للقيام، فضلاً 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⁽⁴⁾.

ليكون تعريف المحاسب العمومي الذي أورده المشرع الجزائري معتمداً على تحديد المهام الموكلة له.

(1) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها ، مصدر سابق، ص1648.

(2) المادة 27 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

(3) المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها ، مصدر سابق، ص1650.

(4) المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

وعليه فالمحاسب العمومي هو كل موظف أو عون له صفة تؤهله لتنفيذ عمليات النفقات العمومية وتسيير الأموال والممتلكات، سواء عن طريق استعمال المبالغ والقيم المتاحة لديه أو عن طريق الوسطاء (وكلاء الدفع) الذين ينفذون بعض العمليات لحسابه⁽¹⁾.

فيعتبر محاسبا عموميا كل عون مكلف بالتنفيذ المادي الفعلي للميزانية العامة، سواء من حيث دفع النفقات أو تحصيل الإيرادات، والقيام بعمليات الخزينة العمومية التي تتمحور حول مهمتين أساسيتين هما التحصيل والدفع.

"ويعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية"⁽²⁾.

أما الدفع فهو "... الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"⁽³⁾.

ليظهر أن تعريف الإجراءين متطابق في صيغة النصين القانونيين، رغم اختلافهما في الواقع، لأن التحصيل يكون للإيرادات العامة عندما يتم تحصيلها لحساب الخزينة العمومية، أما الدفع فهو إجراء يتم به تنفيذ النفقة العمومية لحساب الدائن العمومي، فالتحصيل هو المرحلة المحاسبية لتنفيذ الإيرادات التي تسمح بإدماج ديون الإدارات في الخزينة العمومية⁽⁴⁾.

أما الدفع فهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الهيئة أو المؤسسة العمومية من الدين العمومي الذي التزمت به⁽⁵⁾.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين بقرار من وزير المالية ويخضع لسلطته الرئاسية⁽⁶⁾.

(1) المادتين 49 و 50 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1136.

(2) المادة 18 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(3) المادة 22 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(4) شويخي سامية، أهمية الاستقادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، (غير منشورة)، ص 28.

(5) نفس المرجع، ص 34.

(6) المادة 34 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1134.

وتختلف الشروط الخاصة بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين باختلاف أصنافهم⁽¹⁾.

تصنيف المحاسبين العموميين:

بما أن المحاسب العمومي هو موظف تابع لوزارة المالية ويخضع للسلطة الرئاسية لوزير المالية، فإن تصنيف المحاسبين له علاقة مباشرة بالتقسيم الإداري للدولة⁽²⁾.

ويكون المحاسبين العموميين إما رئيسيين أو ثانويين⁽³⁾:

1- المحاسب العمومي الرئيسي:

وهو المكلف بالتسيير المالي لعمليات الإيرادات والنفقات على سبيل التخصيص، من خلال التنفيذ النهائي لكل العمليات الحاصلة في صندوقه وهو الذي يسجل في النهاية كل العمليات التي تم الأمر بها ونفذت من طرفه، و يركز كل العمليات المحاسبية التابعة له بشكل نهائي على مستواه، وتخضع لرقابة المراجعة التي تجري من قبل مجلس المحاسبة⁽⁴⁾.
ويكلف بتنفيذ العمليات المالية للأمين بالصرف الرئيسيين⁽⁵⁾.
ويتصف بصفة محاسب عمومي رئيسي كل من⁽⁶⁾:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.

- أمين الخزينة المركزي.

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991، ص 1645.

(2) شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2013/2014، (غير منشورة)، ص 109.

(3) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، مصدر سابق، ص 1649.

(4) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، مصدر سابق، ص 1649.

(5) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، مصدر سابق، ص 1649.

(6) المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، مصدر سابق، ص 1650.

- أمين الخزينة الرئيسي.
 - أمين الخزينة في الولاية.
 - الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.
- 2-المحاسبين العموميين الثانويين:**

المحاسبين العموميين الثانويين هم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب عمومي رئيسي⁽¹⁾.

ويتصف بصفة محاسب عمومي ثانوي⁽²⁾:

- قابضو الضرائب.
- قابضو أملاك الدولة.
- قابضو الجمارك.
- محافظو الرهون.

ويتصف بصفة المحاسبين العموميين الثانويين للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽³⁾:

- قابضو البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

⁽¹⁾المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، مصدر سابق، ص1649.

⁽²⁾ المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، مصدر سابق، ص1650.

⁽³⁾ المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، مصدر سابق، ص1650.

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف

و المحاسب العمومي.

يعتبر مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي من أهم المبادئ التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية في الجزائر⁽¹⁾.

ويعني هذا المبدأ تقسيم العمليات المالية لتنفيذ الميزانية بين مرحلتين، الأولى إدارية يباشرها الأمر بالصرف والثانية محاسبية يمارسها المحاسب العمومي، ولا يجوز لأي منهما التدخل في مجال اختصاص الطرف الآخر، لتكون المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية هي مرحلة صدور القرار الإداري بالالتزام بالنفقة العمومية، وتكون المرحلة المحاسبية لها هي تنفيذ تلك النفقة.

فالأمر بالصرف لا يحوز المال العام وبالتالي لا يملك سلطة التصرف المادي الفعلي فيه.

وتقسيم السلطات التنفيذية للنفقة العمومية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، يؤدي إلى تحقيق الأهداف التالية:

1- تهدف عملية تقسيم المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إلى القدرة على التحكم و العقلنة في تسيير الأموال العمومية، إذ يقتضي هذا المبدأ عدم وجود سلطة رئاسية بين الوظيفتين⁽²⁾، ولا حتى علاقة قرابة تربط بين من يتولى هاته الوظائف⁽³⁾.

(1) المادة 55 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1136.

(2) بوشنطر سليمة، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة، دراسة حالة (إقامة جامعية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع محاسبة وتدقيق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2010/2011، (غير منشورة)، ص 61.

(3) المادة 56 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1136.

2- يضمن مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الرقابة المزدوجة لكل موظف على الآخر، عن طريق المطابقة بين الحساب الإداري الذي يمسكه الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي يعده المحاسب العمومي⁽¹⁾.

3- الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يحقق بلا شك حماية للمال العام من الاختلاس والتلاعب به، لأن من يحوز المال العام لا يملك سلطة التصرف فيه والعكس، لأن المحاسب العمومي الذي له صلاحية دفع النفقة العمومية لا يجوز له صرف أي مبلغ تحت حيازته دون أن يتلقى أمرا بالتنفيذ، فهو منفذ لقرارات الالتزام التي يصدرها الأمر بالصرف⁽²⁾.

وإذا كان لهذا المبدأ تلك الأهمية لحماية المال العام، فإن خرقه سيجتنب عليه آثار قانونية، بإلقاء نظرة عليها سيتوضح أكثر مدى أهمية هذا المبدأ الذي تؤسس عليه أحكام المحاسبة العمومية.

الآثار المترتبة عن خرق مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

إن خرق هذا المبدأ الأساسي لنظام المحاسبة العمومية يترتب عليه عواقب وتبعات تختلف باختلاف من قام بخرق هذا المبدأ وفق التوضيح الآتي:

1- خرق مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من جهة الأمر بالصرف:

قد يتدخل الأمر بالصرف في اختصاصات المحاسب العمومي بتحصيل إيراد أو تداول أموال أو قيم، وفي هذه الحالة يمكن اعتباره محاسبا فعليا، أو ما سماه المشرع الجزائري "شبه محاسب".

وبهذه الصفة يتحمل نفس الالتزامات والمسؤولية الشخصية والمالية كأنه محاسب عمومي. وهذا طبعا لحماية الحساب موضوع التعدي والمراكز القانونية وحقوق الغير التي تأسست بناء

(1) راجع في ذلك:

المادتين 03 و14 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص (1648، 1649).

(2) شلال زهير، مرجع سابق، ص 119.

على هذا الخرق، وذلك دون المساس بالمسؤولية الإدارية والمدنية التي يمكن أن تؤسس ضد الأمر بالصرف المعتدي على صلاحيات المحاسب العمومي، إلى جانب المتابعة الجزائية عن جرم انتحال صفة واستغلال النفوذ وغيرها من الجرائم التي قد تثبت ضده بمناسبة هذا الخرق⁽¹⁾.

2- خرق مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من جهة المحاسب العمومي:

قد يعتدي المحاسب العمومي على صلاحيات الأمر بالصرف بتحصيل إيراد دون سند تحصيل يبزر ذلك، فيتأسس ضده جرم الابتزاز أو الاختلاس، كما قد يقوم بصرف نفقة دون أمر بالدفع من قبل الأمر بالصرف فتقوم مسؤوليته الشخصية والمالية ويوضع في حالة مدين تجاه الهيئة العمومية أو المؤسسة المعنية بالنفقة التي تم المساس بميزانيتها⁽²⁾.

تقسيم العمليات المالية التنفيذية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

اعتمادا على مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإن تنفيذ النفقات العمومية، يتم وفق مراحل محددة ومضبوطة بقيود تضمن الالتزام بقواعد المحاسبة العمومية، وعدم التلاعب بالمال العام وفق المراحل التالية:

1- الالتزام بالنفقة العمومية:

الالتزام هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه إثبات نشوء دين في ذمة هيئة أو مؤسسة عمومية لينشأ بذلك دين عمومي⁽³⁾.

بمعنى أن الالتزام بالنفقة العمومية هو النشاط الإداري الذي يترتب عنه قيام التزام بدفع مبلغ مالي في ذمة الإدارة أي الشخص العمومي تجاه طرف آخر.

(1) المادتين 51 و 52 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1136.

(2) شويخي سامية، مرجع سابق، ص 14.

(3) المادة 19 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

وبالنسبة للنفقات العمومية محل الصفقات يعد عقد الصفقة العمومية الإجراء الذي ينشئ التزاما بالنفقة تجاه المتعامل المتعاقد في ذمة المصلحة المتعاقدة التي أبرمت الصفقة العمومية. فالالتزام لا يعد تنفيذا للنفقة العمومية بل ميلادا لها⁽¹⁾.

ومرحلة الالتزام يباشرها الأمر بالصرف وهي صلاحية ممنوحة له وحده دون المحاسب العمومي تطبيقا لمبدأ الفصل بين وظيفتيهما، ويلزم فيها باحترام عدم الالتزام بما يجاوز الاعتمادات وتراخيص البرنامج المسموح له.

2- عملية التصفية:

"يقوم الأمر بالصرف في مرحلة التصفية بالتأكد من صحة العمليات الحسابية في وثائق إثبات النفقة، بهدف تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه مقابل قيمة التوريدات أو الخدمات الفعلية المؤداة للمرفق العام، حيث يمكن أن يكون المبلغ الفعلي الواجب دفعه اقل من مبلغ الالتزام حيث لا يمكن أن يكون مبلغ التصفية اكبر من مبلغ الالتزام حيث لا يمكن تسديدها لعدم توفر التغطية المالية للفرق"⁽²⁾.

فالتصفية هي تحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية بتقدير مبلغها بدقة وخصمه من الاعتماد والمحدد في أبواب الميزانية أو رخصة البرنامج، وفي هذه المرحلة يجب على الأمر بالصرف الملتزم بالنفقة أن يتأكد من حلول اجل الدين أو ميعاده وأنه لم يتم تسويته من قبل. والتصفية لا تكون إلا بعد التأكد من أداء الخدمة موضوع الالتزام ومن مدى تطابق الكمية والمواصفات، والتوقيع بعد ذلك على وصل الاستلام بوضع ختم إثبات أداء الخدمة على ظهر الفاتورة وتوقيع الأمر بالصرف⁽³⁾.

وبالنسبة لتنفيذ النفقات العمومية محل صفقات الأشغال فإن تسديدها يتم بمبالغ جزئية تتناسب مع حجم الأشغال المنجزة وفق وضعيات أشغال يودعها المتعامل المتعاقد على فترات محددة بموجب وضعيات أشغال متتالية حسب ما تم الاتفاق عليه مع المصلحة المتعاقدة.

(1) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص71.

(2) شلال زهير، مرجع سابق، ص131.

(3) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص73.

وعليه فمرحلة التصفية تعني التحقق من الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح والدقيق للنفقة العمومية⁽¹⁾.

3- مرحلة إصدار الأمر بالصرف أو حوالة الدفع:

وتعتبر مرحلة إصدار الأمر بالصرف بالنسبة للأمر بالصرف الرئيسي أو حوالة الدفع إذا كان الأمر بالصرف ثانوياً، كما سبق التفصيل، آخر مرحلة في الإجراءات الإدارية الإجبارية لتنفيذ النفقات العمومية، والتي يلزم بإصدارها الأمر بالصرف المخول قانوناً بمباشرتها.

ويعد الأمر بالصرف أو حوالة الدفع الإجراء الذي يأمر به بموجبه الأمر بالصرف المحاسب العمومي المكلف بدفع النفقة العمومية الملتزم بها⁽²⁾.

والتي تعتبر أمراً من جهة الإدارة يوجه إلى المحاسب العمومي لصرف النفقة العمومية للدائن بها، والذي يجب أن يتوفر على كل البيانات اللازمة ولا سيما تحديد المبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف، البيانات المتعلقة بطبيعة النفقة وثبوتها ضمن الميزانية، وكذا المعلومات الدقيقة المتعلقة بالدائن لتلك النفقة⁽³⁾.

4- عملية الدفع:

الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه صرف النفقة العمومية الملتزم بها وبيراً بذلك الدين العمومي⁽⁴⁾.

وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإن هذا الأخير هو المخول حصراً بعملية تسديد المبالغ التي تمثل نفقات عمومية، بتحويل تلك المبالغ المالية إلى الدائن العمومي صاحب الحق في النفقة وإبراء ذمة الشخص العام وبصفة نهائية، ويقيد ذلك في سجلات المحاسبة التي يمسكها⁽⁵⁾.

(1) المادة 20 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(2) المادة 21 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(3) شلال زهير، مرجع سابق، ص (131، 132).

(4) المادة 22 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(5) شلال زهير، مرجع سابق، ص 132.

إلا أن تنفيذ المحاسب العمومي للنفقة لا يكون بتحويل المبالغ محل أمر الصرف مباشرة. بل إن هذه العملية تخضع لإجراءات وقيود قانونية وضعها المشرع بهدف مراقبة تنفيذ النفقات العمومية قبل تسديدها، بأن يجري بعض التحقيقات اللازمة قبل دفعه للمبلغ المأمور بصرفه. أين يلزم بالتأكد من بعض العناصر الموضوعية التي سيتم توضيحها في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: حدود صلاحيات المحاسب العمومي

في تنفيذ النفقة العمومية.

من اجل ضمان ترشيد النفقات العمومية والاستعمال الأمثل للإيرادات العامة، وضع المشرع الجزائري مجموعة من القيود والضوابط القانونية والتنظيمية، لتقادي تبديد المال العام من خلال اعتماد رقابة مستمرة على تنفيذ النفقات العمومية بدء من الرقابة السابقة على التزام الأمرين بالصرف بتنفيذ أي نفقة والتي يمارسها المراقب المالي، إلى جانب الرقابة المالية أثناء تنفيذ تلك النفقة التي أوكلها المشرع للمحاسب العمومي⁽¹⁾.

وذلك اعتمادا على أن الأمر بالصرف لا يمكنه الالتزام إلا في حدود المبالغ المصرح بإمكانية إنفاقها حسب الغرض المرخص به، فلا يجوز للإدارة الالتزام بنفقات تتجاوز الاعتمادات المقررة لها تطبيقا للمادة 75 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، وفق قاعدة تخصيص الاعتمادات، بمعنى احترام توزيع النفقات على مختلف الإدارات وبناء على ما تم تحديده بمختلف أبواب الميزانية في صورة اعتمادات محددة⁽²⁾.

ودور المحاسب العمومي في الدفع والذي وصلنا إليه خلال المطلب السابق، لا يقتصر على انجاز العمليات المالية المتمثلة في صرف النفقات المأمور بها من قبل الأمرين بالصرف فهو ليس مجرد عون صندوق، بل انه في هذا المجال يتمتع بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الأمر بالصرف، وهي إحدى نتائج مبدأ الفصل بين وظيفتيهما⁽³⁾.

(1) شلال زهير، مرجع سابق، ص 129.

(2) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص 70.

(3) شويخي سامية، مرجع سابق، ص 34.

وما يخول المحاسب العمومي صلاحيات رقابية أثناء التنفيذ - رغم كونه في آخر المطاف مكلف بالتنفيذ وليس جهازا للرقابة - هو أن دوره التنفيذي للنفقات العمومية يحمله مسؤولية شخصية ومالية⁽¹⁾.

ولذلك فصلاحيات المحاسب العمومي التي يمارسها لتنفيذ النفقات العمومية تحدها المسؤولية الملقاة على عاتقه كحارس على الأموال العامة، و هذه المسؤولية هي التي تجعله ملزم بالرقابة على العمليات المالية التي أمره الأمر بالصرف بالتنفيذ على أساسها.

الفرع الأول: العناصر الخاضعة لرقابة المحاسب العمومي

عند تنفيذ النفقة العمومية.

المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ النفقة العمومية وقبل تنفيذ أمر أو حوالة الدفع المحولة له من قبل الأمر بالصرف، ملزم قانونا بأن يجري تحقيقا وفحصا لكل العمليات المالية التي قام بها الأمر بالصرف من التزام وتصفية إلى إصدار أمر الدفع أو الحوالة.

وفي إطار ذلك يلزم بالتحقق من العناصر التالية⁽²⁾:

1 - مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها:

يلزم المحاسب العمومي بدراسة مدى مطابقة العملية المالية التي قام بها الأمر بالصرف محل الأمر بالدفع مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل والتي تحكم إجراءات ومراحل تنفيذ النفقة العمومية، والتحقق من مدى مشروعية عمليتي الالتزام والتصفية ولا سيما مراقبة مدى احترام إجراءات إبرام الصفقات العمومية عند تولي دفع نفقات تكون موضوع صفقة عمومية. من احترام ضوابط اختيار الموردين، والمتعهدين⁽³⁾.

لكن في إطار رقابة قانونية بحتة دون دراسة الملاءمة التي تبقى سلطة للمصلحة المتعاقدة وحدها.

(1) شلال زهير، مرجع سابق، ص132.

(2) المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص1135.

(3) شلال زهير، مرجع سابق، ص133.

ورغم أن الدارسين في هذا المجال يرون أن هناك سلطة للمحاسب العمومي في مراقبة مدى احترام مسؤولي المصالح المتعاقدة لإجراءات إبرام الصفقات العمومية ومدى التزامها بالقوانين والتنظيمات التي تحكم هذا المجال، إلا أن القانون لم يكن واضحاً في حدود هذه الصلاحية الرقابية والمدى الذي يحكمها، ليكون قانون المحاسبة خالياً من أي نص يخص رقابة الصفقات العمومية عند التنفيذ، ونفس الشيء بالنسبة لتنظيم الصفقات العمومية رغم أهمية هذا النوع من النفقات.

2- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له:

في هذا المجال يلزم المحاسب العمومي بالتأكد من أن مصدر أمر الدفع أو الحوالة معتمد لديه، وإن ما أصدره كان في مجال اختصاصه ويتم ذلك من خلال فحص محضر تنصيب أو تعيين الأمر بالصرف والاطلاع على نموذج التوقيع المودع لديه⁽¹⁾، والتحقق من قانونية التفويض إذا كان الأمر بالدفع مؤسس على تفويض اختصاص.

3- شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية:

وإن كان هذا العنصر يدخل ضمناً في دراسة مدى مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، إلا أن المشرع فضل تحديده بشكل مستقل، لأن هذه النقطة تتعلق بالتأكد من صحة العملية الحسابية التي نتج عنها تحديد المبلغ الواجب دفعه ومطابقته للوثائق المثبتة للنفقة، إلى جانب التحقق من توفر شهادة أداء الخدمة التي يصادق عليها الأمر بالصرف كوضعيات الأشغال، وفي ظهر الفاتورة وقيدها في سجل الجرد فيما يتعلق بالتوريدات والتأكد من اعتماد كل الاقتطاعات (كمبالغ الضمان و التسبيقات بالنسبة لصفقات الأشغال) والرسوم القانونية التي تدخل ضمناً في تحديد المبلغ الصافي للدفع⁽²⁾.

(1) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص 74.

(2) شلال زهير، مرجع سابق، ص 133.

4- توفر الاعتمادات:

يجب على المحاسب العمومي قبل تحويل المبلغ المأمور بدفعه من قبل الأمر بالصرف التأكد من توفر الاعتماد المالي المفتوح والمخصص لتغطية النفقة موضوع الدفع أو رخصة البرنامج حسب نوع الالتزام، ومن أجل ذلك يلزم المحاسب العمومي بمسك سجل محاسبة يومية لمتابعة حركة الاعتمادات المالية المفتوحة وتسجيل المبالغ المتبقية بعد كل دفع ليتم تحديد المبالغ المدفوعة والمبالغ المتبقية والقابلة للدفع⁽¹⁾.

5- التحقق من أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة:

بمعنى أن تلك الديون المأمور بدفعها لم تسقط آجالها ولم تتجاوز 4 سنوات، و أنها ليست محل معارضة، لتطبيق المقاصة مع معارضات الدفع لتحصيل حقوق الدولة⁽²⁾.

6- التحقق من الطابع الإبرائي للدفع:

وهنا يتحقق المحاسب العمومي من أن الدفع يتم للدائن العمومي الحقيقي الذي قام بأداء الخدمة محل الالتزام، حتى يتأكد من حماية الشخص العام من كل متابعات مستقبلية لضمان الدفع النهائي وتسوية الدين العمومي⁽³⁾.

7- التحقق من توفر كل تأشيرات عمليات الرقابة التي تلزم بها القوانين والتنظيمات

المعمول بها:

ويتعلق الأمر هنا بتوفر تأشيرة المراقبة المالية السابقة على بطاقة الالتزام وكذا تأشيرة لجان الصفقات العمومية في حالة وجوبها .

أما بالنسبة للعنصر الأخير و المذكور بشكل مستقل ضمن نص المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فيعد تكرارا غير مبرر للعنصر المذكور أعلاه والمتعلق بالتحقق من الطابع الإبرائي للدفع والذي يحمل نفس المعنى والمضمون.

(1) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص75.

(2) شلال زهير، مرجع سابق، ص133.

(3) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص76.

وتكون حدود سلطة المراقبة الممنوحة للمحاسب العمومي قبل تنفيذ الصفقة العمومية في التحقق من توفر كل الشروط السالفة الذكر، ليلزم بدفع النفقات محل أمر الدفع وفي الآجال القانونية، إذا تأكد من صحة الشروط المطلوبة قانوناً وتنظيماً⁽¹⁾.

أما في حالة الإخلال بأحدها فإنه يجب على المحاسب العمومي رفض دفع المبلغ المأمور بتحويله للدائن العمومي.

وعليه فالهدف الأساسي لمراقبة المحاسب العمومي هو ضمان مشروعية تنفيذ النفقات العمومية من حيث الشكل، ومطابقتها للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها في مجال تنفيذ النفقات العمومية⁽²⁾.

لتقوم مسؤولية المحاسب العمومي في حدود صلاحية رقابة المشروعية ولا يتحمل أي مسؤولية للرفض في حالة تبرير عدم مشروعية الصفقة العمومية⁽³⁾.

ولكل ما سبق بيانه تعتبر رقابة المحاسب العمومي مجموعة تحقيقات وفحوصات يباشرها عند تنفيذه للصفقة العمومية قبل دفع مبلغ الصفقة للتأكد من مشروعيتها، وعليه فهي رقابة مرافقة للتنفيذ ومكملة لرقابة المراقب المالي، ولا تعدو أن تكون رقابة مشروعية للعمليات الحسابية التي قام بها الأمر بالصرف رقابة شكلية رآها البعض بيروقراطية، تجعل منه أداة للإتقان الشكلي على حساب مردودية ونوعية الخدمة⁽⁴⁾.

لتظهر الازدواجية في وظيفة المحاسب العمومي بين تنفيذ النفقات العمومية والرقابة على مدى مشروعيتها، فهو ليس جهاز مراقبة مستقل بل هو جهاز للتنفيذ لكن بعد مراقبة مشروعية تصرفات الأمر بالتنفيذ، دون مراقبة الملاءمة المتروكة لسلطة الوصاية على إدارة الأمرين بالصرف.

(1) المادة 37 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(2) شلال زهير، مرجع سابق، ص 134.

(3) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص 76.

(4) شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص (03، 07).

فالمحاسب العمومي مختص بتقدير قانونية تسيير الأموال العمومية وهي أعمال تفرض عليه الدقة والحذر، والجهة المختصة بتقييم مسؤولية المحاسب العمومي هي الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة فقط⁽¹⁾.

وما منح المحاسب العمومي هذه السلطة الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية قبل تسديدها إلا رغبة من المشرع في تحقيق تحكم أكثر في تنفيذ الميزانية وعدم تركها بين يدي الأمر بالصرف وحده⁽²⁾.

كل ذلك أدى بنا إلى القول أن دور المحاسب العمومي التنفيذي على اعتبار كونه احد المكلفين بتنفيذ الميزانيات و العمليات المالية العامة⁽³⁾، ليس دورا رقابيا كما يمكن تصوره ولا يتعدى قيامه ببعض التحقيقات قبل تنفيذه للنفقة العمومية التي أمره بتسديدها الأمر بالصرف من باب تحديد المسؤولية وحماية نفسه من تحملها، فلا يمكن له تنفيذ نفقة غير مشروعة ولو تم أمره بذلك لأنه سيحمل تسديدها من أمواله الخاصة بناءا على قواعد المسؤولية المالية والشخصية.

وهذا ما جعل البعض يرى أن المحاسبة العمومية لا بد أن تواكب التطورات الاقتصادية التي لم يعد مفهومها يقتصر على المفهوم الكلاسيكي الذي يحاول تحديد الإيرادات والنفقات في شكل أرقام جامدة وإنما تسعى بمفهومها الحديث إلى مراقبة تلك النفقات وتحديد فعاليتها في تطوير النمو كما يسعى النظام المحاسبي الحديث إلى توفير المعلومات المتعلقة بممتلكات الدولة وقياس مردودية وكلفة المرافق العمومية⁽⁴⁾.

ومن خلال التعرض لصلاحيات كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي ، يلاحظ أن رقابتهما تكاد تكون شكلية تنصب على رقابة وفحص المستندات للتحقق من مدى مطابقتها للنفقة، أي دراسة مدى مشروعية النفقة العمومية من الناحية الشكلية، وكلاهما يشكل رقابة وقائية تسعى لمنع الفساد المالي و التنفيذ السليم للميزانية العامة، لأن رقابة المحاسب العمومي

(1) المادة 46 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(2) عمرانى مصطفى، مرجع سابق، ص 281.

(3) المادة 14 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1133.

(4) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص 63.

وان كانت رقابة التنفيذ إلا أنها تتم قبل دفع المبلغ الذي يمس أموال الخزينة العمومية فهي وقائية.

فما جدوى وجود جهازين مختلفين من حيث التنظيم والوظيفة إلا أنهما في آخر المطاف يؤديان نفس الدور الرقابي، هذه الممارسة المزدوجة تؤدي إلى نتيجة واحدة غالباً ما تكون التعارض بين ما يذهب إليه المراقب المالي الذي قد يمنح تأشيرته، ويرفض المحاسب العمومي الدفع لوجود خطأ في العملية الحسابية مثلاً، لهذا ينبغي أن تكون رقابة المحاسب العمومي مكملة لرقابة المراقب المالي وغير مستقلة عنها لضمان التسيير الحسن والأمثل للأموال العمومية مما يحقق الفعالية والكفاءة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي

في تنفيذ النفقة العمومية.

مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يجعل المحاسب العمومي وحده المخول لتنفيذ العمليات المالية المتعلقة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات و التصرف في الأموال والقيم العمومية والمحافظة عليها، ولخطورة المهمة الملقاة على عاتق المحاسب العمومي المؤتمن على أموال الخزينة العمومية وهو المتصرف فيها سواء بالتحصيل أو الدفع. فإنه يكون مسؤول مسؤولية شخصية ومالية عن كل العمليات الموكلة له⁽²⁾.

وإذا كانت مسؤولية المحاسب العمومي تشمل جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه إلى تاريخ انتهاء مهامه، فإنه يحمل مسؤولية تسيير أسلافه إذا تكفل بالعمليات التي قاموا بها بعد التحقيق و لم يسجل أي تحفظ أو اعتراض⁽³⁾.

وتقوم المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي عن كل مخالفة تتعلق بالتحقيقات التي ألزم بها بموجب أحكام المحاسبة العمومية⁽⁴⁾.

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 189.

(2) المادة 38 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(3) المادة 41 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(4) المادة 43 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

أما مسؤوليته المالية فتؤسس في حالة ثبوت نقص في الأموال أو القيم الموضوعة تحت حيازته⁽¹⁾.

كما قد تكون مسؤولية المحاسب العمومي تضامنية مع المحاسبين والأشخاص الموضوعين تحت سلطته أو الوكلاء المكلفين بإجراء عمليات قبض الأموال أو دفعها لحسابه في حدود المراقبة التي يلزم بممارستها عليهم⁽²⁾.

ومسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية تقتضي أن يتحمل تغطية أي عجز أو نقص حسابي يسجل في الصندوق الذي يشرف على إدارته⁽³⁾.

و هذه المسؤولية تعني إلزامه بتسديد البواقي الحسابية المكلف بها ومن أمواله الخاصة. والتي تثبت عند كل عجز في حسابات صندوقه أو تسجيل إيراد غير محصل أو انه دفع نفقة عن طريق الخطأ أو ضياع الأملاك العينية الموضوعة تحت إدارته⁽⁴⁾.

ولضمان قيام هذه المسؤولية وعدم تهرب المحاسب العمومي من تسديد تلك البواقي الحسابية، ألزمه المشرع باكتتاب تأمين على المسؤولية المالية قبل مباشرة وظيفته⁽⁵⁾.

والذي يجب أن يغطي مسؤوليته عن أفعاله الشخصية وأفعال الغير ممن هم تحت مسؤوليته⁽⁶⁾.

(1) المادة 42 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(2) المادتين 40 و 49 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص (1135، 1136).

(3) المادة 01/53 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1136.

(4) المادتين 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991، ص 1646.

(5) المادة 54 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1136.

(6) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، مصدر سابق، ص 1647.

ويتم اكتتاب هذا التأمين بعقد تأمين فردي على مستوى إحدى هيئات التأمين أو عن طريق الانضمام إلى جمعية تعاضدية للمحاسبين العموميين⁽¹⁾.

وفي حالة ما إذا لم يغط هذا التأمين المكتتب كامل مبلغ البواقي مع ثبوت إفسار المحاسب العمومي فإن تلك المبالغ تصبح عديمة القيمة⁽²⁾.

و إذا قامت مسؤولية المحاسب العمومي المالية يمكنه الاستفادة من احد الإجراءات:⁽³⁾

1-الإعفاء من المسؤولية:

يمكن أن يستفيد المحاسب العمومي من الإعفاء في حالة إثبات أن الخطأ الذي ارتكبه كان نتيجة قوة القاهرة أو بناء على تسخير الأمر بالصرف له.

2-الإبراء المجاني:

إذا اثبت المحاسب العمومي الذي تم تحميله المسؤولية المالية أو الشخصية حسن نيته فإنه يجوز لوزير المالية أن يبرئه مجاناً جزئياً أو كلياً من دفع باقي الحساب المطلوب⁽⁴⁾.

وعلى كل فإن مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية لا تقام إلا من قبل وزير المالية أو مجلس المحاسبة.

وإذا كانت سلطات وزير المالية في هذا المجال تتم في اطار السلطة الرئاسية التي يمارسها على المحاسب العمومي بنفس التوضيح عند دراسة مسؤولية المراقب المالي أمام وزير المالية، في اطار علاقة الرئيس بالمرؤوس دون أي اختلاف، فإن مسؤولية المحاسب العمومي المالية أمام مجلس المحاسبة لها خصوصيتها وأهميتها.

(1) المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين ، مصدر سابق، ص1647.

(2) المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، مصدر سابق، ص1647.

(3) شويخي سامية، مرجع سابق، ص24.

(4) المادة 02/46 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص1135.

المسؤولية المالية للمحاسب العمومي أمام مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة الجهاز الأعلى للرقابة المالية، ورغم انه لا يملك سلطة مباشرة للرقابة على الصفقات العمومية إلا أن رقابته على حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين تجعل منه هيئة رقابة مالية خارجية بعدية على الصفقات العمومية.

وألزم المشرع الجزائري كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بإيداع حساباتهم سواء الإدارية أو حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة خلال الآجال القانونية المحددة، وفي حالة التأخير أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية لتلك الحسابات يمكن للمجلس توقيع غرامات مالية في حق الأمر بالصرف والمحاسب العمومي المقصر⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بمراجعة الحسابات وتدقيقها فلا يخضع لها إلا المحاسبين العموميين⁽²⁾. على اعتبار أن وحدهم من يملكون مسك حسابات التسيير، لتكون عملية التدقيق والمراجعة للحسابات الخاصة بالميزانيات والعمليات المالية العامة يخضع لها المحاسبين العموميين دون الأمرين بالصرف، وهذه المراجعة تهدف إلى التأكد من مشروعية وصحة تلك العمليات المالية من الناحيتين القانونية والميزانية⁽³⁾.

ويتم الشروع في تنفيذ التدقيق والمعاينة من طرف قضاة مجلس المحاسبة، وفق منهجية محددة كالتالي⁽⁴⁾:

1- دراسة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به من خلال توفر الشكليات والبيانات المطلوبة قانونا وتنظيما.

2- المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة في حسابات التسيير وتدقيقها حسابيا.

3- مراجعة مدى مطابقة حسابات التسيير وانسجامها مع الحسابات الإدارية.

(1) المادتين 60 و63 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص10.

(2) المادة 74 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص12.

(3) المادة 75 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص12.

(4) امجوج نوار، مرجع سابق، ص (117، 118).

4- مراجعة عمليات التحويل في الميزانية.

5- تدقيق الوثائق المثبتة والمرفقة مع حسابات التسيير.

لتقوم مسؤولية المحاسب العمومي عن كل تقصير أو مخالفة للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها في مجال تسيير حسابات الميزانية العامة من ناحية الإيرادات و تنفيذ النفقات بتسديد نفقة غير قانونية مثلا أو عجز في أموال صندوقه، ويلزم بتغطية النقص المسجل في حساباته و من ماله الخاص كما سبق التوضيح بموجب حكم قضائي يصدر عن إحدى غرف مجلس المحاسبة وفق قاعدة القرار المزدوج، بصدور قرار أولي يبلغ به المحاسب العمومي المعني لتقديم رده وتوضيحاته، والتي يصدر بناء عليها وبعد التحقيق والدراسة التي يجريها قضاة المجلس قرارا نهائيا إما بتبرئة المحاسب العمومي أو وضعه في حالة مدين تجاه الهيئة أو المؤسسة العمومية التي تم تسجيل الخطأ والتقصير في حسابات تنفيذ ميزانياتها⁽¹⁾.

إلى جانب إمكانية متابعة المحاسب العمومي أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إذا ما ثبت ضده إحدى الحالات التي تؤسس اختصاص هذه الغرفة والتي يترتب عنها إلحاق ضرر بالخزينة العمومية منها⁽²⁾:

- ثبوت خرقه للأحكام التشريعية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.
- خصم نفقات بصفة غير قانونية من أجل إخفاء أو تجاوز ما في الاعتمادات المالية وإما لتغيير التخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض الممنوحة.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات والسجلات أو عدم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية أو تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

(1) راجع في ذلك:

الفصل الثالث من الباب الثالث والمعنون بـ"مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، المواد من 74 إلى 86 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص (12، 13).

(2) المادة 88 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص 14.

يمكن إعفاء المحاسبين العموميين من المسؤولية التي تقام من قبل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية إذا ما تذرعوا بأمر كتابي أو ثبت للمجلس أنهم تصرفوا تنفيذا لأوامر صدرت لهم من المسؤول السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطائه الأوامر، لتحل مسؤولية الأمر بالصرف محل مسؤولية المحاسب العمومي⁽¹⁾.

ليكون الاختصاص القضائي المالي لمجلس المحاسبة في مواجهة المحاسبين العموميين هو الأكثر استخداما بتوقيع غرامات مالية عليهم بموجب قاعدة القرار المزدوج، أما في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية فإن المحاسب العمومي قد تصدر ضده غرامة مالية تساوي مرتبه السنوي كما قد تضاعف هذه الغرامة⁽²⁾.

ويمكن القول أن ما قد يقوم به مجلس المحاسبة هو رقابة مالية تقييمية وإصلاحية تهدف إلى حماية المال العام بمراقبة مدى احترام المحاسبين العموميين لقواعد المالية والمحاسبة العمومية⁽³⁾.

المطلب الثالث: القيود الواردة على صلاحيات المحاسب العمومي.

و على اعتبار أن المحاسب العمومي هو مكلف بتنفيذ الميزانيات والعمليات المالية العامة وفقا لأحكام المحاسبة العمومية، فإن المشرع ألزمه بالتأكد من شرعية العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ النفقات، قبل دفعها بعد قيامه بالتحقيقات اللازمة، ليرتب عن تلك الإجراءات إما إتمام آخر مرحلة من عملية الدفع وتسديد المبلغ المحدد في أمر أو حوالة الدفع، وتكون بذلك المراحل الخاصة بتنفيذ النفقة العمومية قد انتهت.

أما إذا توصل المحاسب العمومي إلى عدم مطابقة الملف للأحكام التشريعية والتنظيمية في أي عنصر من العناصر الخاضعة لتحقيقاته، فإن واجبه رفض الدفع و إخلاء مسؤوليته. ويقوم عندها بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة مكتوبة يحدد فيها أسباب الرفض.

(1) المادة 93 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدلة بالأمر رقم 02/10، مصدر سابق، ص 07.

(2) المادتين 89 و 91 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص 14.

(3) شويخي سامية، مرجع سابق، ص 97.

وعليه فالقاعدة العامة في النتائج المترتبة عن مهام المحاسب العمومي هي إما الموافقة على صرف النفقة العمومية بالدفع نقداً أو بتحرير صك خزينة أو صك بريدي أو المقاصة لفائدة الدائن بعد تدوين العملية في كل السجلات المحاسبية ضمن الآجال القانونية⁽¹⁾، كما له رفض الدفع إذا ما قام أمامه من الأسباب ما يبرر ذلك.

ولكن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات أقرها التشريع والتنظيم وسنتولى بيانها ضمن العناوين التالية:

الفرع الأول: إلزامية تأشيرة لجان الصفقات العمومية

على المحاسب العمومي.

إذا كان القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية لم يأت على ذكر أحكام خاصة بتنفيذ الصفقات محل الصفقات العمومية فإن التنظيم تولى ذلك.

وقد سبق أن ذكرنا أن المنظم جعل تأشيرة لجان الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي وذات الحكم بالنسبة للمحاسب العمومي، فتنظيم الصفقات العمومية كان واضحاً وصريحاً عندما جعل التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجان الصفقات العمومية مفروضة على المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ مبلغها⁽²⁾.

أما إذا كانت التأشيرة التي وضعت على ملف الصفقة مرفقة بتحفظات فلا تكون إلزامية لأن المحاسب العمومي يخول حينها التأكد من رفع تلك التحفظات، وإلا فله رفض دفعها حتى يتم رفع ما تم الاعتراض بشأنه⁽³⁾.

(1) بن احمد حورية، مرجع سابق، ص(165، 166).

(2) المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، صفحة 44.

(3) المادة 05/195 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، صفحة 44.

و إذا كان دارسو القانون قد رأوا في إلزامية تأشيرة لجان الصفقات العمومية على المراقب المالي أمرا خطيرا لأنه يلغي الفائدة من الرقابة المالية السابقة⁽¹⁾.

فإن إلزاميتها على من يكلف بالتنفيذ وهو حارس الأموال العامة غاية الغرابة !!!

ذلك أن هذه الإلزامية تجعل الأمر بالصرف وحده مكلف بالتنفيذ ولا سلطة للمحاسب العمومي في ذلك، ويكون مجرد دافع للمبلغ عون صندوق دون أي تدخل في رقابة صحة وسلامة العمليات المالية.

فهل من الممكن التسليم بذلك مع كون الصفقات العمومية المجال الأكثر عرضة لاستنزاف أموال الخزينة العمومية بطريقة غير مشروعة ويفتح الباب للفساد المالي بكل أنواعه ولا نعتقد أن هناك ما يمكن أن يبرر مثل هذا التوجه من المنظم والذي يعد وبكل موضوعية مخالفا للمبدأ التشريعي المحاسبي الذي أقره القانون وهو مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لخلق الرقابة المزدوجة لحماية المال العام، ذلك أن إلزامية تأشيرة لجان الصفقات العمومية والتي يرأسها في أغلب اللجان مسؤول المصلحة المتعاقدة شخصا أو بتفويض منه، يجعل الأمر بالصرف وحده من يملك صلاحية تنفيذ مقابل الصفقات العمومية.

وعليه فإن تنظيم الصفقات العمومية يوضح أن دور المحاسب العمومي عند عرض تنفيذ نفقة عمومية تكون محلا لصفقة عمومية، يتمحور حول التحقق من عنصر وحيد هو توفر تأشيرة لجان الصفقات العمومية من عدمه، ثم تحديد طبيعة تلك التأشيرة.

فإذا كانت تأشيرة شاملة انتهى دوره في التحقيق ويلزم بتسديد المبلغ موضوع الأمر أو حوالة الدفع دون أي اعتراض حتى لو لاحظ أن هناك مخالفة ولو كانت خرقا للتشريع، فلا يتوقف الدفع بل يتم مع تلك المخالفة، ويكون دور المحاسب العمومي فقط الإعلام، لأنه يلزم إذا ما كانت المخالفة التي عاينها للتشريع بإشعار كتابي للجنة الصفقات العمومية المختصة التي يجوز لها سحب تأشيرتها إذا كان المتعهد المختار لم يبلغ بعد بالصفقة⁽²⁾.

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 170.

(2) المادة 02/196 من المرسوم الرئاسي رقم 15 / 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، صفحة 44.

لكن هذا الإعلام الكتابي إذا كان يتلاءم والتوقيت الزمني الذي يمارس فيه المراقب المالي دوره الرقابي السابق، فإنه لا يتناسب أبداً مع مهام المحاسب العمومي الذي لا يصل إليه الملف إلا بعد البدء في التنفيذ، ولا مجال حينها لسحب الصفقة ولا جدوى من إعلام اللجنة المعنية -الإجراء الوحيد الذي سمح به المنظم عند معاينة مخالفة مشروع الصفقة والتأشيرة التي منحت له للتشريع- ليكون حتى الدور الإعلامي الذي تم انتقاده بالنسبة للمراقب المالي لا يملكه أصلاً المحاسب العمومي.

ولأن تأشيرة لجنة الصفقات العمومية إلزامية على المحاسب العمومي المكلف بالتنفيذ، فإنه ملزم بتسديد مبلغها إلى المتعامل المتعاقد الدائن دون أي اعتراض، ولكن في نفس الوقت على المحاسب العمومي أن يخلي مسؤوليته عن هذا الدفع أمام سلطته الرئاسية وأمام مجلس المحاسبة، ويفترض أنه عند تنفيذ نفقة عمومية أُلزم بتنفيذها بموجب تأشيرة لجان الصفقات. و إذا لاحظ أي خرق لأحكام التشريع أو التنظيم أن لا يحمل مسؤولية هذا الدفع، لأنه سيلزم بدفع قيمة ما سدده ومن ماله الخاص لو تم التحقق فيما بعد عند رقابة المراجعة والتدقيق عدم مشروعية تنفيذ النفقة، وبالتالي يتوجب على المحاسب العمومي اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية نفسه.

إلا أننا لم نجد أحكاماً خاصة في هذا المجال لتنظيم إجراءات إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية عن المخالفات التي قد تسجل فيما يتعلق بتنفيذ النفقات العمومية محل الصفقات العمومية بالذات لخصوصيتها وتميز دور المحاسب العمومي بشأن تنفيذها.

ولكن المنطق يفترض أن المحاسب العمومي سيقوم بكل الإجراءات اللازمة لإبلاغ سلطته الرئاسية على مستوى وزارة المالية لاتخاذ ما تراه مناسباً.

ونعتقد أنه كان من المفترض أن المنظم لما فرض تأشيرة لجان الصفقات العمومية على منفذ مبلغ الصفقة، أن يضع معها الإجراءات القانونية اللازمة لتحديد مسؤولية المكلف بالتنفيذ لخطورة المهمة الملقاة على عاتقه، وهي إخراج مبالغ مالية كبيرة من الخزينة العمومية.

ونعيب بشدة هذا التوجه من المنظم الجزائري بفرض تأشيرة لجان الصفقات العمومية على المحاسب العمومي بنص تنظيمي يتعارض مع أحكام النظام المحاسبي المقرر بموجب نص

تشريعي، وهو توزيع صلاحية التنفيذ بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، لأن نص المادة 01/196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 وبالشكل الذي هو عليه الآن يلغي أي صلاحية للمحاسب العمومي، ويجعل منه مسدد للمبالغ المالية دون أي دور رقابي أو تحقيقي كما اقره القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

و إذا أردنا الوصول إلى تلخيص حدود تدخل المحاسب العمومي في مجال الصفقة العمومية، فيمكن القول انه مجرد منفذ لأمر أو حوالة الدفع المبلغة له من قبل مسؤول المصلحة المتعاقدة، إذا ما توافرت التأشيرة الشاملة للجان الصفقات العمومية المختصة بالرقابة الإدارية القبلية، والتأكد من رفع التحفظات في حالة ما إذا كانت التأشيرة مرفقة بتحفظات. وعليه إبلاغ سلطته الرئاسية بما سجله من حسابات في هذا المجال وفق سجلاته الحسابية التي يمسكها لحماية نفسه. وتحميل المسؤولية للأمر بالصرف المعني.

إلى جانب إلزامية مقرر التجاوز الذي قد يصدره الأمر بالصرف مسؤول المصلحة المتعاقدة للمحاسب العمومي⁽¹⁾.

والذي بالفعل يشكل السلطة الأخطر في يد مسؤولي المصالح المتعاقدة الأمرين بالصرف لتجاوز كل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية بمقرر واحد.

(1) المادة 01/202 من المرسوم الرئاسي رقم 247 /15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مصدر سابق، صفحة 45.

الفرع الثاني: تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي.

إذا قرر المحاسب العمومي رفض دفع المبلغ محل الأمر بالصرف بعد إجرائه للفحص اللازم قبل تنفيذ النفقة العمومية كما ألزمه القانون، مبررا ذلك بالطبع على مخالفة إحدى العناصر الخاضعة لمجال تحقيقه وفحصه للعملية المالية محل التنفيذ، أجاز المشرع للأمر بالصرف أن يطلب كتابة وتحت مسؤوليته من المحاسب العمومي صرف النظر عن هذا الرفض⁽¹⁾.

مما يوضح أن المشرع الجزائري جعل سلطة المحاسب العمومي غير مطلقة ورفضه وان كان مبررا يجوز طلب صرف النظر عنه.

وصرف النظر عن رفض المحاسب العمومي الذي أوقف عملية تنفيذ النفقة العمومية يخول الأمر بالصرف تسخيرها لإتمامها.

وان كان إجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين مبررا بضمان سيرورة المرفق العام وعدم تعطيل المصلحة العامة⁽²⁾.

فإنه يعاب على نصوص القانون تكريسها هذا الحق للأمر بالصرف والذي يسمح بدفع النفقة التي كانت محل رفض أو معارضة من قبل المحاسب العمومي⁽³⁾.

وهذا ما أدى إلى القول بأنه رغم كون العمل الرقابي الذي يباشره المحاسب العمومي بالغ الأهمية، لأنه يعمل على التأكد من شرعية الأمر بالصرف ومدى مطابقته للقوانين والتنظيمات المعمول بها، لكن تم منح الأمر بالصرف سلطة تجاوز رفضه والأمر بالتسخير لدفع النفقة المرفوض تنفيذها، كونه الساهر على السير الحسن والمستمر والمطرد للمرفق العام الذي يديره وذلك تلبية للمصلحة العامة⁽⁴⁾.

(1) المادة 47 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(2) بوشنطر سليمة، مرجع سابق، ص 87.

(3) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 91.

(4) بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 146.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء القاضي بتسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي، أحاطه المشرع بجملة من الشروط ليرتب آثاره القانونية و نوضحها في الآتي:

أولاً/ شروط تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي:

التسخير هو إعطاء أمر لشخص غير موجود في النظام السلمي التابع لمصدر ذلك الأمر، ويعد التسخير أساسه في مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، أما محاسبيا فالتسخير هو الأمر الذي يعطيه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي، لينفذ عملية دفع المبلغ محل النفقة العمومية الذي كان قد رفض تنفيذه⁽¹⁾.

وحتى يكون هذا التسخير في اطار القانون وضع له المشرع الجزائري إطارا عاما ضمن القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽²⁾.

وترك تفصيل شروطه للتنظيم⁽³⁾:

1- وجود رفض من طرف المحاسب العمومي لدفع النفقة العمومية المأمور بتنفيذها ويشترط أن يكون الرفض نهائيا، لأن الرفض المؤقت يمكن تداركه بتصحيح الخطأ أو العيب المبرر للمعارضة⁽⁴⁾.

رغم أن القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية أو التنظيم لم يتكلم عن نوعين لرفض المحاسب العمومي كما هو الحال بالنسبة للمراقب المالي، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يلجأ المحاسب العمومي للرفض المؤقت في حالة ما إذا كانت مبررات معارضته للتنفيذ يمكن أن تصح من باب المرونة في العمل، وهذا ما تفرضه العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لأن كليهما جزء من السلطة التنفيذية ذاتها.

(1) وقاد احمد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2006/2005، (غير منشورة)، ص22.

(2) المادة 48 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص1135.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991، ص1654.

(4) وقاد احمد، مرجع سابق، ص22.

2- التسخير يجب أن يوجه للمحاسب العمومي المختص والمكلف بالتنفيذ.

إلى جانب الشروط التالية⁽¹⁾:

3- أن يكون أمر التسخير مكتوباً ومبرراً أي أن يتضمن الأسباب التي جعلت الأمر بالصرف يلجأ لهذا الأمر، بمعنى وجوب تعليل التسخير، لكن دون أن يحدد لنا التنظيم طبيعة تلك المبررات التي يمكن أن تؤسس هذا الإجراء.

4- أن يتضمن أمر التسخير عبارة "يطلب من المحاسب العمومي أن يدفع"، وهذا لإثبات إعفاء المحاسب العمومي من أية مسؤولية.

4- أن يكون أمر التسخير خاصاً بعملية تنفيذ واحدة، ولا يجوز اللجوء إلى التسخير بأمر واحد يشمل عدة عمليات مالية تنفيذية.

ثانياً/ الآثار القانونية المترتبة عن إجراء التسخير:

إذا ما لجأ الأمر بالصرف المرفوض أمره للدفع إلى إجراء تسخير المحاسب العمومي لإتمام تنفيذ تلك النفقة العمومية، التي كانت محلاً لرفضه، بموجب أمر مكتوب وفق الشروط أعلاه، فإن المحاسب العمومي لا يكون مجبراً على تنفيذه، بل هو مخير بين الامتثال لهذا الإجراء على مسؤولية الأمر بالتسخير، كما أجاز له القانون عدم الامتثال لهذا الأمر.

فعبارة " إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير..."⁽²⁾ تفيد جواز التزامه بهذا الإجراء كما تمنحه سلطة عدم أخذه بعين الاعتبار، ولذلك نكون أمام حالتين بالنسبة للآثار التي قد تترتب عن توجيه أمر التسخير للمحاسب العمومي.

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، مصدر سابق، ص1654.

(2) المادة 01/48 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص1135.

1- إذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير الموجه له من الأمر بالصرف:

يكون تنفيذ المحاسب العمومي لأمر التسخير ودفع المبلغ الذي كان محل رفض منه امتثالاً للتسخير على مسؤولية الأمر بالصرف، ويتخلى بذلك المحاسب العمومي عن مسؤوليته الشخصية والمالية، وإثبات عدم تحمله مسؤولية تنفيذ نفقة عمومية محل تسخير له ألزم التنظيم المحاسب العمومي في هذه الحالة برفع تقرير بذلك إلى الوزير المكلف بالمالية، موضحاً كل التفاصيل الداعية إلى رفض تسديد المبلغ محل أمر الدفع ومرفقاً بالوثائق المحاسبية اللازمة خلال 15 يوماً⁽¹⁾.

مع ملاحظة أن النص التنظيمي لم يحدد متى يبدأ حساب هذا الأجل.

ولو وزير المالية باعتباره السلطة الرئاسية للمحاسب العمومي، بعد تسلمه التقرير أن يطلب التوضيحات اللازمة من الأمر بالصرف عند اللزوم⁽²⁾،

ويتحمل الأمر بالصرف المسؤولية عن التسخير لأن هذا الإجراء استثنائي لتنفيذ عمليات دفع النفقات العمومية⁽³⁾.

2- إذا لم يمتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير الصادر له من الأمر بالصرف:

بمفهوم المخالفة للنص التشريعي الذي ورد ضمن أحكام قانون المحاسبة العمومية⁽⁴⁾ فإن للمحاسب العمومي رفض الامتثال لأمر التسخير الذي يوجهه الأمر بالصرف، ويتمسك برفضه لتنفيذ النفقة العمومية، لكن القانون لم يوضح الإجراءات التي يمكن الأمر بالصرف اللجوء لها أمام رفض المحاسب العمومي الالتزام بالتسخير.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، مصدر سابق، ص1654.

(2) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، مصدر سابق، ص1654.

(3) وقاد احمد، مرجع سابق، ص23.

(4) المادة 01/48 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص1135.

ليكون بذلك أمر التسخير للمحاسب العمومي غير ملزم له، مادام التشريع قد منحه سلطة غض النظر وعدم الامتثال له، لتبقى سلطة الأمر بالصرف في اللجوء إلى إجراء التسخير الذي انتقدناه لخطورته، محدود بموافقة المحاسب العمومي، مما يجعل الكلمة الأخيرة في تنفيذ النفقة العمومية للمحاسب العمومي، وما أمر التسخير إلا إعلان من الأمر بالصرف استعداداً لتحمل مسؤولية التنفيذ لو تم بما حواه من مخالفة أو خرق للتشريع أو التنظيم.

إلا أن المشرع قيد الخيار الممنوح للمحاسب العمومي بين الامتثال لأمر التسخير من عدمه بحالات معينة يكون قد علل عليها رفضه، تجعله ملزماً برفض الامتثال للتسخير، ويتعلق الأمر بالحالات التالية⁽¹⁾:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدى بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي.
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة، إذا كانت إلزامية حسب التنظيم المعمول به.

ففي هذه الحالات لا يمكن للمحاسب العمومي الامتثال لأمر التسخير، وهذا ما يجعل سلطته واسعة في رفض تنفيذ أمر التسخير، وله المجال الذي يمكنه فيه التمسك بإيقاف دفع المبلغ محل التنفيذ.

لأن دراسة الحالات السابقة توضح أنها ذات العناصر الخاضعة لرقابته ذلك أن هذه الحالات التي توسع مجال صلاحيات المحاسب العمومي هي تقييد لسلطة الأمر بالصرف.

وبذلك وإن كان يمكن القول أن إجراء التسخير الممنوح للأمر بالصرف كاستمرار لسلسلة الامتيازات الممنوحة للأمرين بالصرف بعد مقرر التجاوز والتغاضي التي تجيز له تجاوز

(1) المادة 02/48 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص(1135، 1136).

مختلف أطوار الرقابة ووسيلة ضغط على أجهزتها، والذي يمكن أن يستغل لارتكاب جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين في مجال الصفقات العمومية والالتزام بالنفقات العمومية بشكل عام⁽¹⁾.

فإنه وبالفعل إجراء التسخير مقارنة بمقرر التجاوز والتغاضي ليس سلطة مطلقة للأمر بالصرف بل مقيد، لإمكانية رفض الامتثال له من قبل المحاسب العمومي، كما أن الحالات المقيدة لتنفيذه تجعله قادرا على رفضه في الحالات التي يراها ماسة بأموال الخزينة العمومية.

غير أن إلزامية تأشيرة لجان الصفقات العمومية ومقرر التجاوز، وعدم تفصيل التنظيم في ضوابط هذه الإلزامية على المحاسب العمومي، جعلت دوره في هذا المجال منعزلا، ولا يمكن اعتباره هنا إلا منفذا لأوامر الدفع المرفقة بتلك التأشيرة حتى لو خالفت التشريع أو التنظيم، وحتى سلطة وزير المالية بعد إبلاغه من قبل المحاسب العمومي لا تكون إلا بعد التنفيذ الفعلي لأمر الدفع بتسديد المبلغ للمتعامل المتعاقد، أي بعد استخراج المبالغ المالية من الخزينة العمومية.

(1) عمرانى مصطفى، مرجع سابق، ص248.

خلاصة الفصل الثاني:

و في الأخير يمكن القول أن الدور الذي تلعبه هيئات الرقابة المالية و التي تعد مصالحا خارجية لوزارة المالية، ممثلة بمصلحة المراقبة المالية التي يديرها المراقب المالي و تتولى مهمة الرقابة السابقة على النفقات العمومية التي تلتزم بها المؤسسات و الهيئات العمومية وفق التحديد الذي وضحه التنظيم المتعلق بالرقابة السابقة، و بالمهام التي يتولاها المحاسب العمومي عند تنفيذ النفقة العمومية باعتباره مكلفا بالتنفيذ و التي تتعلق بدوره في التحقيقات التي يجريها قبل دفع أي مبالغ مالية يتم تنفيذها على حساب الميزانيات العامة.

وسواء تعلق الأمر بدور المراقب المالي أو المحاسب العمومي فكلاهما توكل له مهمة رقابة سابقة في مجال الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية، و منها تنفيذ المبالغ المالية محل الصفقات العمومية، ما يظهر الأهمية البالغة لهذا الدور الرقابي الفعال لا سيما و أنه يمارس من قبل هيئات متخصصة في الرقابة المالية مؤهلة و مكونة بالمستوى الكافي للاضطلاع بهاته المهمة الحساسة .

إلا أن تنظيم الصفقات العمومية فضل تجميد دورهما في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، و ألغى أي دور لهما في هذا المجال بجعل تأشيرة لجان الصفقات العمومية إلزامية على كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي، ليجعلها مجرد موقع على مشاريع النفقات التي تعرض عليهما في مجال ممارسة دورهما الرقابي، و تم تبرير ذلك بعضويتها في نفس اللجان المصدرة لتلك التأشيرة الملزمة .

لكن يبقى موضوع تقييد دور كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي أمر منتقد لأنه جعلها مهام مسحوبة السلطات، لا تملك أي صلاحيات تذكر بالمعنى الحقيقي الذي تتطلبه سلطات الرقابة.

إلى جانب كون دور كل من الجهازين حتى في مجال الرقابة على تنفيذ باقي النفقات العمومية هو مجرد رقابة مستندية شكلية تكاد تكون متطابقة ما جعل البعض يتساءل عن جدوى وجود جهازين للقيام بنفس المهام .

الخاتمة:

مما سبق بيانه من شرح و توضيح ضمن صفحات هذا العمل البحثي المتواضع نستنتج أن وضع آليات رقابية فعالة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية في مرحلة الإبرام بشكل خاص، رقابة سابقة تضمن ترشيد النفقات و حماية المال العام برقابة وقائية مانعة، تضمن وضع حد لكل أشكال الفساد المالي، التي قد تلحق أضرارا بليغة بالخزينة العمومية و تؤثر على المشاريع التنموية ما يؤدي إلى الإضرار بالوضع الاقتصادي للدولة .

فكان حتميا وضع آليات رقابة فعالة يتم منحها سلطات حقيقية تمكنها من تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله.

و تولى تنظيم الصفقات العمومية إقرار رقابة خارجية قبلية في هذا المجال تتولاها لجان الصفقات العمومية، التي وصلنا في نهايتها إلى تسجيل جملة من الملاحظات تتمحور حول تشكيلتها و نظام عملها، الذي أدى إلى القول بعدم حيادية عمل هاته اللجان نظرا لترؤسها من قبل مسؤول المصلحة المتعاقدة نفسها أو من يمثله، إلى جانب الضعف المسجل في القواعد المنظمة لإجراءات سيرها و مداولاتها، ما أثر على قيمة ما يترتب عن عمل تلك اللجان الرقابية و عدم وضوح معالمه و عدم القدرة على تحديد الطبيعة القانونية لما تتوصل إليه لجان الصفقات العمومية من قرار.

ليكون مقرر التجاوز الذي ارتأى المنظم منحه كسلطة في يد مسؤولي المصالح المتعاقدة لتجاوز رفض لجان الصفقات العمومية منح تأشيرتها على الملف المعروض عليها للرقابة ههما لأي دور تم منحه لتلك اللجان.

و يكون بالفعل مقرر التجاوز قيذا على صلاحيات لجان الرقابة الخارجية القبلية و ههما لأي مهام رقابية يفرضه على لجان الصفقات العمومية و المراقب المالي و المحاسب العمومي.

و هذا ما جعلنا نتوصل إلى أن ما تصدره لجان الصفقات العمومية من قرارات رقابية لا يملك إلا طابعا استشاريا فقط غير ملزم للمصالح المتعاقدة التي تمثل المؤسسات و الإدارات و كل الهيئات التي تستغل المال العام في مجال إبرام الصفقات العمومية .

إلا أن نفس القرارات الاستشارية بالنسبة للمصالح المتعاقدة محل الرقابة تكون ملزمة و غير قابلة للنقاش لهيئات الرقابة المالية (المراقب المالي و المحاسب العمومي) على الصفة العمومية .

لتبقى مسألة منح الطابع الاستشاري لقرارات لجان الصفقات العمومية بالنسبة للهيئات و المؤسسات التي تملك سلطة صرف المبالغ المالية من الخزينة العمومية باسم إبرام الصفقات العمومية- التي يفترض فرض الرقابة على نشاطها و السلطات الممنوحة لها- و هو ذات القرار الذي يكون متمتعاً بصفة الإلزام بالنسبة للهيئات التي تعد صمام الأمان لضمان حماية المال العام، أمر غير مفهوم لا يجد له تفسيراً غير كونه ثغرة خطيرة تقوي مركز الإدارة العامة و تفتح الباب للفساد المالي و تقضي على مهام أجهزة الرقابة سواء الإدارية منها ممثلة في لجان الصفقات العمومية، أو أجهزة الرقابة المالية التي يباشرها المراقب المالي و المحاسب العمومي.

و عليه يمكننا القول أن هيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفة العمومية لا تملك أية سلطات حقيقية لتبقى السلطة الفعلية بيد الإدارة العامة (الوزارات، الولايات، البلديات، كل المؤسسات العمومية و الهيئات العامة التي يجوز لها إبرام الصفقات العمومية).

و يمكن وضع حد لهاته الانتقادات التي تم إثارتها ضمن فصلي هاته الأوراق البحثية لغلق الباب أمام أي قصور في النصوص التنظيمية يمكن استغلاله من أصحاب النفوس الضعيفة و فتح المجال للتلاعب بالأموال العامة، بجملة من الاقتراحات و الحلول كمحاولة لإثراء المنظومة القانونية في مجال هيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفة العمومية و يمكن إجمالها في :

* إن جوهر الإشكال يبدأ من ضرورة ضمان الحياد و الشفافية لعمل هيئات الرقابة على الصفة العمومية والذي يضمن فعالية القرار الرقابي، ووضع حل لهذه المسألة يكون من خلال إعادة النظر كلية في تشكيلة لجان الصفقات العمومية من خلال :

- جعل كل تشكيلة لجان الصفقات العمومية باختلاف مستوياتها من خارج المصلحة المتعاقدة بكيان كامل مستقل عنها عضويًا و هيكلية و وظيفية، و لا يكون وجود ممثل عن المصلحة المتعاقدة إلا لتقديم التوضيحات حال طلبها، على أن يتم ترأس تلك اللجان بالانتخاب من قبل الأعضاء.

- اشتراط التأهيل و التكوين القانوني و المالي و الكفاءة و الجدارة للعضوية ضمن تشكيلة لجان الصفقات العمومية بجعل التشكيلة بالكامل مكونة تكوينًا متخصصًا و مؤهلة لمباشرة صلاحية الرقابة على الصفقات العمومية بشكل خاص .

- تعزيز تشكيلة كل لجان الصفقات العمومية بممثلين عن وزارة التجارة للمساعدة بخبراتهم في مجال الأسعار و التكاليف المالية .

- تعزيز تشكيلة كل لجان الصفقات العمومية بأعضاء من مجلس المحاسبة للتكوين العالي في مجال الرقابة المالية و لدعم دوره في مجال الوقاية من الفساد المالي .

* و لتقوية الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية لا بد من الإسراع في وضع نظام داخلي موحد و مضبوط يتولى تنظيم كل الجوانب المتعلقة بعملها، و يضع الإجابات على كل ما قد يطرأ من مواقف عند ممارسة مهامها الرقابية، و لا يكون عملها مجرد تصرفات ارتجالية مما يضعف قيمة ما تصل إليه من قرارات .

* توسيع صلاحيات لجان الصفقات العمومية لتشمل مرحلة التنفيذ لما لهذه المرحلة من خطورة من خلال رقابة كيفية الانجاز و تسليم الأشغال.

* إقرار رقابة لجان الصفقات العمومية على كل ملاحق الصفقات دون تحديد مستوى مالي معين لتكون الرقابة شاملة لكل تغيير قد يمس بالصفقة العمومية و يمكن استغلاله للتلاعب بالمال العام .

* منح لجان الصفقات العمومية صلاحية رقابة الأداء و نوعية التسيير لتكون مكملة لرقابة المطابقة و تقوية لدورها الرقابي و جعله أكثر فعالية و نجاعة .

* وجوب منح الطابع الإلزامي لقرارات لجان الصفقات العمومية بالنسبة لكل المصالح المتعاقدة الخاضعة للرقابة حتى يكون لدورها المعنى الحقيقي لوجوده.

* الإلغاء النهائي لفكرة إمكانية تجاوز قرارات الرفض التي قد تصدرها لجان الصفقات العمومية بحذف كل المواد المتعلقة بمقرر التجاوز، لأن النص على هذا المقرر جعل من قرارات لجان الصفقات العمومية تفقد قيمتها من الأساس.

* التنسيق بين أجهزة الرقابة و عدم جعل قرار هيئة رقابية ملزم لهيئة رقابية أخرى. فكل جهاز رقابي له دوره و مجال اختصاصه و تأهيله الخاص، لأن فرض قرار هيئة رقابية على الأخرى يضعف دورها الرقابي إن لم نقل يلغيه تماما، و عليه يجب إلغاء المواد التي تنص على إلزامية تأشير لجان الصفقات العمومية على هيئات الرقابة المالية.

* تكريس الطابع التكميلي بين الرقابة التي يمارسها المراقب المالي في اطار الرقابة المالية السابقة و التحقيقات التي يجريها المحاسب العمومي فلا جدوى من وجود جهازين لممارسة نفس الصلاحيات الرقابية .

* توسيع مجال صلاحيات الرقابة المالية في مجال الصفقات العمومية لتشمل رقابة الملاءمة و لا تتوقف عند الرقابة الشكلية القانونية فقط و التركيز على المردود الاقتصادي و تدعيمها بمؤهلين لرقابة الأداء.

و في الأخير نؤكد على أن قوة الرقابة على الصفقة العمومية لحماية المال العام لا تكمن في تعدد الهيئات الرقابية، بل بما منح لها من سلطات، و بمدى القوة الإلزامية للنتائج التي تترتب عن أعمالها و هو الأمر الذي وصلنا إلى عدم احترامه من المنظم الجزائري مما هدم أي رقابة في مجال الصفقات العمومية .

و يبقى هذا المجال مفتوح للنقاش المستمر لمحاولة الوصول إلى وضع حلول جذرية لوضع نظام رقابي فعال يضمن الوقاية من الفساد المالي و حماية أموال الأمة.

فعالية الرقابة على الصفقة العمومية تكمن في مدى القوة الإلزامية التي تتمتع بها نتائج دورها الرقابي ...

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً/ قائمة المصادر:

1/ قائمة النصوص القانونية و الأوامر:

- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 7 مارس سنة 2016.
- الأمر رقم 90/67 المؤرخ في 17 يونيو 1967، يتضمن قانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52، بتاريخ 27 يونيو سنة 1967.
- أمر رقم 32/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، بتاريخ 27 مايو سنة 1996.
- أمر رقم 57/70 المؤرخ في 06 غشت 1970، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 70، بتاريخ 18 غشت سنة 1970.
- أمر رقم 84/71 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 107، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 1971.
- أمر رقم 12/72 المؤرخ في 18 أبريل 1972، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 32، بتاريخ 21 أبريل سنة 1972.
- أمر رقم 09/74 المؤرخ في 30 يناير 1974، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13، بتاريخ 12 فبراير سنة 1974.
- أمر رقم 11/76 المؤرخ في 20 فبراير 1976، المعدل لقانون الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 20، بتاريخ 09 مارس سنة 1976.
- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، بتاريخ 23 يوليو سنة 1995 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50 ، بتاريخ أول سبتمبر سنة 2010.
- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، بتاريخ 16 يوليو 2006.

- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، بتاريخ 2 سبتمبر سنة 2018.
- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28، بتاريخ 10 يوليو سنة 1984.
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35، بتاريخ 15 غشت 1990.
- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 8 مارس سنة 2006، المتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، بتاريخ أول سبتمبر سنة 2010، و المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02 غشت 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، بتاريخ 10 غشت سنة 2011.
- القانون رقم 10 /11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37، بتاريخ 3 يوليو 2011.
- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12، بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

2/ قائمة النصوص التنظيمية:

أ/ المراسيم:

- المرسوم رقم 145/82 المؤرخ في 10 أبريل 1982، ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 15، بتاريخ 13 أبريل سنة 1982.
- المرسوم رقم 51/84 المؤرخ في 25 فبراير 1984، يعدل و يتم تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، بتاريخ 28 فبراير سنة 1984.
- المرسوم رقم 126/86 المؤرخ في 13 مايو 1986، يعدل و يتم تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 20، بتاريخ 14 مايو سنة 1986.

- المرسوم رقم 72/88 المؤرخ في 29 مارس 1988، يعدل و يتم تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13، بتاريخ 30 مارس سنة 1988.

ب/المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52، بتاريخ 28 يناير سنة 2002 .

- المرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 55، بتاريخ 14 سبتمبر سنة 2003.

- المرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 62، بتاريخ 09 نوفمبر سنة 2008.

- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 58، بتاريخ 07 أكتوبر سنة 2010 .

- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية(استدراك)، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75، بتاريخ 08 ديسمبر سنة 2010.

- المرسوم الرئاسي رقم 98/11 المؤرخ في أول مارس 2011 ، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 06 مارس سنة 2011.

- المرسوم الرئاسي رقم 222/11 المؤرخ في 16 يونيو 2011 ، يتضمن تعديل تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 34، بتاريخ 19 يونيو سنة 2011.

- مرسوم رئاسي رقم 236/10، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 58، بتاريخ 07 أكتوبر 2010.

- المرسوم الرئاسي رقم 23/12 المؤرخ في 18 يناير 2012 ، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 04، بتاريخ 26 يناير سنة 2012.

- المرسوم الرئاسي رقم 03/13 المؤرخ في 13 يناير 2013 ، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 02، بتاريخ 13 يناير سنة 2013.

- المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2015.

ج/المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 320/91 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، يعدل تنظيم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، بتاريخ 25 سبتمبر سنة 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 57، بتاريخ 13 نوفمبر سنة 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية(استدراك)، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 68، بتاريخ 25 ديسمبر سنة 1991.

- مرسوم تنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للصفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، بتاريخ 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 67، بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

- المرسوم التنفيذي رقم 178/94 المؤرخ في 26 يونيو 1994، المتضمن تعديل تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 42، بتاريخ 29 يونيو سنة 1994.

- المرسوم التنفيذي رقم 54/96 المؤرخ في 22 يناير 1996، يعدل و يتم تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 06، بتاريخ 24 يناير سنة 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75، بتاريخ 02 ديسمبر سنة 2007.

- المرسوم التنفيذي رقم 272/08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50 ، بتاريخ 07 سبتمبر سنة 2008.

- المرسوم التنفيذي رقم 118/11 المؤرخ في 16 مارس 2011، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 16، بتاريخ 13 مارس سنة 2011.

- المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 64، بتاريخ 27 نوفمبر 2011.

د/القرارات الوزارية:

- قرار مؤرخ في 02 أبريل 2012، يضبط كفايات تحديد مهام المراقب المالي المساعد و كذا شروط و كفايات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 42، بتاريخ 21 غشت سنة 2013.

- قرار مؤرخ في 12 يناير 2016، يتضمن تعيين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة المالية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 17، بتاريخ 16 مارس 2016.

- قرار مؤرخ في 27 ديسمبر 2016 يعدل القرار المؤرخ في 26 يناير 2016 المتضمن تعيين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة الصناعة والمناجم، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 03، بتاريخ يناير 2017.

3 /المقابلات:

- بن دراجي عثمان، مقابلة مع مراقب مالي بمصلحة الرقابة المالية بغيرداية، يوم 2019/02/15، الساعة 10:00، بجامعة محمد خيضر بسكرة.

- وليد زرناجي، مقابلة مع أمين عام اللجنة الولائية للصفقات العمومية لولاية بسكرة بتاريخ 27 فيفري 2019، الساعة 15:00، على مستوى مكتب الأمانة العامة للجنة الصفقات بولاية بسكرة .

ثانيا/ قائمة المراجع:

1/الكتب:

- النوي خرشي، الصفقات العمومية دراسة تحليلية و نقدية و تكميلية لمنظومة الصفقات العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2018.

- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010.

- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول و القسم الثاني، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2017.

- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2014.

- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

- محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية، سوريا، 2018.

2/المقالات:

- أمينة ركاب، (رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية)، مجلة جيل الأبحاث

القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، عدد 01، بتاريخ مارس 2016.

- بوسلامة حنان، (الرقابة على الصفقات العمومية في القانون الجزائري)، مجلة العلوم

الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، عدد 47، سنة 2017.

- شوقي يعيش تمام، (السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري

الجزائري لسنة 2008)، مجلة العلوم الإنسانية، منشورات جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد

41، بتاريخ سبتمبر 2015.

- شوقي يعيش تمام و عزيزة شبري، (دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في

التشريع الجزائري)، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 02، بتاريخ

مارس 2016.

- لطيفة بهي، (آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر)، مجلة الندوة

للدراستات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الأول، 2013.

3/الرسائل العلمية:

أ/ أطروحات الدكتوراه:

- بن احمد حورية، الرقابة الإدارية والقضائية على الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه،

تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة

الجامعية 2017/2018، (غير منشورة).

- بن سرية سعاد، الطرق البديلة لتسوية نزاعات الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه

تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة محمد بوقرة بومرداس، تاريخ المناقشة

18 افريل 2018، (غير منشورة).

- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، تاريخ المناقشة 23 نوفمبر 2013، (غير منشورة).
- حسن عبد جخم جبر، تعطيل المرفق العام، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق، السنة الجامعية 2016/2017، (غير منشورة).
- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014 / 2015، (غير منشورة).
- شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2013/2014، (غير منشورة).
- ب/ رسائل الماجستير:**
- امجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007، (غير منشورة).
- بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بوداوا، جامعة امجد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2011 / 2012، (غير منشورة).
- بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2012/2013، (غير منشورة).
- بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2010/2011، (غير منشورة).
- بوشنطر سليمة، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة، دراسة حالة (إقامة جامعية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع محاسبة وتدقيق، كلية العلوم الاقتصادية

والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2011/2010، (غير منشورة).

- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011/2010، (غير منشورة).

- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011/2010، (غير منشورة).

- وقاد احمد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2006/2005، (غير منشورة).

4/المذكرات الإدارية:

- المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، وزارة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، ديسمبر 2007.

5/الملتقيات:

- أسماء بليلي، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، ملتقى وطني حول الجوانب العملية لمستجدات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 247/15، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، يومي 11 و12 ديسمبر 2018، غير منشور.

- دحدوح محمد، اثر الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتفويض المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 والتشريعات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، يومي 17 و 18 نوفمبر 2016، غير منشور.

- شوقي يعيش تمام و بن الدراجي عثمان ، حدود تدخل المراقب المالي في الرقابة على الصفقة العمومية بين النص والتطبيق دراسة في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15، ملتقى وطني حول الجوانب العملية لمستجدات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق

العام طبقا للمرسوم الرئاسي 247/15، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، يومي
11 و12 ديسمبر 2018، غير منشور.

- شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مداخلة
مقدمة في ملتقى وطني حول قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية
الحقوق، جامعة المدية، يوم 20 ماي 2013، غير منشور.

الفهرس :

ص 11	الفصل الأول: إطار رقابة لجان الصفقات العمومية
ص 12	المبحث الأول: التأطير الموضوعي و الإجرائي للجان الصفقات العمومية
ص 12	المطلب الأول: تشكيلة لجان الصفقات العمومية
ص 13	الفرع الأول: تشكيلة لجان الصفقات العمومية المحلية
ص 21	الفرع الثاني: تشكيلة لجان الصفقات العمومية المركزية
ص 30	المطلب الثاني: صلاحيات لجان الصفقات العمومية
ص 30	الفرع الأول: الأساليب الرقابية للجان الصفقات العمومية
ص 34	الفرع الثاني: مجالات الاختصاص الرقابي للجان الصفقات العمومية
ص 42	المطلب الثالث: إجراءات عمل لجان الصفقات العمومية
ص 42	الفرع الأول: إجراءات عقد اجتماعات لجان الصفقات العمومية
ص 48	الفرع الثاني: إجراءات مداوالات لجان الصفقات العمومية
ص 54	المبحث الثاني: الآثار القانونية لرقابة لجان الصفقات العمومية
ص 55	المطلب الأول: مقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية
ص 55	الفرع الأول: الأحكام الناظمة لمقرر منح التأشيرة للصفقة العمومية
ص 63	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمقرر التأشيرة للصفقة العمومية
ص 67	المطلب الثاني: مقرر رفض التأشير على الصفقة العمومية
ص 67	الفرع الأول: الأحكام الناظمة لمقرر رفض التأشير على الصفقة العمومية
ص 69	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمقرر رفض التأشير على الصفقة العمومية
ص 75	المطلب الثالث: الأحكام الناظمة لمقرر التجاوز
ص 76	الفرع الأول: شروط مقرر التجاوز
ص 84	الفرع الثاني: الرقابة على مقرر التجاوز
ص 98	الفصل الثاني: ضوابط الرقابة المالية على الصفقة العمومية
ص 99	المبحث الأول: حدود الرقابة المالية السابقة على الصفقة العمومية
ص 100	المطلب الأول: الإطار التنظيمي للرقابة المالية السابقة على النفقات

	العمومية
ص101	الفرع الأول: هيكله مصلحة المراقبة المالية السابقة
ص107	الفرع الثاني: صلاحيات و مسؤولية المراقب المالي
ص112	المطلب الثاني: مجال اختصاص الرقابة المالية السابقة على الصنفه العمومية
ص113	الفرع الأول: مجال اختصاص الرقابة المالية السابقة من حيث الهيئات العمومية والعمليات المالية
ص118	الفرع الثاني: مضمون الرقابة المالية السابقة على الصنفه العمومية
ص125	المطلب الثالث: صلاحيات الرقابة المالية السابقة على الصنفه العمومية
ص127	الفرع الأول: صلاحيات الرقابة المالية السابقة على الالتزام بالنفقة العمومية
ص134	الفرع الثاني: حدود صلاحيات الرقابة المالية السابقة على الصنفه العمومية
ص143	المبحث الثاني: إطار الرقابة المالية عند تنفيذ مبلغ الصنفه العمومية
ص144	المطلب الأول: المركز القانوني للمحاسب العمومي
ص145	الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
ص151	الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
ص156	المطلب الثاني: حدود صلاحيات المحاسب العمومي في تنفيذ النفقة العمومية
ص157	الفرع الأول: العناصر الخاضعة لرقابة المحاسب العمومي في تنفيذ النفقة العمومية
ص162	الفرع الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي في تنفيذ النفقة العمومية
ص167	المطلب الثالث: القيود الواردة على صلاحيات المحاسب العمومي
ص168	الفرع الأول: إلزامية تأشيرة لجان الصفقات العمومية على المحاسب العمومي
ص172	الفرع الثاني: تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي
ص179	الخاتمة

ملخص:

إن ارتباط الصفقات العمومية بالمال العام، و ذلك لتمويلها من أموال الخزينة العمومية فرض حتمية إخضاعها لرقابة فعالة، تضمن عدم إهدار أموال الشعب و استعمالها في مجالات التنمية و طنبا و محليا. لذلك لجأ المنظم الجزائري إلى فرض أنواع مختلفة للرقابة على إبرام الصفقات العمومية، منها الرقابة الداخلية و الرقابة الخارجية القبلية و البعدية إلى جانب الرقابة الوصائية، إلا أنه من الواجب القول أن فعالية الرقابة على الصفقة العمومية لا تكمن في تعدد صورها بل بما منح لها من سلطات تحقق فعلا الحماية الناجعة للمال العام، و لا سيما الرقابة الخارجية القبلية المعول عليها كرقابة محايدة وقائية مانعة للفساد المالي بكل أشكاله.

إلا أن الدراسات السابقة في هذا المجال أوضحت أن سلطات الرقابة الخارجية القبلية سواء الإدارية أو هيئات الرقابة المالية تم فرض قيود عليها تحد من صلاحياتها، و لعل أبرزها مقرر التجاوز الذي يشكل سلطة في يد مسؤولي المصالح المتعاقدة يمكنهم من تجاوز قرارات الرفض التي قد تصدرها لجان الصفقات العمومية، لذلك تولت هذه الدراسة مناقشة تلك القيود و تحليل الأحكام الناظمة لها، و ذلك بعد التطرق إلى التنظيم القانوني لهيئات الرقابة للوصول إلى مدى فعالية الدور الرقابي لتلك الهيئات، و توصلنا إلى أن ما منح من صلاحيات لهيئات الرقابة الخارجية القبلية ليس له طابع إلزامي و يبقى دورا استشاريا يمكن تجاوزه من قبل جهات الإدارة العامة المخول لها إبرام الصفقات العمومية، مما يجعل الحديث عن سلطات هيئات الرقابة الخارجية القبلية على الصفقة العمومية مجرد شكل دون مضمون.

Résumé :

La corrélation entre les marchés publics et l'argent public du fait que ceux-ci sont financés par les fonds du Trésor public, à imposer la nécessité qu'il soit soumis à un contrôle effectif afin de veiller à que l'argent du peuple ne soit pas dilapider et qu'il soit employé dans les domaines développement temps au niveau national que et local.

Le législateur algérien a donc imposer différents types de contrôles sur la passation des marchés public, entre autres le contrôle interne a priori et a posteriori ainsi que le contrôle de tutelle. Cependant il convient de souligner que l'efficacité du contrôle sur les marchés publics ne réside pas dans la diversité de ses aspects mais plutôt dans les pouvoirs dont il est doté de façon à ce qu'il soit en mesure d'assurer une protection effective des fonds publics en particulier le contrôle externe a priori en tant que contrôle neutre préventif et comme un instrument de lutte contre la corruption financière sous toutes ses formes.

Cependant, les présidentes études dans ce domaine au montrer à l'évidence que les pouvoirs de contrôle externe a priori, qu'il s'agisse des pouvoirs administratif ou des institutions de contrôle, se sont vues imposer des restrictions limitant leurs attributions. Parmi l'une de ses principales restriction, ensuite la décision de passer outre qui constitue un pouvoir entre les mains des responsables des services contractant leur permettant d'outrepasser les décisions de refus prononcé par les commissions des marchés publics.

Par conséquent, la présence études à aborder la question des restrictions et l'analyse des dispositions qui est régissent, après avoir passé en revue l'organisation juridique les organes de contrôle et déterminer en fin de compte l'étendue du rôle de contrôle exercé par les dits organes.

Nous avons abouti à la conclusion que les pouvoirs conférés aux organes de contrôle externe a priori ne revêtent pas un caractère impératif, mais plutôt un rôle consultatif que les instances de l'administration publique, habilitées à conclure des marchés publics, peuvent outrepasser, ce qui rend tout discours sur les pouvoirs de contrôle externe a priori sur le marché public, une simple question de forme sans relation avec le fond.

