

جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-

كلية الحقوق و العلوم السياسية



هيمنة السلطة المركزية على مالية الجماعات الإقليمية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

فرع: قانون عام

تخصص: قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذة

إعداد الطالبتين:

برازة وهيبة

بن عمار صبرينة

بلواس أمال

تاريخ المناقشة 20 جوان 2017

لجنة المناقشة:

الأستاذة(ة) عديش ليلي ----- رئيسا.

الأستاذة برازة وهيبة أستاذة مساعدة قسم(أ) ----- . مشرفة ومقررة.

الأستاذ:عطوي عبد الحكيم ----- ممتحنا

السنة الجامعية 2017/2016



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى :

﴿ يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا

الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ۗ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ۝۱۱ ﴾

سورة المجادلة

إهداء إهداء



أهدي هذا العمل المتواضع أولاً إلى أمي الغالية قرة عيني لولاها لما تمكنت من انجازها و اشكرها على مسانديتي طيلة مسيرتي الدراسية كما اشكرها على تعبها وسهرها من اجلي و أدعو من الله تعالى أن يطيل عمرها و عمر كل الأمهات أجمعين.

لقوله عز وجل: "وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيراً"

كما أهدي هذا العمل إلى إخوتي فهم سندي بالحياة و إلى عائلتي وزوجي الذي وقف إلى جانبي وكل زملائي و زميلاتي الذين أمضيت معهم أجمل سنين حياتي فقد شاركوني فرحي وأحزاني و بدوري أتمنى لهم التوفيق و النجاح في حياتهم الدراسية والمهنية وأرجو من الله تعالى أن يوفقني فيما تبقى لي من مسيرتي أنا وكل طالب علم.

بن عمار صبرينة



إهداء إهداء



أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي رحمه الله الذي لطالما شجعني على الدراسة والذي كان مثلي الأعلى كمسير إداري في القطاع الصحي، و إلى أمي الغالية اعز ما املك في الدنيا التي سهرت على تربيته و تعليمي و أتمنى لها العمر الطويل.

و إلى عمي الذي كان إلى جانبي منذ وفاة أبي، و إلى إخوتي ورفقائي في حياتي وخطيبي و الذي لطالما دعمني، و إلى صديقتي التي تقاسمت معي أفراحي و أحزاني. إلى كل من هم في ذاكرتي و لم أنسىهم، كل هؤلاء اهدي لهم ثمرة جسدي.

بلواس أمال



كلمة شكر كلمة شكر

نشكر الله عز و جل الذي وهبنا العقل ووفقنا على إتمام هذا العمل المتواضع وكل
أساتذتنا الكرام الذين نبهوا مدنين لهم و بالأخص أساتذتنا الكريمة برازه وهيبة
التي تعبت من أجل إرشادنا و توجيهنا و الإشراف علينا وكذا الأستاذ زوبيري
سفيان على المجهودات التي بذلها من أجلنا و لا ننسى الدكتور بودريوة عبد
الكريم الذي فتح لنا أبواب المعرفة و كذا السيد رئيس مطحة نزع الملكية
أميني سعيد على استقبالنا في مقر الولاية و توجيهنا، وإلى كل شخص ساعدنا من
قريب أو من بعيد نسينا ذكره.

كما نتوجه بالشكر الخالص إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ص: صفحة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ج.ر.ج.د.ش: جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

د.ج: دينار جزائري

ثانياً: باللغة الفرنسية

P:page

P.P:de page a la page

Op.Cite: ouvrage précédemment cité

S.A.E:Sans année d'édition

المقدمة

تبنّت الجزائر التنظيم اللامركزي وهو ما صرح به الدستور الجزائري¹، وهو اعتراف لهيئات محلية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها، وأهم ما جاء في النظام القانوني الجزائري الاعتراف للجماعات المحلية بذمة مالية².

يقصد بالاستقلالية أن يكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون خضوعها في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، فحتى تعمل الجماعات المحلية بصورة منتظمة ومستمرة لا بد أن تستقل بأدواتها الإدارية التقريرية والتنفيذية، وأن تنفصل بها عن الجهات المركزية، ذلك ما أقر لها القانون من خلال استقلال الجهاز التداولي - المجالس المحلية المنتخبة³.

لكن نلاحظ أن الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها الجماعة المحلية أصبحت استثناء وليس كأصل بحيث يقابل الاستقلالية هيمنة السلطة المركزية والتي تبدأ من رئيس الجمهورية

¹-المادة 16 من دستور الجزائر لسنة 1996، المنشور بموجب مرسوم رئاسي 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. د. ش. عدد 76، صادر في 1996 من المتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. د. ش. عدد 25 صادر في 2002، مرسوم رئاسي رقم 08-19 مؤرخ في 08 نوفمبر، ج. ر. ج. د. ش. عدد 62، صادر بتاريخ 09 نوفمبر 2008، بموجب نص المادة 15 من قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، التي تنص: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية".

²- تنص المادة 01 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. د. ش. عدد 12 صادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

و تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة.

و هي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاربية بين الجماعات الإقليمية والدولة"، وتقابلها نص المادة 01 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش. عدد 37، صادر بتاريخ 03 جويلية 2011، "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية"

³- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2014-2015، ص 15.

أعلى سلطة في الدولة إلى اصغر موظف معين على المستوى المحلي التي تعتبر رقابة رئاسية وكما تظهر هذه الهيمنة المركزية بوضوح في المجال المالي، بحيث رغم أن الجماعات المحلية مؤسسة في الدستور كما ذكرنا سالفاً، إلا أنه لم يتم نقل كل الاختصاصات من الهيئات المركزية إلى المحلية بنص دستوري، خاصة فيما يخص اتخاذ القرارات التنفيذية فدائماً تخضع هذه الهيئات المحلية للوصاية المشددة في ايطار عدم التركيز الإداري الذي يظهر من خلال تفويض بعض الصلاحيات والمهام إلى موظفين ممثلين عن السلطة المركزية في المستوى المحلي أما فيما يخص دور الجماعات المحلية فهي تبقى مجرد هيئات تداولية رغم أن في قانون الجماعات المحلية قد نص على اختصاصات مالية يمكن اعتبارها ضيقة تتميز بها الجماعة المحلية في المجال المالي منها إعداد الميزانية المحلية والتصويت عليها.

تعتبر الميزانية اقتراح مبدئي يتضمن جدول التقديرات الخاصة بإيرادات ونفقات الجماعات المحلية لسنة واحدة ، كما أن الميزانية تعد رخصة تسمح للجهاز التنفيذي بالإنفاق في حدود الاعتمادات المفتوحة⁴ ، لأنها مجبرة على تحقيق التوازن بين إيراداتها، كما تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة الحقيقية لما تريد تطبيقه خلال سنة معينة وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل على تحقيقها.

يعد بذلك تحضير الميزانية عمل مهم جدا و يؤدي دور أساسي هذا ما يعبر عن استقلالية الجماعات المحلية في إطار إعداد ميزانيتها، وأنها لا تخرج عن نطاق الخطة التنموية المسطرة من طرف الحكومة، وعن مختلف تعليماتها وتوجيهاتها والمقرارات الصادرة عنها المتعلقة بالسياسة المحلية آخذة بعين الاعتبار وضعية الموارد التي في حوزتها. تتميز ميزانية الجماعة المحلية بمجموعة من المبادئ وهي:

⁴ - تنص المادة 157 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق "ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات، وكما هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار"، وتقابلها في قانون البلدية نص المادة 176 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات النفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم".

مبدأ القبلية الذي يعتبر إعداد قبلي للميزانية، مبدأ السنوية، الذي يعتبر عملا توقعيا لمدة سنة وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة، ومبدأ الوحدة، لأنها تدرج في وثيقة واحدة تسمى الميزانية، كما نجد مبدأ الشمولية، ونقصد منه إظهار في الميزانية من خلال مجموعة الإيرادات و النفقات طبقا للإطار المحاسبي المسمى بالمدونة، مبدأ توازن الميزانية، بمعنى وضع نوع من المعادلة بين الإيرادات والنفقات⁵.

نجد أنه ما يميز ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية اعتبار ميزانية الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من ميزانية الدولة، كما أن ميزانية الدولة تجمل كيفية تسيير كل أموال الدولة عكس الميزانية المحلية التي تنحصر فقط في جزء من الميزانية التي سيتم صرفها وتحصيلها على مستوى هيئات محلية محددة في الدستور.

يختلف تحضير الميزانية المحلية بين البلدية والولاية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك بتنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها، ولا يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي الوسائل اللازمة لقيامه بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي⁶، إضافة إلى ذلك يسعى الوالي إلى التنسيق بين السياسة الاقتصادية للدولة وبرامج التنمية للولاية التي يعمل على تنفيذها نظرا للطابع التقني الذي يطغى على إجراءات تحضير الميزانية يستعين الوالي في تحضيرها بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية.

⁵ - شفشوفي عمار، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة التخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية التريصات، المستوى 04 إدارة محلية، الدفعة 39، عنابة، مرحلة التريص من 04 فيفري الى 04 افريل 2006 2005-2006، ص.ص.2،3،4.

⁶ - تنص المادة 160 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق، يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون. ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه.

يتولى إعداد الميزانية على مستوى البلدية الأمين العام تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويسهر على تنفيذها بالاستعانة بإدارة البلدية الموضوعة تحت سلطته⁷، وأما في ميزانية الولاية نجد الوالي هو من يكتفل بالإعداد، ولكي تكتسي طابع الميزانية يجب خضوع مشروع الميزانية إلى تصويت المجلس المنتخب بحيث يدرس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي الميزانية دراسة معمقة مع مراعاة كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ثم يتم التصويت عليها ويكون على أساس التوازن⁸.

بعد مرحلة الإعداد والتصويت على الميزانية المحلية التي تتميز بعدم صرف وتحصيل الأموال والاكتفاء بوضع تقديرات عنها، تحضيرا للتنفيذ الذي تجيزه السلطة الوصية بالمصادقة على هذه التقديرات، فنجد بالنسبة للبلدية بعد مصادقة الوالي حسب ما نص عليه قانون البلدية وأما الولاية فبعد مصادقة وزير الداخلية حسب قانون الولاية، بإتباع التعليمات الصادرة عن وزارة الجماعات المحلية طول مدة تنفيذ الميزانية.

حاول المشرع الجزائري تنظيم الميزانية المحلية والرقابة عليها من خلال مجموعة من القوانين والتنظيمات من بينها قانون المحاسبة العمومية⁹.

فالرقابة المالية تبنتها الجزائر منذ الاستقلال وهي تهدف إلى ضمان حسن سير الأموال العمومية¹⁰ وتعزيز الرقابة ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية¹¹ وتنقسم بدورها

⁷-تنص المادة 180 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق،"يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية.

يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه.

⁸-تنص المادة 01/183 من قانون رقم 10-11، المرجع نفسه،"لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية"، وتقابلها نص المادة 161 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق"يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا".

⁹- قانون رقم 21-90، مؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35، صادر بتاريخ 18 غشت 1990.

¹⁰-حرفوش ليلة، افوراح فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات الاقليمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الهيئات الاقليمية والجماعات المحلية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015-2016، ص2.

¹¹-تنص المادة 03/02 من قانون رقم 20-95، مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، معدل ومتمم بالأمر رقم 02-10، مؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج.ر.ج.د.ش عدد 05، صادر بتاريخ 01

إلى رقابة سابقة إدارية يمثلها أجهزة تابعة لنفس الهيئة والمتمثلة في المجالس المنتخبة والجهة الوصية، وكذا الأجهزة التابعة لوزارة المالية ولجان الصفقات العمومية ورقابة لاحقة تمارسها أجهزة مستقلة ظاهريا عن المركز المتمثلة في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

أهمية الموضوع

يكتسب هذا الموضوع أهمية كبيرة من الناحية الموضوعية فهو يختلف عن المواضيع المدروسة سابقا التي تشمل فقط الميزانية العامة أو الميزانية المحلية في جميع مراحلها، لأن في موضوعنا حولنا تبيان المكانة الحقيقية للجماعات المحلية في تنفيذ ميزانيتها، لأن الاختصاصات الفعلية منحت للسلطة المركزية فهي تتدخل في جميع الإجراءات المتعلقة بالتنفيذ من جهة ومن جهة أخرى متابعة هذه الإجراءات بأنواع مختلفة من الرقابة.

كما يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة من الجانب التطبيقي فنجد أن السلطة المركزية تستحوذ على جل الصلاحيات والاختصاصات التي تجعلها في مكانة متفوقة على الجماعات المحلية وكذا تبيان النقائص التي تعاني منها القوانين الجزائرية لتفعيل الدور المحلي.

أهداف الموضوع

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم واقع اللامركزية في الجزائر عن طريق تحليل نقاط قوة السلطة المركزية الممنوحة لها قانونا، وتبيان الضعف المحلي من الجانب المالي و المحاسبي، إضافة إلى عرض وتحليل الأساليب التي اعتمدها المشرع الجزائري سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة لإدخال السلطة المركزية في التنفيذ المحلي ومنحها نوع من السيادة والسلطة، ومحاولة تقديم بعض الاقتراحات للانتقادات الموجهة لها بهدف تفعيل اللامركزية ومنح المكانة والأهمية للجماعات المحلية فهي أدري بتسيير شؤونها وكذا معرفة جميع النقائص والحواجز التي تصعب المهمة على الجماعات المحلية للتصدي لهذه الهيمنة.

=سبتمبر 2010، ويساهم مجلس المحاسبة، في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية".

أسباب اختيار الموضوع

تم اختيارنا لهذا الموضوع لكونه يدخل ضمن الاهتمامات الأولى للطلاب فيجب أن يكون على دراية بها فهو يعتبر امتداد للبحوث السابقة مع التفصيل فيها ، فالفضول العلمي لمعرفة كيفية تنفيذ الميزانية المحلية والإجراءات المتبعة لتنفيذها والإجابة عن التساؤلات التي تبادر أذهاننا حول هذه المسألة جعلتنا نبحث ونفصل فيها، وكذا شغفنا باختصاص الجماعات المحلية وكل ما له علاقة بها وبالقانون الإداري بصفة عامة، كما أنها تعتبر من المواضيع المهمة التي تساعدنا لمواصلة مسارنا الدراسي فهي تدخل ضمن المواضيع المقترحة لمسابقات الدكتوراه تخصص قانون عام، لكوننا نملك طموحات مستقبلية في مواصلة هذا العمل والتعميق فيه وجعله في صورة أعمق وأوضح لكل طالب علم يريد معرفة أدق التفاصيل حول هذا الموضوع.

صعوبات إنجاز الموضوع

يعتبر هذا البحث مثل جميع البحوث العلمية فقد واجهنا بعض العوائق التي صعبت علينا جمع المعلومات وتعود إلى نقص المراجع فيما يخص المكتبة المركزية الموجودة بمقر الجامعة وكذا بالنسبة للكتب فهي تتحدث عن الميزانية العامة وهي غير متخصصة في الميزانية المحلية وبالتالي لم نستعين إلا بعدد قليل منها، كما واجهتنا صعوبات أخرى في التحليل العميق والعلمي للموضوع.

تتمحور دراستنا حول المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية المحلية، وهي مرحلة التنفيذ التي تتميز بتعقيد الإجراءات وتتطلب الدقة في الحسابات لهذا حاولنا التفصيل فيها من خلال طرح الإشكالية التالية:

ما هي مظاهر هيمنة السلطة المركزية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية بيننا نطاق هيمنة السلطة المركزية من حيث القائمين على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية في الفصل الأول، وتوسيع تعقيد الرقابة الممارسة من طرف السلطة المركزية على ميزانية الجماعات المحلية في الفصل الثاني.

اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي والاستقرائي للمواد فحاولنا من خلالهما استنتاج المواد وجعل نوع من التفصيل من حيث الأعوان القائمين بتنفيذ الميزانية، كما اعتمدنا على المنهج الوصفي من خلال تعرضنا إلى إجراءات تنفيذ الميزانية المحلية وأثناء التطرق إلى المركز القانوني للمحاسب العمومي و الإطار التنظيمي للمراقب المالي في إطار الرقابة السابقة والأجهزة المكلفة بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية المتمثلة في المفتشية العامة ومجلس المحاسبة التي تعتبر أجهزة مستقلة. كما اعتمدنا المنهج المقارن في بعض الأحيان لتبيان تطور النصوص القانونية و التعديلات التي طرأت عليها بقصد الوصول إلى النقاط الجوهرية التي نستنتج منها هيمنة السلطة المركزية في مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية.

الفصل الأول

تخضع الجماعات المحلية في مرحلة تنفيذ الميزانية إلى الوظائف و المسؤوليات التي تقع على الأشخاص القائمون بتنفيذ العمليات المحددة في قانون المحاسبة العمومية¹، و تتميز هذه العمليات بانقسامها إلى مرحلتين منها إدارية، يتكفل بها الأعوان الإداريين المعنيين على المستوى المحلي (مبحث أول).

تليها المرحلة الثانية حسابية توكل لموظفين معينين من طرف وزارة المالية²، بمعنى أنهم تابعين للسلطة التنفيذية، هؤلاء لديهم سلطة حيازة و تداول الأموال و هذا ما يفنقد عند المنتخب المحلي الذي اقتصر دوره في المشاركة بتقديم كل النقائص الموجودة في إقليمه كممثل للشعب³، وهمش دوره في توجيه الأموال لتنفيذ المخطط المحلي الموجه لتسيير الميزانية المخصص للسلطة المركزية التي تراقب التسيير الحسن للأموال العمومية من خلال التعليمات التي يتم إصدارها لمسيرين هذه الأموال و يتم فيها التطرق لكل النقائص التي يمكن ملاحظتها طول سنة تنفيذ الميزانية من خلال التقارير التي تقدم من طرف مسؤولين معينين على المستوى المحلي (مبحث ثان).

¹ - قانون رقم 21-90، مرجع سابق.

² - تنص المادة 34 من قانون رقم 21-90، المرجع نفسه، "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته".

³ - تنص المادة 11 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، "تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوازي. يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية...".

المبحث الأول

هيمنة ممثلين السلطة المركزية في المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية

يستوجب لتحقيق الديمقراطية في التنفيذ وضع نوع من المعادلة بين الهيئات المعينة والهيئات المنتخبة، خاصة وإن كانت الغاية من الجماعة المحلية بحد ذاتها هو التقرب إلى المواطن و تكريس مبدأ المشاركة، غير انه نلاحظ تكريس العكس و انعدام التوازن وتغليب الهيئات المعينة على حساب الهيئات المنتخبة، بالتالي في مرحلة تنفيذ ميزانية هذه الهيئات المحلية يظهر ذلك بشكل واضح و إن كانت تعتبر مرحلة مهمة و معقدة فهذا لا يبرر ذلك.

يتولى تنفيذ الميزانية في مرحلتها الإدارية، الأمرين بالصرف و الذين معظمهم معينين وذلك باختلاف أصنافهم (مطلب أول) وقد أوكلت لهم مجموعة من الصلاحيات (مطلب ثان) وفي حالة الإخلال بها يتعرضون للمتابعة (مطلب ثالث).

المطلب الأول

أصناف الأمرين بالصرف

يعتبر الانتخاب الركن الأساسي الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية⁴، بحيث يكرس الديمقراطية أي حكم الناخبين عن طريق ممثلهم المنتخبين الذين يعبرون عن متطلباتهم على المستوى المحلي، فالانتخاب عنصر من عناصر قيام الإدارة المحلية، لكن بالرغم من كل هذه المميزات إلا انه اقتصر إظهار أسلوب اللامركزية في مرحلة تنفيذ الميزانية في شخص واحد و هو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

⁴-تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة أُلقيت حول الملتقى الوطني حول: المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، "الحقائق و الآفاق"، جامعة عبد الرحمان ميرة، أيام من 01 الى غاية 04 بجاية، 2008، ص38.

يعني هذا تهميش كبير لدور المنتخبين المحليين في المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية عكس التفوق الذي يظهر بالنسبة للمعينين، وذلك سواء تعلق الأمر بالأميرين بالصرف الرئيسيين (فرع أول) أو حتى الأميرين بالصرف الثانويين (فرع ثان).

الفرع الأول: الأميرين بالصرف الأساسيين

يتولى تنفيذ الميزانية المحلية أميرين بالصرف رئيسيين محددتين في قانون المحاسبة العمومية⁵ و هم الوالي في الولاية (أولا)، رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية (ثانيا).

أولا: الوالي

يعتبر منصب الوالي متميز، لا يمكن إسناده إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب وهذا ما تؤكد المادة 13 من مرسوم رقم 230 / 09⁶ يتعلق بتعيين المناصب العليا في الإدارة المحلية، فالوالي شخص معين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 9/92 من الدستور⁷.

⁵-قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

⁶- تنص المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 230 / 90، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج. ر. ج. د. ش، العدد 31، صادر بتاريخ 28 جويلية 1990، "يعين الولاية من بين:

-الكتاب العامين للولايات

-رؤساء الدوائر

-غير أنه يمكن أن يعين 5 % من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة."

⁷ - تم تغيير رقم المادة 78/9 من دستور الجزائر لسنة 1996، بموجب نص المادة 10/92 من قانون رقم 16-01 مرجع سابق.

لكن في البلدية ووفقا لقانون البلدية يمثل هذه الأخيرة رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو منتخب وفقا للمادة 15 من قانون رقم 11_10⁸، ولتعيين الوالي لم يكتف المشرع بالشروط العامة كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، إنما أضاف شروط خاصة تؤكد على تميز هذا المنصب، المتمثلة في توفر المستوى العلمي والتكوين الإداري و اشتراط الخبرة المهنية في مجال الإدارة⁹، كما يعتبر الوالي جهازا لعدم التركيز الإداري¹⁰ في الولاية.

فقد منحه المشرع صلاحيات واسعة بحكم وظيفته كمثل للولاية من جهة وممثلا للدولة من جهة أخرى¹¹ باعتباره الرئيس الإداري للولاية (مشرف و مسير)¹².

⁸ - تنص المادة 01/15 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق، "تتوفر البلدية على: =

=-هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

-إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

⁹-حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي الميدان: العلوم القانونية و الإدارية، شعبة: حقوق تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، وقلة، ص9.

¹⁰-نقصد بعدم التركيز الإداري: كثرة الواجبات على السلطة المركزية وعدم إمكانية القيام بكل المهام التي تتعلق بشؤون الدولة، لهذا السبب قامت السلطة المركزية بالتعيين على المستوى المحلي موظفين تابعين لها و خولتهم سلطات البت نهائيا في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إليها للتقرب أكثر من المواطن، لكنهم يبقون غير مستقلين مثل الوالي يمارس صلاحياته تحت السلطة السلمية للوزراء كل حسب قطاعه، و تبقى كل القرارات المهمة من اختصاص السلطة المركزية، أما الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات لأخذ القرارات عن طريق التفويض، للتفصيل أنظر لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص، ص91، 90.

¹¹-ورد في قانون الولاية سلطات الوالي باعتباره ممثلا للولاية حيث يعتبر هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، و له دور مهم في تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، و يمثل الولاية أمام القضاء. راجع المواد 108، 106، 105، من قانون رقم 12-07، مرجع سابق. بالنسبة لأجهزة الإدارة في الولاية فهي منظمة التي تساعد الوالي في أداء مهامه ذلك في إدارة شؤون الولاية، المتمثلة في الكتابة العامة و المفتشية العامة، كما يملك

يعتبر الوالي الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية الولاية حسب المادة 107 من قانون الولاية¹³ "يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها و هو الأمر بصرفها".

كما منحت للوالي صلاحيات أخرى خارجة عن تنفيذ الميزانية المحلية و هذه الصلاحيات خصصها له القانون بصفته ممثلا للدولة¹⁴، كما يمكن للوالي تفويض اختصاصه كأمر بالصرف

الوالي تحت سلطته الإدارة المحلية ومديرية التقنين والشؤون العامة، مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، صادر بتاريخ 27 يوليو سنة 1994.

¹²- علو و داد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية و مقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، الميدان: الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، فرع حقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 138.

¹³- قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

¹⁴- يعتبر الوالي ممثل للدولة على المستوى الولاية و هو القائد الإداري و همزة وصل بين الولاية كهيئة محلية و السلطة المركزية، فهو المتصرف باسم الدولة و مندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير من الوزراء وكما يراقب الوالي عمل المصالح غير المتمركزة للدولة ، ويعهد إليه تنفيذ تعليمات الوزراء على مستوى إقليم الولاية مثل التعليم التي صدرت مؤخرا في سنة 2015 المتضمنة إعداد الميزانية المحلية لسنة 2016 اثر تنفيذ إصلاحات ميزانية 2015 وهذا من اجل مواجهة التزايد المستمر للإنفاق العام الموجهة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى مسيري المالية المحلية من بينهم الوالي بين اثر الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي تعاني منها الجزائر حاليا، تعليمة رقم 01047 مؤرخة في 05 أكتوبر سنة 2015، تتعلق بشروط وكيفية تمويل و إعداد الميزانية المحلية لسنة 2016، إذ من واجباته الأساسية إعلام الوزراء مباشرة بالقضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، ويسهر الوالي على تطبيق القوانين و التنظيمات و كما يمارس الضابطة الإدارية فهو المسؤول عن الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وكما له دور مهم في الإعلام الفوري للسلطات بكل إخلال يحصل، ويجوز للوالي عندما تقتضي الظروف المستعجلة أن يطلب تشكيلات الشرطة والدرك الوطني والمتمركزة في الولاية عن طريق التسخير راجع المواد 110 إلى غاية 116 من قانون رقم 12_07 ، مرجع سابق.

رئيسي حسب نص المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية¹⁵: "يمكن للآمرين بالصرف تفويض توقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم".

يضاف إلى ما سبق نص المادة 03/26 من قانون المحاسبة العمومية¹⁶: "مع مراعاة أحكام المادة 123 علاه فإن الأمرين بالصرف الأساسيين هم:

_الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية."

يظهر بذلك المركز المتفوق للوالي الذي يجعل ضعف وتهميش كبير لدور المجالس في تنفيذ الميزانية المحلية، وهذا يعود كونه يمارس الوصاية المشددة¹⁷ على أعمال المجالس المحلية ويضيق من استقلاليتهم، يهيمن باعتباره يمثل السلطة المركزية على مستوى الولاية، مع الإشارة أن الوالي في الولاية يعتبر الوحيد الذي يمنح له القانون سلطة إعداد الميزانية و تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي¹⁸ فنلاحظ أن دور رئيس المجلس الشعبي الولائي يقتصر في رئاسة المداولة و الموافقة مع المجلس الشعبي الولائي على الاقتراحات التقديرية التي يعدها الوالي و ليس لديه أي صلاحية في تنفيذ الميزانية.

¹⁵ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

¹⁶ - قانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

¹⁷ - يقصد بالرقابة الوصائية مجموعة السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا مثل الوالي كمثل للدولة على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم تهدف إلى حماية المصلحة العامة. للتفصيل أنظر شنيخر تقوى، رقابة الوالي على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر، قسم حقوق، تخصص: قانون إداري، كلية العلوم والحقوق السياسية جامعة العربي تبسي، تبسة، دفعة جوان، 2015، ص 37.

¹⁸ - تنص المادة 107 من قانون 11-10، مرجع سابق "يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي".

كما تقتصر صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المشاركة للمساهمة في تحقيق التنمية المحلية¹⁹، نستنتج صلاحيات كثيرة منحت للوالي تجعله مستحوذا على اختصاصات كان من المفروض أن تؤول لرئيس المجلس الشعبي الولائي²⁰، وهو أمر غير منطقي، هذا ما جعل الفقه ينادي إلى ضرورة إعادة التوازن إلى الولاية و سحب اختصاصات التنفيذ للوالي وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، ومحاولة حصر اختصاصات الوالي فقط باعتباره كمثل للدولة²¹.

زيادة على ما تم ذكره يبقى الأمر بالصرف الرئيسي مستحوذا على مهام أخرى نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 91-313²² الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها، تنص المادة 07 منه: "الآمرون بالصرف الابتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين"، بعد استقراء نص المادة نستشف أن الآمرين بالصرف الرئيسيين لا تتوقف مهمتهم فقط في حد إصدار أوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر تحصيل الإيرادات ضد المدنيين، إنما يقومون كذلك بتفويض الاعتماد لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين.

¹⁹-تنص المادة 75 من قانون 10-11، المرجع نفسه، "يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات و طابع و خصوصيات كل ولاية، على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و كذا انجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات".

²⁰-روحة زين الدين، بويحمد حنان، المركز القانوني للهيئات المعينة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص48.

²¹- تياب نادية، مرجع سابق، ص38.

²²- مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون و كفاءتها و محتواها، ج، ر، ج، د، ش عدد 43 معدل و متمع بموجب مرسوم تنفيذي رقم 03-42 مؤرخ في 19 يناير 2003، ج.ر.ج.د.ش عدد 04، صادر بتاريخ 22 يناير سنة 2003.

ثانيا: رئيس مجلس الشعبي البلدي

يعتبر منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي حساس، فهو يعتبر هيئة تنفيذية حسب نص المادة 02/15 من قانون البلدية²³: "تتوفر البلدية على:

_هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي"، يملك بذلك اختصاصات في المجال التنفيذي سواء كان بصفته ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة بحيث يتميز بمهام إدارية²⁴.

حدد المشرع كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن قانون البلدية في المواد 65، 66، 67، و نلاحظ أن المشرع لا يشترط في قانون الانتخابات الكفاءة والتأهيل، وإنما جعل هناك حرية للترشح²⁵ واكتفى بوضع بعض الشروط العامة، التي يمكن أن تتوفر في أي شخص

²³ _ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

²⁴ _ عشي علاء الدين، شرح قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى عين ميلة الجزائر، 2011، ص، ص42، 41.

²⁵ -نقصد بحرية الترشح أن المشرع اكتفى بشروط عامة بمعنى يمكن أن تتوفر عند عامة الناس، قد حددت في المادة 79 من قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ج.د.ش عدد 50، صادر بتاريخ 28 غشت سنة 2016، بحيث تنص "يشترط على المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما باتي: ان يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من القانون العضوي، ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح في

ها،

-أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع.

-أن يكون ذا جنسية جزائرية

-أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها،

-إلا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية و لم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية".

مما يولد أزمة حقيقة في مدى قدرة المنتخب المحلي على التسيير الأمثل²⁶ في كل المجالات خاصة مجال تنفيذ الميزانية على المستوى المحلي، وإن كان اكتفاء المشرع بوضع هذه الشروط كان بهدف تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين كونه يعتبر مبدأ تم تكريسه في المادة 32 من الدستور²⁷.

يضاف إلى هذه الاختصاصات دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف رئيسي بالنسبة للبلدية²⁸ وقد أكدت على ذلك نص المادة 81 من قانون البلدية²⁹ "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف"، بحيث يمارس هذه الصفة تحت مراقبة مجلس المحاسبة بهدف الحفاظ على أموال البلدية وتسيير إراداتها و تطهير حسابات التسيير الخاصة بها و هذا حسب نص المادة 210 من قانون البلدية³⁰ و نلاحظ نفس الأمر بالنسبة للولاية و ذلك حسب نص المادة 175 من قانون الولاية³¹.

تؤكد على ذلك المادة 04 / 26 من قانون المحاسبة العمومية أن رؤساء المجالس الشعبية البلدية يتمتعون بصفة الأمر بالصرف عندما يتصرفون لحساب البلديات، و التي من خلال ربطها

²⁶ - بن علي حياة، لعدي نبيلة، كراهات استقلالية الجماعات المحلية بالجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2015-2016، ص 07.

²⁷ - تجدر الإشارة أن رقم المادة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 هو 29.

²⁸ - عدور خوجة، قدور إلياس، ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012، ص 19.

²⁹ - قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

³⁰ - راجع المادة 210 من قانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

³¹ - راجع المادة 175 من قانون رقم 12-01، مرجع سابق.

مع المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، أنه لتولي الشخص وظيفة الأمر بالصرف يشترط أن يكون مؤهلا لها لأنه ملزم بتنفيذ مجموعة من العمليات المتتالية، ولكن ما يظهر لنا بوضوح أن هذه الصلاحيات تقتصر فقط على الجانب الإداري.³²

تعتبر الاختصاصات التي منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي ضيقة وواردة في قانون البلدية باعتباره ممثل للدولة و البلدية³³ بحيث نجد أنه تمارس عليه رقابة وصائية مشددة³⁴ كون أنه يمكن للوالي ممارسة سلطة الحلول مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي عند رفضه لأداء مهامه حسب نص المادة 203 من قانون البلدية³⁵: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات و يصدر سندات التحصيل.

في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول، نستشف أن رئيس المجلس الشعبي كونه

³²-راجع المادتين 23 و26 من قانون رقم 90-21 ، مرجع سابق.

³³-تتميز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية حيث يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية ويقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك ولديه حق التقاضي باسم البلدية كما يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها ولديه صفة تمثيلها عند إبرام العقود، و تتمثل صلاحياته باعتباره ممثل للدولة فهو مكلف على الخصوص بالسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما كما يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية تحت رقابة النائب العام و يتدخل عند حدوث كارثة طبيعية لتنظيم الإسعافات لمعالجة المعضلة للمزيد من التفصيل راجع المواد 85 إلى غاية 95 حددت صلاحياته كممثل للدولة، والمواد 78، 82، 83، 84، حددت صلاحياته كممثل للبلدية من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

³⁴-يملك الوالي صلاحية تفويض رؤساء الدوائر فيما يخص المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية التي يكون موضوعها الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها، راجع المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مرجع سابق.

³⁵- راجع المادة 203 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

يعتبر أمر بالصرف رئيسي ويعمل لحساب البلدية إذن عند أدائه لوظيفته الإدارية فهو ملزم بتنفيذ كل العمليات كما هي محددة في المادة 23 من القانون 90-21 سالف الذكر، وكذلك ملزم باحترامها فهو مكلف بإعداد الحوالات وإصدار سندات التحصيل .

لقد وضحت المادة 203 السالفة الذكر انه إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أداء مهامه بدون سبب ولم يتم بإعداد حوالة الدفع قصد نفقات أجور إجبارية و هذا ما نصت عليه المادة 198 من قانون البلدية³⁶، أو لم يتم بإصدار سند تحصيل إيراد مقيد في الميزانية الأولية، ففي هذه الحالة يعتبر ذلك تعطيل للعمل المحلي و مخالفا لمبدأ المشروعية ، فللوالي أن يتدخل من أجل ممارسة إجراء الحلول في مواجهته، تعتبر هذه السلطة صورة من صور الرقابة الوصائية فيتخذ هذا الأخير القرارات محله فيصدر سندات تحصيل ويعد حوالات الدفع لتغطية نفقات إجبارية و ذلك ضمنا للحفاظ على مبدأ المشروعية أي تطبيق القانون فلا وصاية إلا بنص.

يمكن اعتبار قلة كفاءة و دراية الهيئات اللامركزية من العيوب التي تجعلها أكثر إسرافا بالمقارنة مع الإدارة المركزية³⁷، مما يفتح المجال للسلطة المركزية من تضيق استقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعله دائما تحت الوصاية الإدارية، ذلك يظهر من خلال كل مهمة يقوم بها، كما يمكن أن نصفه مجرد تعمد من طرف المشرع الجزائري، فهو من وضع قوانين تحصر وظيفته الإدارية، و هدفه من ذلك جعل نوع من الاتصال الشديد بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية، تجلى ذلك في عدم وجود توازن بين المعينين والمنتخبين من حيث الاختصاصات الموزعة عليهم، بحيث أن الاختصاصات الموزعة على المعينين القائمين بتنفيذ الميزانية تغلب عن الاختصاصات المخولة للمنتخبين المحليين سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس المنتخبة المحلية البلدية والولائية.

³⁶ -راجع المادة 198 من القانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

³⁷ - عشي علاء الدين ، مرجع سابق، ص 11.

يجب بذلك على المشرع إعادة النظر فيما يخص تطبيق التنظيم اللامركزي، وكذلك بإعادة النظر في النظام الانتخابي و فرض شروط على المترشحين تتعلق أساسا بضرورة الحصول على قدر معين من التكوين من أجل التحلي بالكفاءة³⁸، و تخصيص دورات تكوينية لتحلي بالكفاءة اللازمة، بذلك يكون لديهم دراية كافية على كيفية تنفيذ الأموال وكيف يتم تحصيلها ليتمكنوا من تحقيق التسيير العقلاني للمال العام، بذلك يكون لديهم دور كممثلين للشعب من اكتشاف الفساد والأخطاء التي يمكن أن تحصل أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية.

الفرع الثاني: الأمرين بالصرف الثانويين

يتولى تنفيذ الميزانية المحلية بتفويض من الأمر بالصرف الرئيسي وهو الوالي لكل من الوالي المنتدب الذي ينفذ ميزانية الولاية في إطار المقاطعات الإدارية (أولا)، و الهيئات غير الممركزة من خلال مدراء الولاية الذين ينفذون ميزانية الولاية التي توزع عليهم كل حسب قطاعه (ثانيا) وعلى مستوى البلدية للأمر بالصرف الثانوي عبارة عن موظفين مرسمين أو في حالات خاصة يتم حل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثالثا).

أولا: الوالي المنتدب

بعد وضع القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 بموجب الأمر رقم 97-15، صدر مرسوم رئاسي رقم 97-292 المحدد للتنظيم الإداري لهذا النظام الجديد نصت المادة 02 منه على انه: "يسير الدوائر الإدارية والي منتدب لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى".

³⁸ - بن علي حياة، لعيدي نبيلة، مرجع سابق، ص 08.

إلا انه بعد أن اصدر المجلس الدستوري قراره بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 سابق ذكره سنة 2000، عدلت المادة السابقة بموجب المادة 02/02 من مرسوم رئاسي 2000-45، فنصت على انه: "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبين لدى والي ولاية الجزائر"³⁹.

تعتبر وظيفة والي المنتدب وظيفة سامية في الدولة، ويعمل تحت سلطة والي وقد تأكد ذلك بنص مرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة⁴⁰، وللوالي المنتدب صلاحيات واسعة ومؤثرة على اللامركزية الإدارية⁴¹ وذلك لأنه يرأس مقاطعة إدارية تنشأ داخل الولاية ويتمتع بأجهزة أخرى تسير من طرفه على غرار المجالس المحلية⁴².

³⁹-بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 9.

⁴⁰-مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ 27 جانفي 1999، يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، صادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

⁴¹- للوالي المنتدب صلاحية التنشيط والتنسيق والمراقبة تحت سلطة والي الولاية، فيما يخص أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذلك مصالح الدولة الموجودة، كما يبادر بأعمال التأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويقوم بقيادة هذه المقاطعة الإدارية، ويسهر والي المنتدب تحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العمومي وله أن يقترح أي تدبير يراه ضروري، كما يكلف والي المنتدب تحت سلطة والي الولاية تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية، و يسهر على السير الحسن للمصالح و المؤسسات العمومية حسب ما تنص عليه المواد 3، 4، 5، 6، 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 مايو 2015، يتضمن إحداث مقاطعات ادراية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ج.ر.ج.د.ش عدد 29 صادر بتاريخ 31 ماي 2015.

⁴²- روحة زين الدين، بويحمد حنان، مرجع سابق، ص 47.

يملك الوالي صلاحية تفويض الوالي المنتدب، هذا يمنحه صفة الأمر بالصرف مع التذكير أن هذه الصفة تشترط حسب المادة 23 من قانون المتعلق بالمحاسبة العمومية أن يكون الشخص مؤهلا من أجل تنفيذ العمليات المالية.⁴³

جاء في المادة 12 من مرسوم رئاسي 15-140⁴⁴: "يتلقى الوالي المنتدب في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة الأمر بالصرف طبقا لأحكام المادة 29 من القانون رقم 90-21".

نستشف من خلال ربط هاتين المادتين 23 من قانون المتعلق بالمحاسبة العمومية والمادة 12 من مرسوم رئاسي 15-140 أن الوالي يتمتع بوظائف متعددة يصعب عليه تنفيذها وبالتالي منح له اختصاص تفويض الإمضاء للوالي المنتدب لتنفيذ ميزانية الولاية و هذا ما يمنحه صفة الأمر بالصرف في إطار مقاطعة إدارية التي تعتبر صورة مصغرة عن الولاية، وتجدر الإشارة إلى أن الوالي المنتدب يبقى يعمل دائما تحت سلطة والي الولاية يعني أنه يعمل تحت توجيهاته ورقابته وحسب المادة 12 من مرسوم رئاسي رقم 15-140 فقرة 02 تبين أنه يتلقى المديرين المنتدبين مساعدي الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء نفسه مع الوالي المنتدب من والي الولاية ويعملون تحت سلطته كذلك.

تنص كذلك المادة 12 من مرسوم رئاسي رقم 15-140 فقرة 03⁴⁵ أنه يعتمد الوالي المنتدب والمديرين المنتدبون لدى المحاسب العمومي، وأحالت إلى المادة 24 من قانون المتعلق

⁴³- راجع المادة 23 من القانون رقم 90-21 ، مرجع سابق.

⁴⁴-مرسوم رئاسي رقم 15-140، مرجع سابق.

⁴⁵-تنص المادة 03/12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، مرجع سابق، "...وبهذه الصفة يعتمد الوالي المنتدب المديرين المنتدبون لدى المحاسب العمومي المعتمد طبقا لأحكام المادة 24 من قانون رقم 90-21...".

بالمحاسبة العمومية لتأكد على ذلك وباستقراءنا لهذه المادة نستنتج أنه يقصد بعبارة الاعتماد نوع من الترخيص الذي يمنح من طرف المحاسب العمومي إلى الأمرين بالصرف الثانويين المفوض لهم من طرف والي الولاية من أجل تنفيذ الميزانية من الجانب الإداري⁴⁶.

نلاحظ أن الاختصاصات الممنوحة للوالي المنتدب كان من الأرجح منحها للمجالس المنتخبة إلا أن المشرع الجزائري تغاضى عن ذلك، ويعتبر هيمنة للسلطة المركزية في مرحلة تنفيذ الميزانية، فقد منحت الأولوية للمعينين مما يزيد من التضيق أكثر على المنتخبين المحليين في المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية، وهذا من أجل تحقيق هدف واحد وهو جعل الهيئات المحلية دائما في ارتباط مع الهيئات المركزية.

ثانيا: رؤساء المصالح غير الممركزة

تنص المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية⁴⁷: "الأمرون بالصرف الثانويون مسؤولين بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23 من قانون 21_90 السالفة الذكر .

نستنتج بربط المادتين انه ينصب الأمر بالصرف الثانويين المكونين من المديرين الذين يمثلون المصالح غير الممركزة⁴⁸ لكل وزارة على المستوى المحلي⁴⁹ ويتم تفويض الأمر بالصرف

⁴⁶ - عرف المقرر الوزاري المؤرخ في 06 يناير 1991 وزير المالية المتضمن إجراءات اعتماد الأمرين بالصرف بأنه "إشعار المحاسب العمومي بوثيقة التعيين الإداري للأمر بالصرف أو محضر انتخابه و تسليم نموذج إمضاء الأمر بالصرف أو محضر انتخابه و تسليم نموذج إمضاء الأمر بالصرف الجديد للمحاسب و نموذج التفويض له أن كان هناك تفويض، للمزيد من التفصيل أنظر وقاد أحمد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة نهاية الدراسة، السنة الرابعة تخصص الميزانية الدفعة التاسعة و الثلاثون، المدرسة الوطنية للإدارة، مديريةية التدريبات الميدانية، 2006، 2005، ص6.

⁴⁷ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

الثانوي من طرف الأمر بالصرف الرئيسي و هو الوالي و الذي يعتبر ممثلاً للدولة مع هذه الهيئات الغير الممركزة ، بحيث أن هؤلاء المدراء ينفذون ميزانية الولاية كل في إطار القطاعات المخصص لتسييره، ويصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدنيين وهذا راجع لعدم تمكن الوالي من أداء هذه المهام الكثيرة بنفسه فنجد له القانون بتفويضها لهم لضمان السرعة في الأداء المحلي، بشرط أن يكون ذلك الشخص المفوض له مؤهلاً لأداء هذه العمليات، نقصد بالتأهيل القدرة على تنفيذ الميزانية في جانبها الإداري.

يظهر دور الوالي من خلال تدخله بتفويضه لصفة الأمر بالصرف لأحد المدراء على مستوى الولاية مثلاً مدير النقل لان قطاعه يتم تسييره من ميزانية الولاية على عكس القطاعات الأخرى التي يتم تمويل ميزانيتها من الوزارة مباشرة مثل مديرية الطاقة و المناجم .

ثالثاً: الأمر بالصرف الثانوي على مستوى البلدية

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي سلمياً بالاختصاص الأمر بالصرف أصلاً كتمثل السلطة التنفيذية في البلدية و قد منحه المشرع السلطة التقديرية في الأمر و التقرير، فنجده قلماً يفوض اختصاصه المالي لأنه مجال معقد، لكن رغم ذلك يمكن تفويض توقيعه لأحد الموظفين المرسمين بشكل محدود و يعد كل تصرف يصدر عن ذلك الموظف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث تنص المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية⁵⁰ "يمكن للآمرين

⁴⁸ - يسيطر الوالي على الحياة الإدارية في الولاية، و يملك تحت سلطته باعتباره ممثلاً و مندوباً للحكومة، كل المصالح غير الممركزة و المتمثلة أساساً في المديرية القطاعية، يسير و ينسق الوالي بين هذه القطاعات من خلال مجلس الولاية من هنا يعد الوالي المهيم على مجلس ولاية وكما يحتكر الهيئة التنفيذية، للمزيد من التفصيل أنظر سي يوسف احمد مرجع سابق، ص 44.

⁴⁹ - عدور خوجة، قدو الياس، مرجع سابق، ص 20.

⁵⁰ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، و ذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم و تحت مسؤوليتهم، من هنا نستنتج أن رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف رئيسي يمنح له القانون تفويض سلطة الأمر بالصرف الرئيسي بالتوقيع لموظفين معينين يعملون تحت سلطته.

تضيف المادة 72 من قانون البلدية⁵¹ في حالة حصول مانع يجعله يمتنع عن أدائه المهام الموكلة إليه، تنص "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع خلال (10) أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 اعلاه"، يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبه لكن عند حصول فقط حالة استثنائية تلزم ذلك.

و تنص المادة 70 الفقرة الأخيرة من قانون البلدية⁵² "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة إليه"، في هذه الحالة يفوض رئيس المجلس الشعبي مهامه للنواب و يكون عن طريق تفويض التوقيع لكن في غير المجال المالي.

⁵¹ - قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁵² - قانون رقم 10-11، المرجع نفسه.

المطلب الثاني

وظائف ومسؤوليات الأمر بالصرف على المستوى المحلي

يقوم الأمر بالصرف بمجموعة من العمليات التي يستدعي تنفيذها خلال الميزانية الأولية الممتدة من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر حسب ما تم النص عليه في قانون البلدية والولاية⁵³، سواء تعلق الأمر بشق النفقات (فرع أول)

بتنفيذ الأمر بالصرف المهام المخولة له قانونا، قد يحدث أن يرتكب مخالفات تحمله المسؤولية عن كل تصرفاته و هذا يعود لأهمية هذه المرحلة التي تتطلب الدقة في الحسابات.

تنص المادة 32 من قانون رقم 90-21⁵⁴: "الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الأموال و الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية،

و بهذه الصفة، فهم مسؤولون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة و العقارية المكتسبة أو المخصصة لهم".

تتخصر مهام الأمر بالصرف في الجانب الإداري فهو يلتزم بالأداء الجيد لعمله من خلال التسيير الحسن للأموال العامة، وهو غير معصوم من الخطأ وهذا ما يجعله يتحمل المسؤولية (فرع ثان).

⁵³- يتم تنفيذ الميزانية الأولية قبل بدا السنة المالية في 03 اشهر الأخيرة من السنة المالية المراد إعداد ميزانيتها. للمزيد من

التفصيل أنظر شفشوفي عمار، مرجع سابق، ص 05.

⁵⁴- قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

الفرع لأول: الوظائف التي يقوم بها الأمر بالصرف على المستوى المحلي

يتولى القائمون على تنفيذ الميزانية في الجانب الإداري بإتباع وظائف على شكل مراحل متتالية في شق النفقات (أولاً)، وكذا نفس الشيء بالنسبة لشق الإيرادات (ثانياً)، كما نجد مسك المحاسبة الإدارية كآخر وظيفة يقوم بها الأمر بالصرف (ثالثاً).

أولاً: الوظائف في مرحلة تنفيذ النفقات

أ- وظيفة الالتزام:

نصت المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية على: ⁵⁵"يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"، يفهم من نص هذه المادة أن الالتزام يثبت به الدين المنشئ على عاتق الدولة أو الجماعات المحلية، وتكون بالمبادرة من الأمر بالصرف في معظم الأحيان ⁵⁶. يجب التمييز بين نوعين من الالتزام، القانوني والمحاسبي.

الالتزام القانوني يكمن في كونه يجعل الجماعات المحلية مدينة للغير سواء لها يد في نشوء هذا الدين فيعد إرادي أو بصدور حكم قضائي ⁵⁷، فالمصدر الإرادي أو القانوني، يكمن في تدخل الجماعات المحلية في إنشائه فنجد مثلا : شراء معدات ولوازم البلدية و التي تدخل ضمن أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة حسب نص المادة 198 من قانون البلدية، أما المصدر اللإرادي أو بمعنى آخر ينشأ بصدور حكم قضائي فلا دخل للجماعات المحلية في إنشائه فهو يعد خارج عن إرادتها فنجد مثلا : تسبب سيارة تابعة للبلدية في إصابة مواطن، فهذا

⁵⁵ - قانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

⁵⁶ - وقاد أحمد ، مرجع سابق، ص 11.

⁵⁷ - طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2001-2002، ص ص. 18، 19.

يكلفها التزام لا إرادي بنفقة ونفس الشيء عند تعيين موظف في البلدية يقع عليها التزام دفع راتبه⁵⁸.

يعتبر النوع الثاني في الالتزام المحاسبي و الذي يتمثل في تخصيص جزء من النفقات أو من اعتمادات الميزانية من أجل دفع نفقة مثلا : وجود عقد يستدعي تخصيص نفقة له كإعداد طلب الشراء لإنجاز مشروع أو إبرام صفقة⁵⁹.

ب- وظيفة التصفية:

تنص المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية⁶⁰: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"، فهي تعد تحديد المبلغ الذي يستوجب على الجماعات المحلية تسديده نتيجة نشوء دين على عاتقها، ويجب أن تتوفر فيه شروط الالتزام بالنفقة فنجد مثلا : الموظف لا يمكن له الحصول على راتب إلا في نهاية الشهر فلا تدفع النفقة إلا بعد الانجاز الفعلي للخدمة⁶¹، وهذا ما يسمى بمعاينة الخدمة المقدمة فلا يتم تسديد نفقة إلا بعد تسديد خدمة أو إنجاز عمل، أما بالنسبة للتصفية الخالصة بوثائق ثبوتية حيث تظهر العبارة

⁵⁸- شنيخرفقوى، مرجع سابق، ص. 27.

⁵⁹- طيبي سعاد، مرجع سابق، ص. 19.

⁶⁰- قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

⁶¹- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص : تدبير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التدبير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 26.

التالية: "إن رئيس المجلس الشعبي البلدي الممضي أسفله يشهد بأن الأعمال والتمويلات والنقل قد تم القيام بها وأن الكميات والأثمان صحيحة وأن الأداءات قد حصلت في الآجال المحددة"⁶².
ج-وظيفة الأمر بالدفع :

يعد الأمر بالدفع قرار إداري حسب نص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية⁶³: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"، يقوم الأمر بالصرف بعد معرفة مبلغ النفقة بإصدار الأمر إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بدوره بدفع ذلك المبلغ بموجب وثيقة مكتوبة⁶⁴، فالأمر بالدفع يتخذ شكل الحوالة، إذ يشمل على كل المعلومات التي تخص النفقة، فتتضمن الوثائق المدعمة ونجد فيها هوية الدائن، موضوع النفقة وتاريخ الانجاز .

ثانيا: الوظائف في مرحلة تنفيذ الإيرادات

أ- وظيفة الإثبات :

نصت المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية على مرحلة الإثبات بالنسبة لتنفيذ الإيرادات⁶⁵: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"، كما نصت المادة 15 من مرسوم رئاسي 91-313⁶⁶: "تعرض المحاسبة الإدارية للإيرادات ما يأتي:

1- الديون الدائنة و الموفى بها.

⁶² - بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص 76.

⁶³ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

⁶⁴ - بلعي محمد الصغير، المالية العامة، ملحق قوانين المالية العامة، دار العلوم، جامعة الأزهر، عنابة، 2003 ص 110.

⁶⁵ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

⁶⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.

2-الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات و كذلك التخفيضات أو الإلغاءات التي تنجز بناء على الأوامر."

كما يكرس بموجب الإثبات حق الجماعات المحلية كدائنة للغير، فهي تتعلق بنشأة الحقوق فالدائن العمومي هنا يقصد بها الجماعات المحلية.

تهدف هذه المرحلة إلى تحديد طبيعة الحقوق المستحقة التي تستوجب الجماعات المحلية الحصول عليها وذلك وفقا لتوقعات الميزانية، فيكون إثبات الوقائع من طرف الأمر بالتحصيل وذلك بتحديد نسبة الحقوق الواجب تحصيلها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال تحصيل مختلف الإيرادات العمومية المرخصة في الميزانية⁶⁷.
ب-وظيفة التصفية :

بعد إتمام الإجراءات المتعلقة بالإثبات، يقوم الأمر بالتحصيل تحديد مبلغ الحقوق الواجب دفعها من طرف كل مدين لصالح الجماعات المحلية إثبات وتصفية إيرادات الجماعات المحلية، هما عمليتان متكاملتان وغالبا، وفي الواقع يتم إجراؤهما في نفس الوقت⁶⁸.

نصت المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية⁶⁹ : "تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، والأمر بتحصيلها"، نجد أن مرحلة التصفية تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون لصالح الجماعات المحلية وتحصيلها.
ج-وظيفة الأمر بالتحصيل :

⁶⁷- شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، شعبة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص : تسيير المنظمات جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2013-2014، ص 130.

⁶⁸- عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 32.

⁶⁹- قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

يعتبر الأمر بالتحصيل من مهام الأمر بالصرف حسب ما تطرقنا إليه سابقا في المادة 23 من قانون 90-21 التي أحالت إلى المادة 18 من نفس القانون، والتي تبين أن إجراء التحصيل يكون في المرحلة الأخيرة بعد الإثبات والتصفية، ففي هذه المرحلة يصدر الأمر بالصرف سندات تحصيل الإيرادات ويأمر بتحصيلها من طرف المحاسب العمومي⁷⁰ وكما أن هذا السند يصدره ليستدعي فيها المحصل لبعض ما يحتوي عليه هذا السند من الإيرادات⁷¹.

نشير بأن المحاسب العمومي يقوم تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات ويكمن دوره الأساسي طبقا لتنظيم المعمول به باستخلاص جميع مداخيل الجماعات المحلية وجميع المبالغ التي ترجع إليها وكما أنه يدير بقوة محاسبة الإيرادات ويعمل على ضمان الدقة الحسابية⁷².

ثالثا: وظيفة مسك المحاسبة الإدارية

يمسك الأمرين بالصرف الرئيسيين الممثلين في الوالي في الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية محاسبة إدارية للإيرادات و النفقات في قسم التسيير و قسم التجهيز والاستثمار. تعرض داخل محاسبية الالتزامات بالدفع التي يمسكها الأمر بالصرف في مجال نفقات التسيير حسب نص المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-313⁷³ في ما يلي:

⁷⁰ - راجع المواد 18 و 23 من قانون رقم 90-21 ، المرجع نفسه.

⁷¹ - شفشوفي عمار، مرجع سابق، ص 22.

⁷² - بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، شعبة: الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2013-2014، ص 43.

⁷³ - مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.

أ- لاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب و البنود.

ب- تفويضات الاعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين.

ج- التزامات الدفع التي يتم القيام بها.

د- الأرصدة المتاحة.

أما بالنسبة لمحاسبية الالتزامات بالدفع التي يمسكها الآمرون بالصرف في مجال التجهيز

و الاستثمار فهي محددة في المادة 19 من نفس المرسوم و تتمثل فيما يلي:

أ- الالتزامات التي تنجز من البرامج المأذون بها و تعديلاتها المتعاقبة.

ب- الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات البرامج المأذون به.

ج- الأرصدة المتاحة.

تعرض داخل محاسبة الإيرادات حسب ما حددته المادة 15 من قانون رقم 91-313⁷⁴ ما

يلي:

أ- الديون الدائنة المثبتة و الموفى بها.

ب- الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات و كذلك التخفيضات او الإلغاءات التي تنجز بناء على

أوامر.

⁷⁴-نص المادتين 19 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.

ج-التحصيلات التي تتم بناء على أوامر.

الفرع الثاني: مسؤولية الأمرين بالصرف

يتحمل الأمرين بالصرف المسؤولية نتيجة الأخطاء المرتكبة في تنفيذ الوظائف التي خولها لهم القانون لهذا سنحاول معرفة الحالات التي تجعل الأمر بالصرف يتحمل المسؤولية المدنية(أولا)، وما هي الحالات التي تجعله يتحمل المسؤولية الجزائية(ثانيا).

أولا: المسؤولية المدنية التي يتحملها الأمرين بالصرف

المسؤولية المدنية هي الواجب الذي يسعى لإصلاح الضرر الذي لحق الآخرين، بحيث تتشكل هذه المسؤولية من الضرر و الخطأ وعلاقة سببية بين الخطأ و الضرر، فيمكن أن يكون الخطأ خرقا للالتزام يسبب ضررا، أما العلاقة السببية فهي أمر أساسي لقيام المسؤولية المدنية⁷⁵.

أ:حالات المسؤولية المدنية

نصت على المسؤولية المدنية القواعد العامة الواردة في القانون المدني الجزائري المادة 124منه⁷⁶: "كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضررا للغير، يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض،" كما نجد حالات اخرى ترتكب أثناء الاستعمال التعسفي للحق الذي يشكل

⁷⁵- François Couilbault, Les Grands principes de l'assurance, , Les Assurances de biens et de responsabilité, 8e édition – Deuxième partie, L'Argus Editions, 2007 ,pages 153 .

⁷⁶- أمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني معدل ومتمم بالقانون رقم 88-14 مؤرخ في 3 مايو 1988، والقانون رقم 89-01، مؤرخ في 7 فبراير 1989، والقانون رقم 05-10، مؤرخ في 20 يونيو 2005، والقانون رقم 07-05، مؤرخ في 13 مايو 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد 31، صادر بتاريخ 13 مايو 2007.

خطا في التسيير حسب نص المادة 124 مكرر من القانون المدني الجزائري⁷⁷: "يشكل الاستعمال التعسفي للحق خطأ لاسيما في الحالات الآتية:

- إذا وقع الأضرار بالغير،

- إذا كان يرمي للحصول على فائدة قليلة بالنسبة إلى الضرر الناشئ للغير،

- إذا كان الغرض منه الحصول على فائدة غير مشروعة.

كما نصت على المسؤولية المدنية المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 97-286⁷⁸: "يجب على الأمر بالصرف أن يحترم بدقة التنظيم الجاري به العمل فيما يخص الالتزام بالنفقات المسبق.

- وفي حالة عدم احترام هذه القاعدة يكون الأمر بالصرف مسؤولا شخصيا وماليا طبقا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل..."

يربط المادة 124 و124 مكرر من القانون المدني الجزائري مع نص المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 97-286 نستشف أن الأمر بالصرف يكون مسؤول شخصيا و ماليا على عدم احترام دقة التنظيم الجاري به العمل فيما يخص الالتزام بالنفقات المسبقة، وكذا في حالات الاستعمال التعسفي للحق المنصوص عليها في الأحكام العامة للقانون المدني.

أما فيما يخص المخالفات التي قد يرتكبها الأمر بالصرف و التي تدخل في مجال الأحكام المنصوص عليها في نص المادة 88 أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010⁷⁹، يتعلق بمجلس

⁷⁷ - أمر رقم 75-58، معدل سنة 2007، المرجع نفسه.

⁷⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 97-268، مؤرخ في 21 جويلية 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج.ر.ج.د.ش، عدد 48 صادر بتاريخ 23 جويلية 1997.

⁷⁹ - نصت المادة 88 من الأمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، معدل و متمم بالأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج.ر.ج.د.ش عدد 05، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، على

المحاسبة نذكر على سبيل المثال: استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الجماعات الإقليمية لأهداف غير التي منحت من أجلها، الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية، الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية، خصم نفقة بصفة غير قانونية، تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة، أو إخفاء مستندات عنه.

ب: العقوبات المقررة على المسؤولية المدنية

تطبق على الأمر بالصرف بالعقوبات المدنية المنصوص عليها في المادة 89 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010⁸⁰: "يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 أعلاه بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات.

لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

لا يمكن الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة 02 من هذه المادة."

يمكن لمجلس المحاسبة في هذا الإطار أن يعاقب الأمر بالصرف على جميع المخالفات المذكورة سابقا و التي تؤدي إلى نشوء المسؤولية المدنية بتسليط غرامة التي لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

جميع المخالفات التي قد يرتكبها الأمر بالصرف ونحن ذكرنا بعض الحالات على سبيل المثال و التي تجعل الأمر بالصرف يتحمل المسؤولية .

⁸⁰ - أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

ج:الإعفاء من المسؤولية المدنية

تجدر الإشارة إلى انه هناك حالات أين يعفى الأمر بالصرف من المسؤولية المدنية حسب ما هو منصوص عليه في المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 97-268⁸¹: "تعتبر أي عقوبة إدارية تتخذ ضد الأمر بالصرف، باطلة ولا مفعول لها، إذا ثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها كان من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية.

كما تنص المادة 90 من الأمر رقم-20، معدل سنة 2010⁸²: "لا يمكن إصدار الغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية إذا تمت معاقبة الخطأ بعد مضي عشر 10 سنوات من تاريخ ارتكاب لخطأ".

نستشف من نص المادتين 09 و 90 أن حالات الإعفاء من المسؤولية تكون في حالة ما إذا ثبت الأمر بالصرف أن الأوامر التي رفض تنفيذها كانت من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية و المالية، أو في حالة تقادم المسؤولية بمرور عشر سنوات من ارتكابها.

ثانيا:المسؤولية الجزائية التي يتحملها الأمرين بالصرف

أ:حالات المسؤولية الجزائية

نصت على المسؤولية الجزائية المادة 1/91 من الأمر رقم-20، معدل سنة 2010⁸³: "دون المساس بالمتابعات الجزائية، يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة خرق حكما

⁸¹- مرسوم تنفيذي رقم 97-268، مرجع سابق.

⁸²- أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

⁸³- أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه.

من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر، لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية."

نستشف من نص هذه المادة الحالات التي تستدعي قيام المسؤولية الجزائية على الأمر بالصرف باعتباره مسؤول وهذه الحالات تتمثل في حالة وجود خرق واضح للأحكام التشريعية والتنظيمية، أو في حالة عدم القيام أو تجاهل الالتزامات الواقعة على عاتقه وهذا التجاهل الغرض منه كسب مالي أو عيني غير مبرر، وهذا الكسب يعود لفائدته الشخصية أو لصالح غيره، على حساب الدولة أو الهيئة العمومية.

ب: جزاءات المسؤولية الجزائية

نصت على جزاءات المسؤولية الجزائية المادة 2/91 من أمر رقم 10-02 متعلق بمجلس المحاسبة⁸⁴: "في هذه الحالة، يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المبلغ المقرر في المادة 89 من هذا الأمر"، نستشف من هذه المادة أن جزاءات المسؤولية الجزائية تقدر بضعف الجزاءات المطبقة على المسؤولية المدنية.

كما نصت المادة 92 من نفس الأمر⁸⁵: "لا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء". نستشف منها أن الغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة سواء كانت من جانب المسؤولية المدنية أو الجزائية لا تتعارض مع الأحكام القضائية الصادرة عند الاقتضاء.

ج: حالات الإعفاء من المسؤولية الجزائية

⁸⁴ - أمر رقم 20-95، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

⁸⁵ - أمر رقم 20-95، معدل سنة 2010، المرجع نفسه.

نص القانون على حالات يعفى فيها الأمر بالصرف من المسؤولية الجزائية وذلك حسب نص المادة 93 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010⁸⁶: "يمكن إعفاء مرتكبي المخالفات المذكورة في المادتين 88 و91 من هذا الأمر من عقوبات مجلس المحاسبة إذا تذرعوها بأمر كتابي أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا تنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم.

نستشف من نص هذه المادة حالات الإعفاء من المسؤولية الجزائية وهذا في حالات متعددة، في حالة تذرع الأمر بالصرف بأمر كتابي أو في حالة إثبات مجلس المحاسبة أن الأمرين بالصرف تصرفوا تنفيذا لأمر صادر من مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطائهم الأوامر، ففي هذه الحالات تقع المسؤولية على مصدر الأمر لا منفذه.

⁸⁶ - أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه.

المبحث الثاني

هيمنة ممثلين السلطة المركزية في المرحلة المحاسبية لتنفيذ الميزانية

بعد تحضير الميزانية و التصويت والمصادقة عليها ،أخيرا تأتي مرحلة تنفيذها التي تعتبر أهم المراحل، إذ تنقسم إلى مرحلتين الأولى إدارية و التي ينفذها أمرين بالصرف مؤهلين لذلك سبق و أن تطرقنا إليهم في المبحث الأول،والمرحلة الأخرى حسابية و التي تعتبر الأكثر تعقيدا من الأولى يتولاها أمناء الخزينة المحلية إذ يمارسون وظيفتهم بصفقتهم محاسبون عموميون على المستوى المحلي و نلاحظ أنهم كلهم معينون من طرف وزير المالية ليسوا منتخبون إذ يتميزون بالخبرة التي تسمح لهم بتولي مثل هذه الوظيفة الحسابية الصعبة بصفقتهم محاسبين عموميون وأي خطأ صغير أثناء أدائهم لوظيفتهم يثير مسئوليتهم (مطلب أول)

كرس المشرع الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف الإدارية و وظيفة المحاسب العمومي الحسابية لهدف أساسي لتمييز هذه الوظيفة المحاسبية وهو ما جعل نوع من الرقابة المتبادلة التي توصف بالفعالة بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين لضمان تقادي الأخطاء المحاسبية التي يمكن إن تؤدي إلى تعطيل العمل المحلي (مطلب ثان).

المطلب الأول

المركز القانوني للمحاسب العمومي

تتميز وظيفة المحاسب العمومي بأنها صعبة و حساسة لذا خصها المشرع الجزائري بنظام قانوني يبين فيه أصناف المحاسبون العموميون الذين يؤدون هذه الوظائف على المستوى المحلي (فرع أول)، و قد حصر مجال عمله المتمثل في تحصيل الإيرادات و دفع النفقات المحلية (فرع ثان) ،كما قد أشار إلى نوع المسؤولية التي يمكن أن تقع عليه في حالة تأكد عدم مشروعية

تصرفاته (فرع ثالث) رغم هذه المسؤولية التي يتحملها المحاسب العمومي إلا أن المشرع قد خصه بإجراءات قانونية لحمايته وقد تصل إلى حد إعفاءه من المسؤولية (فرع رابع).

الفرع الأول: أصناف المحاسبون العموميون

لقد حددت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91_313 أصناف المحاسبون العموميون و تنص⁸⁷ "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين و يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض".

نستشف بعد استقراءنا لهذه المادة أن المحاسبون العموميون ينقسمون إلى صنفين، الصنف الأول و هم محاسبون عموميون رئيسيون، الذين يعتبرون كأصول (أولاً) و محاسبون عموميون ثانويين، الذين يعتبرون كفروع للأصول (ثانياً)، وبالرغم من انقسامهم إلى صنفين ، لكن دائماً اختصاصهم يبقى محصور في تنفيذ العمليات المحاسبية لميزانية الجماعات المحلية فالتقسيم هذا جاء من باب تحقيق هدف واحد وهو الدقة في الحسابات و ضمان التداول الحسن للأموال المحلية و ذلك في شكل منتظم.

أولاً: المحاسبون العموميون الرئيسيين

يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانونياً للقيام بالعمليات المحددة في المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية ، بحيث تبين أن المحاسب العمومي ينفذ الأمر بالتحصيل الذي يكون من طرف الأمر بالصرف فيقوم المحاسب العمومي بمهمة تحصيل الإيرادات، و الذي يتم بموجبه إدخال الأموال للخزينة العمومية⁸⁸ ، و من جهة أخرى وحسب ما تحدده المادة 22 من نفس

⁸⁷ -مرسوم تنفيذي رقم 91_313 ، مرجع سابق.

⁸⁸ -راجع المادة 18 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

القانون فهو يقوم بتنفيذ أمر الدفع من طرف الأمر بالصرف، و الذي يكون نتيجته دفع النفقات وبالتالي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي⁸⁹.

نستشف من خلال المادتين أن كلا المرحلتين تختلف صفة الدولة ، فعندما يقوم المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات تكون في هذه الحالة الدولة دائنة ، أما عندما يقوم بدفع النفقات تكون صفة الدولة مدينة.

يتولى المحاسب العمومي حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو مواد المكلف بحفظها، كما يتداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد و يضمن تنظيم حركة الحسابات.⁹⁰

عددت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91_313 المحاسبون الرئيسيين ومن بينهم أمين خزينة الولاية الذي يتولى صفة المحاسب العمومي الرئيسي، هذا ما أكدته المادة 53 من المرسوم التنفيذي 91_313⁹¹.

حسب المادة 12 من نفس القانون فان المحاسبون العموميون المخصصون بمعنى الرئيسيين، الذين لديهم مهمة تقييد نهائية في كتاباتهم الحسابية و العمليات الأمور بها من صندوقهم بالإضافة إلى أنهم يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة و بربطها مع نص المادة 11 من نفس القانون يتبين لنا أن المحاسبون العموميون الثانويين يتم تجميع حساباتهم من طرف المحاسبون العموميون الرئيسيون⁹²، نستنتج على هذا الأساس أن المحاسبون العموميون

⁸⁹ - راجع المادتين 18 و 22 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

⁹⁰ - راجع المادة 33 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

⁹¹ - راجع المادة 51، من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.

⁹² - راجع المادتين 11، 12 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

الرئيسيون فقط المختصون بتقديم حسابات التسيير أمام مجلس المحاسبة ليقوم بمراجعة مشروعيتها.

ثانيا : المحاسبين العموميين الثانويين

تنص المادة 32 من مرسوم تنفيذي 1 9-313 معدل بموجب مرسوم تنفيذي 03-42" يتصف بصفة محاسبين الثانويين :

1. أمين خزينة البلدية

2. أمين خزائن القطاعات الصحية و المراكز الاستشفائية الجامعية

3. قبض أملاك الدولة

4. قابضي الجمارك

5. محافظي الرهون

6. قابضو الضرائب"⁹³.

نستنتج أن أمين خزينة البلدية يعتبر محاسبا عموميا على مستوى البلدية حسب ما أكدته المادة 205 من قانون البلدية"⁹⁴ يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم".

⁹³ تجدر الإشارة إلى أن أمين خزينة البلدية حسب نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 91_313، مرجع سابق أنه كان محاسب عمومي ثانوي لكن أصبح محاسب عمومي رئيسي بموجب نص المادة 206 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق، "يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده و تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مدا خيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بدفعها".

⁹⁴ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

الفرع الثاني: وظائف المحاسب العمومي

يتولى المحاسب العمومي تنفيذ العمليات الحسابية وينحصر دوره في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات بإتباع مراحل متتالية على مستوى الجماعات المحلية فنجد وظائف يتميز بها المحاسب العمومي على مستوى الولاية(أولا) ووظائف أخرى على مستوى البلدية(ثانيا).

أولا:وظائف المحاسب العمومي على مستوى الولاية

يعتبر المحاسب العمومي على مستوى الولاية محاسبا رئيسيا حسب نص المادة 53 من قانون رقم 91_313⁹⁵ أمين خزينة الولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية،بربطها مع المادة 31 من نفس القانون يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين أمناء الخزينة في الولاية.

يقوم المحاسب العمومي بإثبات العمليات الميزانية في حساباته و متابعة وضعية الخزينة التي تستعمل الوفاء بالنفقات،و يكلف المحاسب العمومي على مستوى الولاية بالحسابات المقيدة في الحسابات الخارجية عن الميزانية⁹⁶، و عليه دائما يلتزم المحاسب العمومي قبل صرف أي نفقة أو تحصيل أي إيراد بتحقق من توفر كافة الشروط القانونية التي تستلزمها عمليات التحصيل و الدفع فدائما نجده يمارس رقابته السابقة لسندات التحصيل و حوالات الدفع لأنه يقوم بذلك تحت مسؤوليته الشخصية و المالية، و بالتالي فوظيفة المحاسب العمومي معقدة مزدوجة لا يمكن الفصل بين التنفيذ و الرقابة بحيث تعتبران عمليتان متصلتان يمارسهما في نفس الوقت.

⁹⁵راجع المادتين 53 و 31 من المرسوم التنفيذي رقم 1 9_313، مرجع سابق.

⁹⁶بلخير بن زرقه، ميزانية الولاية، التحضير، المصادقة، الرقابة، مذكرة نهاية الترخيص، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص26.

ثانيا: وظائف المحاسب العمومي على مستوى البلدية

كان يتمتع بصفة المحاسب العمومي في قانون 90-08⁹⁷ من قانون البلدية حسب ما نصت عليه المادة 172 القابض البلدي و يعين وفقا للتنظيم المعمول به ، اما في قانون البلدية الحالي 10-11 حسب نص المادة 205⁹⁸ يتولى أمين خزينة البلدية صفة المحاسب العمومي الرئيسي على مستوى البلدية و يعين كذلك وفق التنظيم المعمول به ، نجدهم يمارسون نفس المهام لكن الاختلاف فقط في التسمية و هنا نلاحظ أن كلمة المحاسب العمومي هي الأقرب أكثر إلى المهمة الحسابية التي يقوم بها، لقد تفتن المشرع الجزائري لذلك وغير اسمه لكي يفهم عمله بمجرد سماعه من أي شخص عادي.

المحاسب العمومي في قانون البلدية الحالي، يمارس نفس المهام مع القابض البلدي حسب قانون البلدية 90-08 بحيث أن مضمون المادة 173 منه يطابق مضمون المادة 206 من القانون الحالي⁹⁹.

نلاحظ بعد استقراء المادتين أن وظيفة المحاسب العمومي التي يتولاها أمين خزينة البلدية تنحصر في تحصيل الإيرادات و دفع النفقات، فلا يمكنه تطبيق أوامر الأمر بالدفع أو الأمر بالصرف من طرف الأمر بالصرف إلا بعد أن يقوم بالمراقبة المسبقة ليتأكد من أن كل أمر لديه

⁹⁷نص المادة 172 من القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية ج.ر.ج.د.ش، عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990 متمم بالأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50 صادر بتاريخ 19 جويلية 2005. (ملغى).

⁹⁸نص المادة 205 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁹⁹راجع نص المادة 173 من القانون رقم 90-08، مرجع سابق، والذي تقابله نص المادة 206 من القانون رقم 10-11-11، مرجع سابق.

وثائقه التي تثبته، لان تنفيذه لمهامه تكون مقيدة بالمادتين 36 و 35 من قانون المحاسبة العمومية¹⁰⁰.

يضاف إلى ذلك أن أمين الخزينة البلدية عندما يتولي صفة المحاسب العمومي، يلزم عليه في حالة تطابق الأمر بصرف النفقة أو الأمر بتحصيل الإيراد لما هو محدد في المادتين 35 و 36 سالفتي الذكر، تنفيذ دفع النفقة في الآجال المحددة قانوناً، و في حاله الرفض يرسل ذلك بالشروط المحددة في المادتين السابقتين، كما يقوم بتنفيذ تحصيل سندات الإيرادات، فأى مخالفة لذلك يثير مسؤوليته، فمهمة المحاسب العمومي ليس مراقبه مضمون أوامر الأمر بالصرف فقط وإنما يتأكد من شكلية الأوامر ، بمعنى ينظر في مدى مشروعية العمليات عن طريق مراقبة وثائق إثبات النفقات و الإيرادات دون أن يتدخل في محتوى العمليات¹⁰¹، فهذا إجراء إداري وليس محاسبي وإلا يعتبر تدخل في الاختصاص الإداري للأمر بالصرف.

يقوم أمين خزينة البلدية عند ممارسته لهذه الصفة بمجموعة من المهام الأساسية بحيث انه يلتزم تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات و الهبات و العطايا والمواد الأخرى، كما يقوم بمهمة تنبيه الأمر بالصرف بإنهاء الإيجار، ويعمل على منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم بحيث تتقادم بمرور مدة 4 سنوات، حسب نص المادة 174 من قانون الولاية¹⁰²

¹⁰⁰ - من الشروط التي يجب على المحاسب العمومي التأكد منها قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف التحقق من توفر هذه الصفة المرخص بها، كما يتحقق من مطابقة العملية مع القوانين و التنظيمات المعمول بها، و صفة المفوض له، نص المادتين 35 و 36 من القانون رقم 90_21، مرجع سابق.

¹⁰¹ عدورخوجة ، قدور الياس، مرجع سابق، ص 24.

¹⁰² - راجع المادة 201 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

وتقابلها المادة 201 من قانون البلدية¹⁰³ يضمن تسجيل الامتيازات والرهون والقيام بالإعانات والتابعة الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد¹⁰⁴.

نلاحظ مما سبق أن المحاسبين العموميين موظفين معينون وليسوا منتخبين والمتمثلين في أمين خزينة البلدية على مستوى البلدية وأمين خزينة الولاية على مستوى الولاية، وهم مكلفين بدفع نفقات وتحصيل الإيرادات ويعتبر ذلك هيمنة للسلطة المركزية بحيث لم تعط الحظ للمنتخب المحلي المشاركة في المرحلة المحاسبية فقد تم حصر صلاحيته فيما يخص الاختصاص الإداري فقط وهذا ما يبرر مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي

خولت للمحاسب العمومي صلاحيات واسعة وهذا ما يجعله يتحمل المسؤولية نتيجة الأخطاء التي قد يرتكبها أثناء أداء مهامه المحاسبية سنحاول معرفة أنواع المسؤولية التي يتحملها المحاسب العمومي (أولا) كما سنشير إلى الأجهزة المقررة لهذه للمسؤولية (ثانيا).

أولا: أنواع المسؤولية التي يتحملها المحاسب العمومي

1-المسؤولية المالية :

تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات و كفايات اكتتاب تامين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، على المسؤولية المالية التي يتحملها المحاسب العمومي، نجد أنه

¹⁰³ راجع المادة 174 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق.

¹⁰⁴ عمار شفشوفي، مرجع سابق، ص 9.1.

في حالة وجود نقص من أموال الخزينة وثبوت الخلل والعجز يتعين على المحاسب العمومي أن يسدد وجوبا من أمواله الذاتية المبلغ الناقص المكلف به¹⁰⁵.

2-المسؤولية الشخصية :

تقع على عاتق المحاسب العمومي المسؤولية الشخصية في حالة مخالفته أحكام العمليات المنصوص عليها في المواد 35 و36 من قانون المحاسبة العمومية.

تم النص على المسؤولية الشخصية في المادة 43 من نفس القانون¹⁰⁶: "يكون المحاسب العمومي مسؤولا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المشار إليها في المادتين 35 و36 من هذا القانون".

على هذا الأساس لا تتحمل الإدارة الأخطاء في الحسابات كما لا يمكن أن يلقي المحاسب العمومي المسؤولية على أحد مساعديه أو موظفيه.

3-المسؤولية عن عمل الغير :

حسب نص المادة 40 من قانون المحاسبة العمومية¹⁰⁷ نجد أن المسؤولية عن عمل الغير يمكن للمحاسب العمومي تحملها في حالة المسؤولية التضامنية:
"دون الإخلال بأحكام المادتين 38 و46 يمكن أن تكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والأشخاص الموضوعين تحت أوامهم".

¹⁰⁵ - نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين ج. ر. ج. د. ش عدد 43، الصادر بتاريخ 17 سبتمبر 1991.

¹⁰⁶ - راجع المواد 35، 36، 43 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

¹⁰⁷ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

نلاحظ أن المشرع الجزائري يقصد من الأشخاص الموضوعين تحت أوامره المحاسبين العموميين الثانويين من بينهم الوكلاء وشبه المحاسبين وذلك حسب المادتين 49 و 50 من قانون المحاسبة العمومية¹⁰⁸.

كما تجدر الإشارة إلى أن مسؤولية المحاسب العمومي الفعلي لا تقع على المحاسب العمومي القانوني أي الرئيسي إلا إذا ثبتت أفعالهم غير الشرعية¹⁰⁹.

ثانيا: لأجهزة المقررة للمسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي

حسب ما تنص عليه المادة 46 من قانون 90-21 "في جميع الحالات لا يمكن أن تقم المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب إلا من طرف وزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة"

نستشف بعد استقراءنا لهذه المادة أن المحاسب العمومي باعتباره معين من طرف وزير المالية حسب ما تنص المادة 34 من قانون 90-21¹¹⁰ "يتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته"، فله سلطة تقرير العقوبة عليه استنادا إلى قاعدة توازي الأشكال إذ نلاحظ هناك علاقة رئاسية بينهم بمعنى خضوع و تبعية للمركز ، كما أن المحاسب العمومي من مهامه الأساسية إعداد حساب التسيير و هذا الأخير يتم مراجعته من قبل مجلس المحاسبة حسب المواد من 74 إلى 84 من قانون 95 - 20.

فيعتبر مجلس المحاسبة قضاء المحاسبين العموميين إذ لديه سلطة تقرير العقوبة عليهم في حالة الإخلال بالأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها حسب ما تنص عليه المادة 92

¹⁰⁸ - راجع المواد 49 و 50 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

¹⁰⁹ - حرفوش ليلة، إفوراج فروجة، مرجع سابق، ص 19.

¹¹⁰ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

من قانون 95-20¹¹¹ يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية".

الفرع الرابع: الإجراءات القانونية لحماية المحاسب العمومي

من أجل التحقيق من المسؤوليات التي قد تقع على عاتق المحاسب العمومي نص المشرع الجزائري على بعض الإجراءات وذلك إما عن طريق الإعفاء من المسؤولية أو عن طريق الإبراء الرجائي

أولاً- إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية :

تنص المواد 47 و 48 من قانون المحاسبة العمومية على حالات إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية فنجد أن حالة تسخير المحاسب العمومي من طرف الأمر بالصرف كتابيا وتحت مسؤوليته تنفي المسؤولية على عاتقه سواء الشخصية أو المالية وبهذا عليه أن يرسل تقريرا مكتوبا للوزير المكلف بالمالية حسب الشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم¹¹²، فالتسخير هي الوسيلة القانونية الممنوحة للأمر بالصرف للوقوف ضد الرفض النهائي للمحاسب العمومي بمنح التأشير¹¹³.

¹¹¹- قانون رقم 95-21، مرجع سابق.

¹¹²- المواد 47 و 48 من القانون رقم 90-21 ، مرجع نفسه.

¹¹³- حرفوش ليلية، إفوراج فروجة، مرجع سابق، ص 20.

ثانيا- الإبراء الرجائي :

نصت على الإبراء الرجائي المادة 10 من المرسوم رقم 312-91 على أنه¹¹⁴: "يمكن للمحاسب العمومي الذي لم يقدم طلبا بالإعفاء الجزئي من المسؤولية أو الذي رفض طلبه كليا أو جزئيا أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية إبراء رجائيا من المبالغ المتروكة على عاتقه". يمكن للمحاسب العمومي أن يقدم طلبا لوزير المالية لإعفائه من تسديد الدين ويكون ذلك بعد استشارة لجنة المنازعات التي تقوم بعملية التحري في الظروف المالية والمادية للمحاسب العمومي لتقدير إمكانية أو استحالة الدفع، ويقرره وزير المالية إما بالإعفاء الكلي أو الجزئي للمبالغ المستحقة للدفع¹¹⁵.

المطلب الثاني

الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

كرس في نظام المحاسبة العمومية مبدأ الفصل بين مهام الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميين من حيث النشاط و المسؤولية المترتبة على كليهما و كل حسب المهام الموكلة إليه، فيقتصر دور الأمر بالصرف في التقرير و الصرف، أما المحاسب العمومي فيوكل إليه تداول الأموال و تنفيذ الأوامر بعد التأكد من مطابقتها للقوانين و التنظيمات ، لكن رغم تأصيل المبدأ إلا أن هناك استثناءات تقيده نسبيا (فرع أول)، إلا انه نلاحظ أن نتيجة مهامها تبقى متكاملة و رغم هذا التكامل الظاهر إلا أن هناك انتقادات موجهة لهذا الفصل بحيث أن كثيرا ما يؤدي تقسيم النشاط بينهما لإحداث نزاعات تؤثر سلبا على دقة الحسابات (فرع ثان).

¹¹⁴- مرسوم تنفيذي رقم 312-91، مرجع سابق.

¹¹⁵- شلال زهير، مرجع سابق، ص 109.

الفرع الأول: نطاق الفصل بين مهام الأمر بالصرف و مهام المحاسب العمومي

جعل المشرع تأصيل الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، كأساس لضمان مشروعية التصرفات التي يقوم بها الأعوان المنفذون للميزانية المحلية سواء كان ذلك في المرحلة الإدارية أو في المرحلة الحاسبية، هذه المشروعية لا تتحقق إلا بوجود رقابة فعالة متبادلة بين القائمين بتنفيذ الميزانية، هذا تجنباً لتواجد أي علاقة خضوع و تبعية، لان هذا سيؤدي إلى سوء تنفيذ الميزانية و إلى تداخل الوظائف (أولاً).

لكن حتى إن كان هذا المبدأ ايجابياً لأنه يقسم العمل بين القائمون بتنفيذ العمليات المالية إلا انه تعرض للعديد من الانتقادات لأنه قد يؤدي إلى إثارة نزاعات بينهما(ثانياً)رغم تأصيل هذا المبدأ إلا انه هناك استثناءات تجعله ليس مطلقاً(ثالثاً).

أولاً: عرض الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يتم تطبيق هذا المبدأ من اجل الفصل بين المهام الإدارية التي تقتضي الأمر و التقرير والمهام المحاسبية التي لها صلاحية تنفيذ الميزانية، بالنسبة للمرحلة الإدارية، وتقابلها المرحلة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي يعني أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية بصفتهم محاسبين عموميين على المستوى المحلي قائمين بتنفيذ الميزانية¹¹⁶، و تم تأصيل هذا المبدأ من طرف المشرع الجزائري في قانون المحاسبة العمومية و الذي فصل بين مجال اختصاص الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و قد نصت المادة¹¹⁷55 بأنه "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي".

¹¹⁶ -شلال زهير، مرجع سابق، ص117.

¹¹⁷ - قانون رقم 09-21، مرجع سابق.

نلاحظ على هذا الأساس أن الفصل بين مهام كليهما كان عن قصد من أجل تقسيم العمل فيما بينهما و ضمان تحقيق الآلية الرقابية المتبادلة.

ثانيا:مبررات الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يؤدي تأصيل هذا المبدأ في قانون المحاسبة العمومية إلى توزيع المهام بشكل ظاهر بحيث تنحصر سلطة التصرف في المال العام في الأمر بالصرف، أما سلطة تداول الأموال وحيازتها تنحصر في المحاسب العمومي، نتيجة لذلك يعود تكريس هذا المبدأ مجموعة من المبررات نحددها في ما يلي:

1-تبرير توزيع المهام

يعني تقسيم العمل لأنه يحتوي على كل عملية للإنفاق و التحصيل ونلاحظ نوعين من التصرفات منها التي تظهر فيها الدولة مدينة للغير و تكون مصدر ديون إحدى المؤسسات مع العلم انه يستوجب إسناد هذه المهام إلى أشخاص ذو خبرة كافية تمكنهم من أداء هذه العملية المعقدة التي تستلزم الدقة في الحسابات و يثير الخطأ فيها المسؤولية الشخصية و المالية للأعوان المكلفين بتنفيذها¹¹⁸.

بذلك تظهر أهمية توزيع هذه المهام من حيث القدرات و المسؤوليات بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، فالأمر بالصرف لديه سلطة التقرير و تسيير الإيرادات و النفقات و أما المحاسب العمومية معين من طرف وزير المالية مكلف بالرقابة السابقة على الميزانية

¹¹⁸ - يلس شاوش بشير، المالية العامة، (المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، الميزانية العامة للدولة الحسابات الخاصة للخرينة،الميزانيات المحلية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 215.

المحلية¹¹⁹ التي يسيرها الأمر بالصرف فدوره محصور في المجال المحاسبي و التأكد من شرعية عمليات التحصيل و الإنفاق فلا يوجد تداخل في الاختصاصات فهناك فصل بينهما.

2-توحيد الصندوق

نقصد به تجميع جميع الأموال العمومية في صندوق واحد تحت حيازة المحاسب العمومي،فذلك يعتبر كما حددت المادة 33من قانون المحاسبة العمومية¹²⁰،انه يضمن دراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها ويحفظها و يضمن حركة الحسابات والموجودات ويكون المحاسب العمومي تحت رقابة الوزير المكلف بالمالية¹²¹.

3-مرونة الرقابة

من الواجبات الأساسية للأمر بالصرف مسك الحساب الإداري سواء الوالي على مستوى الولاية وفقا لنص المادة 166 من قانون الولاية¹²² أو رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 202 من قانون البلدية¹²³،لعرضه على المجالس المحلية من اجل تسهيل عملية التقديرات للميزانية الإضافية ،كتعديل للميزانية الأولية أما بالمقابل نجد المحاسبون العموميون عليهم مسك حسابات التسيير والتي تخضع لمراجعة المقررين الذين يتم تعيينهم من طرف مجلس

¹¹⁹-Karim djoudi , contrôles des dépenses engagées par la direction général du budget, ministères des finances Constantine, 2007, page 11.

¹²⁰-راجع المادة 33من القانون رقم 90_21، مرجع سابق.

¹²¹- حرفوش ليلة،افرواح فروجة، مرجع سابق، ص 25.

¹²²- تنص المادة 166 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق،"عند غلق السنة المالية المعينة بتاريخ 31 مارس،يعد الوالي الحساب الإدارة للولاية و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه".

¹²³-تنص المادة 202من القانون رقم 11-10، مرجع سابق،"تقدم حسابات السنة المالية السابقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل التداول على الميزانية الإضافية لسنة الجارية"

المحاسبة، الذي يقوم بمراقبة مطابقة الحساب الإداري مع حساب التسيير¹²⁴، فيتحقق من أن الحسابين متساويين في آخر السنة، وهذا من أجل ضمان فعالية الرقابة خوفا من ارتكاب الأخطاء أثناء تداول الأموال أو التصرف فيها لتفادي كل ما يسبب في الفساد.

4- مكافحة الغش و التدليس

إن من نتائج الفصل بين مهام المحاسب العمومي و الأمر بالصرف، الازدواجية في العمل والرقابة المتبادلة هذا ما يجعل عملية الغش و التدليس صعبة، لان كليهما يمكن مراقبة الآخر فمن جهة المحاسب العمومي لا يمكنه تحصيل إيراد أو صرف نفقة بدون أمر مسبق أو أمر بالتحويل¹²⁵، ومن جهة أخرى يمكن للمحاسب العمومي أن يرفض صرف نفقة أو تحصيل إيراد لعدم مشروعيتها فوظيفته مزدوجة، تكمن في تنفيذ الميزانية عن طريق العمليات المحاسبية والرقابة السابقة لأوامر الأمر بالصرف تطبيقا لأحكام المادتين 35 و 36 من قانون المحاسبة العمومية¹²⁶ على هذا الأساس تكمن أهمية هذا المبدأ في تجنب خطر سرقة الأموال العمومية لأنه يسمح بوجود رقابة متبادلة بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي¹²⁷.

5- السلطة المستقلة للأعوان القائمون بتنفيذ الميزانية

يضاف إلى ذلك أن لكل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي سلطة مستقلة يخضعون لها، بمعنى خضوع الأمر بالصرف لتوجيهات عدة وزارات حسب الموقع الذي يكون فيه و حسب صفته إما رئيسي أو ثانوي، مع الإشارة أن هذه الاختصاصات تكون تحت مسؤوليتهم الشخصية، فيلتزم بالإجراءات الإدارية المتمثلة في إجراء الالتزام والتصفية وإصدار سند الأمر

¹²⁴ - نص المادة 74 من القانون رقم 59-20، مرجع سابق.

¹²⁵ - شلال زهير، مرجع سابق، ص 9 و 11.

¹²⁶ - راجع المواد 35 و 36 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

¹²⁷ - Karim djoudi, op .cit .pag1

بالتحصيل من جانب تنفيذ النفقات يقابلها تنفيذ إجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب تنفيذ الإيرادات ، في حين يختص المحاسب العمومي الذي يخضع لوزارة واحدة و هي وزارة المالية تحت مسؤوليته الشخصية و المالية بتنفيذ أمر التحصيل و الذي يكون نتيجته التحصيل وتنفيذ الأمر بالصرف و الذي تكون نتيجته الصرف¹²⁸.

نلاحظ أساسا انه لا يمكن أن يكون هناك صرف بدون أمر بالصرف،و لا يمكن أن يكون هناك تحصيل بدون أمر بالتحصيل فهما عمليتان متكاملتان إلا في حالات استثنائية.

ثالثا:استثناءات الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

رغم كل الايجابيات التي يكون مرجعها الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي غير أن هذا الفصل نسبي وليس مطلقا،لان الفصل النسبي يخدم العمل المحلي من حيث تنفيذ مالية الجماعات المحلية في أحسن الأحوال، لهذا الغرض وضع المشرع الجزائري بعض الاستثناءات للتطبيق النسبي للفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من اجل تسهيل تنفيذ العمليات المالية، بهدف الإسراع و اقتصاد الوقت سعيا لتحقيق المصالح المحلية من جانب تنفيذ النفقات والإيرادات .

1-الاستثناءات الواردة على تنفيذ النفقات

يطلب الأمر بالصرف ترخيص من وزارة المالية للحصول على تسبيقات من المحاسب العمومي من اجل تسديد نفقات ذات طابع استعجالي نصت عليها المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 93- 108 بشرط أن يسبق ذلك التسبيق المتحصل عليه تحرير سند الأمر بالدفع الإجمالي

¹²⁸ -شلال زهير، مرجع سابق، ص118.

لتسوية العمليات المستعجلة، ويقوم المحاسب العمومي بتدوينها لكي يتمكن فيما بعد من استرجاع تلك التسبيقات،¹²⁹.

نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108¹³⁰ صيغة النفقات التي تدفع عن طريق الوكالات وهي:

أ-نفقات تخص الأدوات والتسيير

ب-أجور العاملين بالساعة أو اليوم

ج-تسبيقات عن مصاريف المهمات"

يتم تنفيذ هذه النفقات ليس مباشرة من طرف المحاسب العمومي و إنما يتم تعيين عامل في الإدارة معين من طرف الأمر بالصرف ، و يكون معتمد من طرف المحاسب العمومي¹³¹ ، كونه معتمد من طرف هذا الأخير يعني لديه الخبرة الكافية للقيام بتنفيذ تلك النفقة، ونلاحظ من هذا الاستثناء أن دائما الشخص الذي يوكل له عملية التنفيذ المحاسبي يكون معين .

بغض النظر عن الترخيصات التشريعية الممنوحة لوزير المكلف بالمالية لتنفيذ عمليات الخزينة طبقا لأحكام المادة 30 من القانون رقم 90-21¹³² لا يمكن للآمرين بالصرف أن يأمروا

¹²⁹ -شلال زهير، مرجع سابق، ص 121.

¹³⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 93_108، مؤرخ في 5 مارس 1 399، يتعلق بكيفيات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات وتنظيمها و سيرها ،ج،ر،ج،ج،د،ش عدد 30، صادر بتاريخ 9 ماي 1 399.

¹³¹ -حرفوش ليلة افوراح فروجة، مرجع سابق، ص 27.

¹³² - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مسبق إلا بمقتضى أحكام قانون المالية "يربطها مع المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01¹³³ التي تنص:

1-نفقات تدفع من دون أمر بالصرف مسبق

أ-المدفوعات التي تمت عن طريق الصندوق

ب-الدين الأصلي و الفوائد الواجبة الدفع الخاصة بديون الدولة و أيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي .

ج-النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي استفادت من تمويلات خارجية.

النفقات التي تدفع من دون أمر بالصرف:

أ-معاشات المجاهدين و معاشات التقاعد المدفوعة

ب-المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية و أعضاء الحكومة.

ج-المصاريف و الأموال الخاصة".

2-الاستثناءات الواردة على تنفيذ الإيرادات

¹³³- مرسوم تشريعي رقم 93-01، مؤرخ في 19 جانفي 1993، متضمن قانون المالية، 1993، ج.ر.ج.د.ش، عدد 04، صادر بتاريخ 20 جانفي سنة 1993.

يمكن للأمر بالصرف كذلك طلب ترخيص من وزارة المالية إذا احتاجت مصالحه ذلك بشرط أن يقوم بتحرير سند الأمر بالتحصيل تصحيحي لمجموع المبالغ المحصلة لتسوية العملية وتنفيذها في سجلات المحاسب العمومي، نصت المادة 208 من قانون البلدية¹³⁴ يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الحاجة إنشاء وكالات الإيرادات أو وكالات تسبيق على النفقات بمداولة كما ينفذ هذه الوكالات وكيل مالي يعين من طرف الأمر بالصرف في البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي و في الولاية الوالي على سبيل المثال يكمن دورهم مباشرة بقبض الإيرادات مكان المحاسب العمومي صاحب الاختصاص الأصلي¹³⁵

على هذا الأساس، ومن خلال الاستثناءات الواردة على تنفيذ النفقات و تحصيل الإيرادات نستنتج انه أثناء الحاجة الملحة للأمر بالصرف لفائدة مصالحه يمنح له القانون إمكانية دفع النفقات تحت مراقبة المحاسب العمومي و تحصيل الإيرادات تحت مسؤوليته الشخصية والتي تعتبر في الأصل من مهامه¹³⁶.

الفرع الثاني : نتائج و انتقادات تكريس الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

ينتج عن تكريس الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ضمان تطبيق المشروعية و تقسيم العمل و فعالية الرقابة المتبادلة (أولاً)، رغم ذلك نلاحظ تعرض هذا المبدأ لانتقادات لأنه يبقى مبدأ نظري و ليس تطبيقي (ثانياً)،

¹³⁴ - المادة 208 من القانون رقم 10_11، مرجع سابق.

¹³⁵ - حرفوش ليلية، افوراح فروجة، مرجع سابق، ص 28.

¹³⁶ - شلال زهير، مرجع سابق، ص 120.

أولاً: نتائج تطبيق الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

من نتائج الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، عدم وجود علاقة رئاسية بينهما بمعنى لا يوجد علاقة خضوع احدهما للآخر و إنما رقابة متبادلة¹³⁷، فكل منهما اختصاصات محددة قانونا .

لا يمكن بذلك الجمع بين المنصبين و أكدت ذلك المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية وكما يتعدى ذلك الفصل إلى أزواج الأمرين بالصرف، فلا يجوز لهم في أي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين عموميين لديهم و أكدت ذلك المادة 56 من قانون نفسه¹³⁸ يضمن الفصل بين الوظيفتين السرعة في تحديد المسؤوليات عن ارتكاب المخالفات¹³⁹، إذ قسمت مرحلة تنفيذ الميزانية إلى مرحلة إدارية يتميز فيها الأمر بالصرف بسلطة الأمر و التقرير من جهة، و من جهة أخرى مرحلة محاسبية يتميز فيها المحاسب العمومي بالخبرة و يكون له سلطة تداول الأموال العامة وحيازتها ويظهر ذلك في العمليات الحسابية سواء أثناء تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات¹⁴⁰.

يجعل الفصل بين الوظيفتين كذلك نميز بين المحاسب العمومي و الشبه محاسب عمومي الذي تم النص عليه في المادة 51 من قانون المحاسبة العمومية"يعد شبه محاسب عمومي في هذا القانون كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات..." و من هنا نستنتج أن الفرق بينها يتمثل في انه يمارس المحاسب العمومي نفس المهام مع الشبه محاسب عمومي إلا أن الاختلاف الموجود هو أن المحاسب العمومي لديه سند قانوني أي لديه مهام مسندة إليه وفق القانون و لكن الشبه المحاسب ليس لديه سند قانوني، لكن عندما نعود إلى المسؤولية نجدهما كليهما يتحملان المسؤولية

¹³⁷ -شلال زهير، مرجع سابق، ص122.

¹³⁸ -المواد56،55من القانون رقم 90_21، مرجع سابق.

¹³⁹ -شلال زهير، مرجع سابق، ص122.

¹⁴⁰ -ليلة، افوراج فروجة، مرجع سابق، ص28

الشخصية و المالية وما هو ملاحظ أن مسؤولية الأمر بالصرف مخففة بالمقارنة مع مسؤولية المحاسب العمومي فهذا الأخير يتمتع بمسؤولية مشددة و نستنتج ذلك من المادة 53 من قانون المحاسبة العمومية ، لان الأغلط المرتكبة في تنفيذ العمليات المحاسبية أكثر من تنفيذ العمليات الإدارية و هذا ما أكدته المواد 51 و 52 من قانون المحاسبة العمومية¹⁴¹.

تتمثل نتيجة عمل الأمر بالصرف بإعداد الحساب الإداري و التي تعتبر عملية إحصائية وأما نتيجة عمل المحاسب العمومي مختلفة بحيث يقوم بإعداد حساب التسيير و لكن رغم ذلك تعتبر وظيفتهما متكاملتان بشكل ظاهر بحيث أن المحاسب العمومي كأصل لا يمكنه تنفيذ الصرف أو التحصيل بدون أمر بصرف أو أمر بتحصيل مسبقين من طرف الأمر بالصرف وهذا الأخير لا يتم تطبيق أوامره من طرف المحاسب العمومي إلا بعد رقابتها و له أن يرفض تطبيقها إذا كانت غير مطابقة للقوانين و التنظيمات. لأنه يراقب مشروعيتها.¹⁴²

ثانيا: الانتقادات الموجهة للفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

إن تقسيم العمل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي نتج عنه رقابة متبادلة و هذا يعتبر من جهة شيء ايجابي إلا انه من جهة أخرى يعتبر شيء سلبي، يعود هذا إلى اختلاف نوع العمل الموكل لكليهما إذ يؤدي إلى نشوء اختلافات بينهما و يمكن أن تصل إلى حد النزاعات بالتالي نتيجته تعطيل العمل المحلي¹⁴³.

كما أن طبيعة المسؤولية المسلطة على المحاسب العمومي تعتبر مسؤولية مشددة بكثير عن تلك المسؤولية المقررة على الأمر بالصرف، فان تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفتهما يجعل

¹⁴¹ - راجع المواد 51،53 و52 من القانون رقم 90_21 ، مرجع سابق.

¹⁴² - شلال زهير، مرجع سابق، ص122.

¹⁴³ - حرفوش ليلية، افوراج فروجة ، مرجع سابق، ص28.

مركز الأمر بالصرف ضعيف مقارنة مع المحاسب العمومي الذي يملك سلطة رفض أوامره، لمواجهة قوة رقابة المحاسب العمومي منح القانون للأمر بالصرف سلطة إجراء التسخير في مواجهة المحاسب العمومي بذلك تسقط مسؤولية المحاسب العمومي المشددة و تقرر على الأمر بالصرف¹⁴⁴.

¹⁴⁴ - شلال زهير، مرجع سابق، ص 123.

الفصل الثاني

يجب أن تكون العلاقة بين الهيئات المحلية والمركزية علاقة رقابة وإشراف تصان بهما المصالح الحيوية والمصالح العامة للدولة من جهة، وعدم المساس باستقلال هذه الهيئات المعنوية من جهة أخرى، لكن في التنظيم الجزائري نلاحظ العكس بحيث تمارس الهيئات المحلية مهامها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وهذا ينتج عنه تقييد لحريتها¹⁴⁵.

تعتبر الرقابة الوصائية صفة لصيقة باللامركزية على الهيئات المحلية حيث يقول الأستاذ شارل ايزنمان: "إن الوصاية تشكل جزء مهم من اللامركزية ولم يتردد في الأخير بالقول أن الوصاية تجد سندها ودعمها في اللامركزية."¹⁴⁶

تتجلى هيمنة السلطة المركزية ليس فقط من حيث القائمين على تنفيذ الميزانية كذلك في تسليط نوع من رقابة معقدة على ميزانية الجماعات المحلية.

تعد الرقابة الإجراءات التي تعتمد عليها الأجهزة المختصة بغية التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، كما أنها تسعى إلى حماية مال الجماعات المحلية من كل الاختلاسات التي قد يتجاوزها المكلفون بتنفيذ الميزانية على المستوى المحلي، وذلك يعود إلى خطورة العمليات المالية والمحاسبية، لهذا الغرض خصص المشرع رقابة صارمة التي تعرف على أنها مراقبة مدى تطابق الميزانية والإجراءات المتخذة مع القوانين والتنظيمات المعمول بهما، فنجد أن الوحدات التنفيذية للجماعات المحلية لا يمكن لها الارتباط بأي التزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة¹⁴⁷.

¹⁴⁵ - ماضي بوبكر، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من مطالبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص5.

¹⁴⁶ - كريمش شهير، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الليسانس أكاديمي، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013-2014 ص 06.

¹⁴⁷ - طيبي سعاد ، مرجع سابق، ص31.

تعرف الرقابة كذلك أنها إحدى عناصر العملية الإدارية التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها ومقارنتها بالأهداف والغايات المحددة مسبقا ومدى توافقها مع مبدأ المشروعية، والبحث عن الأسباب التي أدت إلى حدوث انحرافات واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها من جديد¹⁴⁸.

نجد في هذا الصدد أن السلطة المركزية اعتمدت على أجهزة مختلفة وعلى نوعين من الرقابة توصفان بالتعقيد الأولى تتمثل في الرقابة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه وإن صح التعبير نقول عنها ذاتية داخلية سابقة(مبحث أول) والثانية تتمثل في الرقابة الخارجية اللاحقة تمارسها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية استقلالية ظاهرية (مبحث ثان).

¹⁴⁸سويقات أحمد ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية قسم الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص12.

المبحث الأول

تعقيد الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية

تتميز الرقابة الداخلية بالتعقيد في الإجراءات باستمرار، بحيث تعرف الرقابة الإدارية الذاتية على أنها مجموعة من العمليات والإجراءات التي تنفذها الإدارة للكشف عن الأخطاء أو الاحتيال التي قد تحدث عند السجلات المحاسبية والتقارير المالية، وتوفير أكبر قدر ممكن من الاحترام لمبادئ الإدارة والتنظيمات¹⁴⁹ وهذه الرقابة تعتبر مهمة المجالس المنتخبة والسلطة الوصية (مطلب أول).

يتولى مهمة الرقابة المالية الداخلية المراقب المالي والمحاسب العمومي فهي تعتبر وقائية أو مانعة، تسبق أي صرف لنفقة فهي تقوم في باب النفقات وفي باب الإيرادات¹⁵⁰، الذي يكون حسب التقسيم التقليدي ولتحقيق رقابة ناجحة يجب أن تتوفر المقومات المتمثلة في الكشف عن المخالفات وتقرير المسؤولية على القائمين بها إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية والمالية عن طريق التكوين¹⁵¹، كما تتم الرقابة السابقة الخارجية من طرف أشخاص لا علاقة لهم بالمصالح المتعاقدة، يتدرجون من المستوى المركزي¹⁵²، فقد عرفت الجزائر حاليا من خلال قانون الصفقات

¹⁴⁹- Aksouh Hani, Mehenni Samy, L'appréciation du Contrôle Interne selon le référentiel COSO Cas pratique: Air Algérie, Sous-direction Trésorerie, MEMOIRE DE FIN D'ETUDES Pour l'obtention du Diplôme de Licence en Sciences Commerciales et Financières, Licence en sciences commerciales et financières option: Comptabilité, Durée du stage: 1 mois, Organisme d'accueil : Air Algérie Siège, Algérie, 2008, p22.

¹⁵⁰- بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية: استقلالية الجماعات المحلية، فرع إدارة، مذكرة تربص السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، مديريات التربص، تيارت، فترة التربص من 04 فيفري إلى 04 أبريل 2006، ص.ص. 37، 38.

¹⁵¹- 3- برايز عبد الحكيم، بن حمامة عبد الرحمان، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، قسم القانون العام، تخصص: قانون الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011، ص.4.

¹⁵²- الأمير عبد القادر حفوطة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، دراسة حالة ولاية الوادي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، شعبة علوم

العمومية الجديد 15-247¹⁵³ الذي جاء مختلفا عن المرسوم الرئاسي 10-230(ملغى)، بحيث أضاف تفويضات المرافق العامة من خلالها تسعى الدولة لتحقيق فرص أكثر من أجل الخواص وإنفاص العبء على الدولة ومن أجل البحث عن مصادر تمويل أخرى غير عمومية¹⁵⁴، كما تقدم للجماعات المحلية أموال من طرف الخزينة العمومية للدولة توجه مباشرة إلى مجال الأشغال العمومية والتجهيز، كما تخصص لها أطرفه مالية معتبرة، والتي يمكن أن تكون عرضة للتسيير الغير العقلاني من طرف المسيرين على المستوى المحلي(مطلب ثان).

=اقتصادية، تخصص اقتصاد عمومي وتسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، 2014-2015، ص 9 2.

¹⁵³ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العم، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر في 20 سبتمبر سنة 2015، يلغي مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 58، صادر بتاريخ 7 أكتوبر سنة 2010.

¹⁵⁴ - تعتبر الصفقات العمومية عصب الحياة العمومية تكمن أهميتها في تنفيذ الطلبات العمومية التي تركز عليها النشاطات العمومية، وتزداد في فترات الرخاء المالي بتوسيع المشاريع العمومية من جهة، و من جهة أخرى يعتبر إعادة النظر في القوانين المنظمة لها يكون مستوجب في مراحل الأزمات من أجل إعادة النظر في كيفية صرف المال العام وضرورة تشديد الرقابة للحد من أزمات التمويل، للمزيد من التفصيل في هذا الشأن عد إلى ضريفي نادية، توسيع مجال قانون الصفقات العمومية و إعادة هيكلة و تنظيم إجراءات الصفقات العمومية مداخلة اليوم الدراسي التكويني المتعلق بالصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، ص1.

المطلب الأول

الهيئات المختصة بالرقابة الذاتية

يهدف المشرع الجزائري من الرقابة فرض الهيمنة والإشراف على الجماعات المحلية فقد تعددت أنواع الرقابة،¹⁵⁵ ونحن سنقوم بدراسة نوع منها وهي الرقابة الداخلية والتي تدخل في فحواها الرقابة الذاتية التي تمارس من طرف الموظفين التابعين لنفس الهيئة.

نصت المادة 178 من الدستور الجزائري¹⁵⁶: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".

نجد اقتصار دور المنتخبين في مراجعة الحساب الإداري (فرع أول)، وكذا الاعتراف للسلطة المركزية بسلطة الحلول (فرع ثان).

الفرع الأول: اقتصار دور المنتخبين في مراجعة الحساب الإداري

للمنتخبين المحليين دور في الرقابة الذاتية على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، لكن هذا الدور ضيق فهو يقتصر فقط على مراجعة الحساب الإداري المتمثل في كل من الإيرادات والنفقات والذي يحتوي على قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار¹⁵⁷.

¹⁵⁵ - لونيبي عبد اللطيف، الرقابة المالية على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري، قسم الحقوق، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، مرجع سابق، ص 54.

¹⁵⁶ - قانون رقم 16-01، مرجع سابق.

¹⁵⁷ - طيبي سعاد، مرجع سابق، ص 66.

بالنسبة للمنتخبين البلديين فنجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مجبر على تقديم الحساب الإداري ويكون هذا بالتصويت على الميزانية الإضافية فهو يعد مقارنة لكل من الإيرادات والنفقات لإعطاء حوصلة عن الذمة المالية للبلدية¹⁵⁸.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز منتخب، فهو يراقب الميزانية والحسابات الواردة في الحساب الإداري، سواء التنفيذية أو الرقابية لميزانية الجماعات المحلية فقد اقتصر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي على التحقق من الحساب الإداري فقط دون غيره من الصلاحيات فبعد تدوين كل الملاحظات ترفق مع الحساب الإداري ويتم إيداعه لدى مجلس المحاسبة، فبالرغم من تمتع المنتخبين المحليين من اختصاص الرقابة على الحساب الإداري إلا أن هذا الاختصاص مقيد بمجلس المحاسبة في نهاية المطاف¹⁵⁹، حسب نص المادة 175 من قانون الولاية¹⁶⁰: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب التسيير المحاسب و تطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به."

أما فيما يخص المنتخبين المحليين الولاةيين فنجد أن المجلس الشعبي الولاةي يسعى لتحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي وذلك من خلال تنفيذ وإصدار القرارات من أجل تحقيق المصلحة العامة والتوازن المالي وذلك في حدود القانون كونها تمارس رقابة شرعية¹⁶¹، فالقانون قام باقتصار دورها في مراجعة الحساب الإداري المقدم من قبل الوالي باعتباره الأمر بالصرف على مستوى الولاية، وذلك يكون بعد نهاية كل سنة مالية للتحقق من توافق العمليات المالية المنفذة من خلال الميزانية¹⁶².

¹⁵⁸ -برابز عبد الحكيم، بن حامة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص21.

¹⁵⁹ -عبد اللطيف لونيبي، مرجع سابق، ص56.

¹⁶⁰ - قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

¹⁶¹ -بلخير بن زرقة، مرجع سابق، ص32.

¹⁶² -برابز عبد الحكيم بن حامة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص22.

الفرع الثاني: الاعتراف للسلطة المركزية بسلطة الحلول

تعاني الجماعات المحلية من عدة مشاكل من بينها مشكل العجز المالي الناتج عن عدة اختلالات التي قد تعيق أو تكون حاجزا أمامها للسير نحو الأمام ولتقوم بتأدية وظائفها الحيوية وبلوغ أهداف تنموية¹⁶³، كما تجدر الإشارة أن السياسات المالية المتبعة من سنة 2000 إلى 2015 قد فشلت، ونتيجة ذلك لأوضاع الاقتصادية المزرية التي تعاني منها الجزائر حاليا¹⁶⁴ فتشخيص الوضعية المالية للبلديات بين أنها تعاني من نقص الموارد بسبب تبعيتها للدولة التي تحدد الوعاء الضريبي والتزايد المستمر لنفقاتها ونقص الإيرادات اللازمة لتغطيتها وذلك نظرا لتأثر الميزانية بعدة عوامل اقتصادية، إدارية، مالية وهو ما يجعل الجماعات المحلية بما فيها البلدية تقف موقف المتفرج إزاء هذا الواقع¹⁶⁵، فبعد دراسة المجالس المنتخبة للحساب الإداري وذلك بتحديد الإيرادات والنفقات عن طريق المداولة فالنتيجة التي قد يتحصل عليها وغير المرجوة أن يترتب عجز¹⁶⁶.

¹⁶³ - بوطالب براهيم، نضيرة دويابي، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، إشكالية عجز ميزانية البلدية المجلد 21 العدد 1-2011 عدد 41، ص 49.

¹⁶⁴ - من أسباب العجز التي تعاني منه الجماعات المحلية تراجع سعر النقط الذي يعتبر المورد الأساسي للجماعات المحلية إلى جانب الجباية، وكذلك التسيير غير العقلاني للنفقات العمومية لذلك أصدرت تعليمة في سنة 2015 موجهة من طرف وزارة الداخلية تبرز من خلاله الواقع المزري الحاصل وتشير فيه إلى الإنفاق المضطرب وعدم احترام المسيرين للقوانين فقد منحت حلولا من خلال ترشيد النفقات نجد مثلا الحد من اقتناء التجهيزات وأثاث المكاتب بكميات كبيرة وترجيح اقتناء تجهيزات ذات نوعية لضمان مدة استعمال أطول، كما يجب توخي صرامة عند إعداد تقديرات الميزانية، وكذا محاولة تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بالتشخيص الشامل لوضعياتها المالية، كما انه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يستغل التسيير غير العقلاني من طرف المسيرين كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجحفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام المرفق العمومي، أنظر التعليمة رقم 2743 مؤرخة في 13 سبتمبر 2015، صادرة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بخصوص ترشيد النفقات، ص.ص. 1، 3، 4.

¹⁶⁵ - بوطالب براهيم، نضيرة دويابي، مرجع سابق، ص 49.

¹⁶⁶ - الطيب متلو، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر، ديسمبر 2004، ص 90.

سنحاول معرفة، نطاق الحلول من طرف الجهة الوصية في البلدية والولاية (أولا)، وآثار الحلول لامتصاص العجز (ثانيا).

أولا: نطاق الحلول

أ- امتصاص العجز في الميزانية من طرف الوالي على مستوى البلدية

تنص المادة 184 من قانون البلدية¹⁶⁷: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه و ضمان توازن الميزانية.

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

منح المشرع الجزائري للوالي سلطة التدخل لامتصاص العجز الظاهر في تنفيذ الميزانية في حالة حصول عجز مالي يؤدي إلى امتناع البلدية عن أداء أعمالها وهو الأمر الذي يعرضها للخطر¹⁶⁸، وتدخل الوالي يكون لمدة سنتين ماليتين، بعد أن يمنح للمجلس الشعبي البلدي فرصة القيام بذلك لكن تدخل الوالي يعتبر اعتراف للسلطة المركزية بسلطة الحلول.

لقد اغفل المشرع عن تبيان الأسباب التي قد أدت إلى حدوث هذا العجز فقد تكون البلدية غير قادرة عن إحداث التوازن بسبب قلة إيراداتها أو بتعبير آخر ارتفاع نسبة النفقات بالمقارنة مع

¹⁶⁷ - قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

¹⁶⁸ - عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 109.

الإرادات وهذه نقطة سلبية استغلها المشرع الجزائري لإدخال الهيمنة والسيطرة على المجالس الشعبية البلدية¹⁶⁹.

نستشف أنه يمكن أن يكون العجز ناتج عن:

-نقص التمويل المركزي للجماعة المحلية.

-يمكن أن يكون راجع للتصويت غير المتوازن على الميزانية الأولية من طرف المجلس الشعبي البلدي.

-يمكن أن يكون دليل قاطع على أن السياسة المالية المتبعة من طرف الجماعة المحلية في تسيير المال العام لم تكن ايجابية هذا ما استوجب وجود ميزانية إضافية.

ب: امتصاص العجز في الميزانية من طرف الوزير المكلف بالمالية

يتدخل الوزير المكلف بالمالية كذلك في ميزانية الولاية باعتباره سلطة مركزية فرض بها المشرع الجزائري الهيمنة، فقانون الولاية منح لهذا الأخير سلطة التدخل محل المجلس الشعبي الولائي لامتصاص العجز إذا عجز أو امتنع عن القيام بهذه المهمة¹⁷⁰.

تنص المادة 169 من قانون الولاية¹⁷¹: "عندما يظهر في تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فانه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

¹⁶⁹ -قادري نسيمية، "الوصايا المشددة على اعمال الجماعات الاقليمية:المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، مجلة سداسية متخصصة محكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة السنة السابعة المجلد 13/عدد 01-2016، الإيداع القانوني 57-2010، ص.ص. 269، 270.

¹⁷⁰ -قادري نسيمية، مرجع سابق، ص.ص. 271، 270.

¹⁷¹ - قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

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

نجد أن الوزير المكلف بالمالية يتدخل لامتصاص عجز الولاية بعد منح الفرصة للمجلس الشعبي الولائي، هذا يعتبر تدخل في الشؤون الداخلية للولاية فمدة امتصاص العجز تكون على مدى سنتين أو تتجاوز ذلك الحد لتصل إلى عدة سنوات مالية.

ثانيا: آثار الطول المالي لامتصاص العجز

عملت الدولة على تحسين الوضع المالي من خلال إجراءات الإصلاح المالي، فقد فكرت السلطات المركزية في إحداث نظام جديد في وثائق الميزانية، وذلك في إنشاء مخطط محاسبي ينظم المالية المحلية¹⁷².

أ- الاعتمادات المفتوحة مسبقا

نصت المادة 2/177 من قانون البلدية¹⁷³: "يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة" اعتمادات مفتوحة مسبقا" إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو "ترخيصا خاصا " إذا جاءت بعدها"، و يقابلها نص المادة 2/164 من قانون الولاية: "تأخذ الاعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة و بصفة استثنائية اسم" الاعتمادات المفتوحة مسبقا" قبل التصويت على الميزانية الإضافية و اسم "الترخيصات الخاصة" بعد التصويت على الميزانية و تكون هذه الاعتمادات محددة بشرط توفر موارد جديدة"¹⁷⁴

¹⁷² - شوفي جباري، عولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية" المجلة الجزائرية للتنمية المحلية الاقتصادية، عدد 2/جوان 2015، الجزائر، 2015، ص 36.

¹⁷³ - قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

¹⁷⁴ - قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

تفتح الاعتمادات مسبقا في حالة الضرورة بعد المصادقة عليها، وتسمى اعتمادات عندما تكون قبل الميزانية الإضافية، لكن قيدها المشرع الجزائري حسب المادة 2/164 أعلاه من قانون الولاية بشرط أن تفتح في حالة توفر موارد جديدة لم تقيد في الميزانية الأولية وهذا في كل من الولاية و البلدية.

ب- الميزانية الإضافية

تعد الميزانية الإضافية وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية، سواء بالنقصان أو بالزيادة وذلك بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة¹⁷⁵.

عندما يظهر العجز في تنفيذ الميزانية هذا ما يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على ميزانية إضافية، التي تعد تصحيح للميزانية الأولية¹⁷⁶.

نصت المادة 187 من قانون البلدية¹⁷⁷: تعد ميزانية البلدية للسنة المدنية و يمتد تنفيذها

إلى غاية:

_15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية و دفع النفقات.

_31 مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل و تحصيلها و دفع النفقات.

تقابل هذه المادة نص المادة 172 من قانون الولاية¹⁷⁸: "تعد ميزانية الولاية للسنة المدنية

وتمتد فترة تنفيذها:

_إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية و دفع النفقات.

¹⁷⁵-عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص40.

¹⁷⁶- طيبي سعاد ، مرجع سابق، ص11.

¹⁷⁷- قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

¹⁷⁸- قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

ـ ال غاية 31 مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل و تحصيلها و دفع النفقات."

الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المالية وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن:

ـ كل ترحيلات النفقات والإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

ـ ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة (بواقي الحساب الإداري للسنة الماضية المنتهية).

ـ تعتبر معدلة لأنها يمكن تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة للسنة المعينة.

للميزانية الإضافية 3 مهام:

ـ الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من المواد أو عجز في المالية .

ـ ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

ـ برمجة العتاد¹⁷⁹.

ج- التراخيص الخاصة

نصت على التراخيص الخاصة كل من المادة 2/177 من قانون البلدية التي تقابلها نص المادة 2/164 من قانون الولاية سالفتي الذكر، نجد أن التراخيص الخاصة تفتح بعد الميزانية الإضافية على غرار الاعتمادات المفتوحة مسبقا التي تكون قبل الميزانية الإضافية ويطلق عليها التراخيص الخاصة لأنها تفتح في حالة الضرورة وإدراج نفقات إجبارية بعد المصادقة عليها.

¹⁷⁹ـ بري دلال، مرجع سابق، ص26.

د-الحساب الإداري

يعرف الحساب الإداري أنه الحساب الذي يشكل الإطار المفصل لكل من النفقات والإيرادات الفعلية والمنجزة، بحيث يتم إعداده عند نهاية كل سنة مالية وهو يعد حوصلة للميزانية الأولية و الإضافية، فهو يقدم لنا كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت وكل البواقي التي سجلت من قيم التجهيز والاستثمار وقسم التسيير¹⁸⁰.

نصت على الحساب الإداري المادة 188 من قانون البلدية¹⁸¹: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية و يعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

تتم المصادقة على الحساب الإداري و إعداد حساب التسيير و كذا التقريب الدوري للكتابات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما،" تقابلها المادة 166 من قانون الولاية¹⁸²: "عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.

تتم المصادقة على الحساب الإداري و إعداد الحساب الإداري و إعداد حساب التسيير و كذا التقارب الدوري للحسابات طبقا للقوانين و التنظيمات."

نستشف من نص المادتين 188 من قانون البلدية والمادة 166 من قانون الولاية سالفتي الذكر أن الحساب الإداري يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف على مستوى البلدية، بعد عرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه طبقا للتنظيم المعمول به، وذلك عند نهاية السنة المالية ونفس الشيء بالنسبة للولاية فنجد الأمر بالصرف وهو الوالي

¹⁸⁰-حمامة معتز، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، مذكرة مقدمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص.18.

¹⁸¹- قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

¹⁸²- قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

المكلف بإعداد الحساب الإداري و عرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه وذلك عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس من كل سنة حسب ما هو منصوص عليه قانونا.

المطلب الثاني

رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية ولجان الصفقات العمومية

لضمان مشروعية تنفيذ الميزانية المحلية أوجد المشرع الجزائري آلية الرقابة السابقة والتي يتكفل بها أعوان معينون من طرف وزارة المالية ويخضعون لسلطتها¹⁸³، يراقبون مالية الجماعات المحلية وشرعية الصفقات التي تبرمها لجان الصفقات العمومية، وتعد هذه الرقابة السابقة عن تنفيذ الميزانية المحلية متميزة ويظهر ذلك بوضوح في الزاميتها بحيث تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها¹⁸⁴، من خلال توقيع المسؤولية على مخالفين هذه الرقابة وكذلك تعقيد إجراءات ممارستها ووضع شروط مقيدة لها، كما تهدف كذلك هذه الرقابة لتحقيق التدقيق في الحسابات¹⁸⁵، لكن رغم هذه الايجابيات الظاهرة إلا انه صعوبة إجراءاتها يؤدي إلى تعطيل العمل المحلي بمعنى بطء التسيير المالي المحلي¹⁸⁶.

¹⁸³—راجع المواد 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، متعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 64، صادر بتاريخ 27 نوفمبر سنة 2011.

¹⁸⁴—أيت أكلي أمال، بن حمامة نسيم، استقلالية البلدية في ظل القانون 11-10 (تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، التخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2011-2012، ص 51.

¹⁸⁵—عبد الطيف لونيبي، الرقابة المالية على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم و الحقوق السياسية، قسم حقوق، 2012-2013، ص 17.

¹⁸⁶—أيت أكلي أمال، بن حمامة نسيم، مرجع سابق، ص 51.

لكن دائما تبقى هذه الرقابة السابقة آلية إلزامية لضمان تطبيق القانون وتحقيق الشرعية المالية ولا يمكن التخلي عنها، لذا أسند المشرع مهمة الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها إلى رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية (فرع أول)، كذا رقابة لجان الصفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية

أسند المشرع مهمة الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها إلى المراقب المالي من خلال مرسوم تنفيذي 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها وقد كان هذا المرسوم محل تعديل سنة 2009 بموجب مرسوم تنفيذي 09-374¹⁸⁷، يتميز هذا الأخير بمهام رئيسية وأخرى ثانوية (أولا)، كما أسند للمحاسب العمومي وظيفة الرقابة السابقة لحوات الدفع وسندات التحصيل التي يصدرها الأمر بالصرف بموجب قانون رقم 90-21¹⁸⁸ (ثانيا).

أولاً: الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية

أ: المهام الرئيسية الإدارية للمراقب المالي

يتولى الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقب المالي حسب ما تنص عليه المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381¹⁸⁹ "يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية، الولاية، البلدية"، وحسب نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381¹⁹⁰، نلاحظ أن المشرع الجزائري وضع شروط تدل على إلزامية الكفاءة والخبرة الميدانية لتولي هذا المنصب المتميز.

¹⁸⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها ج.ر.ج.د.ش عدد 82، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، عدد 67 صادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2009.

¹⁸⁸ - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

¹⁸⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

¹⁹⁰ - راجع المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

يتمتع المراقب المالي بمهام تسند إليه بحكم منصبه المتميز ويساعده في أداء مهامه مراقبين ماليين مساعدين ويقومون بها تحت سلطته¹⁹¹، يكلف المراقب المالي بمهام رئيسية توصف بالجهرية.

حسب ما تحدده المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414¹⁹²، نستشف بعد استقراءنا لهذه المادة أنه تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها في الجماعات المحلية بنوعها الولايات والبلديات عكس ما نلاحظه في السابق إذ أن المشرع لم يدرج ميزانية البلديات وقد ترك ميزانيتها خاضعة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها¹⁹³.

يضاف إلى ذلك نص المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدلة سنة 2009¹⁹⁴: "يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجيا وفق لبرنامج تحدده من طرف الوزير المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات".

*مراقبة الالتزامات: حيث يقوم المراقب المالي حسب نص المادة رقم 9 من المرسوم التنفيذي 92-414¹⁹⁵ بمراقبة مدى مطابقة النفقات الملتمزم بها للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

¹⁹¹-تنص المادة 13 من مرسوم 92-414 المعدلة في 2009 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع نفسه "يكلف المراقب المالي المساعد، تحت سلطة المراقب المالي، بالحرص على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية".

¹⁹²-تنص المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، (قبل التعديل) مرجع سابق "تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات و الإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات...".

¹⁹³- تنص المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدلة سنة 2009 المرجع نفسه، "تبقى ميزانية المجلس الشعبي الوطني و البلدية خاضعتين للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها"،

¹⁹⁴- مرسوم تنفيذي رقم 92-414، المعدلة سنة 2009، المرجع نفسه.

*مراقبة الأمر بالصرف

يتولى المراقب المالي مراقبة الأمر بالصرف حيث يتأكد توفر أهليته مع العلم أن من خصائص الميزانية أنها عمل مرخص من صاحب الصفة، كذلك يتأكد من توفر الاعتمادات والمناصب المالية وتوفر التخصيص القانوني للنفقات.

ب: المهام الثانوية الإدارية للمراقب المالي

حسب نص المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414¹⁹⁶ المعدلة سنة 2009، يتميز المراقب المالي إضافة عن مهامه الرئيسية بمهام ثانوية تسند في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها وتتمثل فيما يلي:

-مسك سجلات تدوين التأشيريات و مذكرات الرفض

-مسك محاسبة التعداد الميزانياتي

-مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات

-تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

¹⁹⁵-تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدلة سنة 2009، المرجع نفسه،"يجب أن تحصل الالتزام والقرارات، المنصوص عليها في المواد 5 و6، و17 أعلاه، على تأشيرة المراقب المالي بعد فحص العناصر الآتية، و ذلك طبقاً لأحكام المادة 58 من قانون رقم 0 9-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 والمذكورة أعلاه:

-صفة الأمر بالصرف، مثلما هو محددة في القانون أعلاه، لاسيما المادة 23 منه

-مطابقتها التامة للقوانين و التنظيمات المعمول بهما،

-توفر الاعتمادات أو المناصب المالية،

-التخصيص القانوني للنفقة،

-مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة الرفقة".

¹⁹⁶-راجع المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدلة سنة 2009، مرجع سابق.

ج: إجراءات الرقابة التي يمارسها المراقب المالي

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل سنة 2009 سالف الذكر تسند إلى المراقب المالي مهمة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

1. الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها

تخضع القرارات المتضمنة الالتزام المسبق للنفقات قبل التوقيع عليها إلى تأشيرة المراقب المالي وقد حصرتها المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414¹⁹⁷ المعدل سنة 2009 والتي نستشف بعد استقراءها أن كل القرارات التي تتشا التزام في ذمة الجماعات المحلية يجب أن تخضع للرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي ليتأكد من مشروعيتها و قد أضاف التعديل الأخير مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق إذ تستلزم الرقابة السابقة عليها لأنه مجال خصب للفساد لنقص الشفافية في الإجراءات و يستوجب أن تتوفر فيها العناصر التي تقوم عليها الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها و المحددة المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالفة الذكر فالعناصر التي تقوم عليها الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها و تتمثل فيما يلي:

-توفر صفة الأمر بالصرف: في هذا الصدد يتم التأكد إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلاً قانونياً للقيام بهذه العملية.

_التأكد من المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها

¹⁹⁷ -تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدلة سنة 2009، مرجع سابق ، "تخضع المشاريع القرارات المبينة أدناه و المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:
_مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة،

-مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية،

-مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند قفل كل السنة المالية .

-مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق".

-التأكد من التخصيص القانوني للنفقة حيث لا يكفي وجود اعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة أي يغطي كل الاعتمادات المفتوحة لنفقة معينة¹⁹⁸.

2- الآثار المترتبة على الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

*منح التأشيرة

حسب نص المادة 1/10 من مرسوم تنفيذي رقم 92-414¹⁹⁹، معدل سنة 2009 نستشف انه قبل منح التأشير يتأكد المراقب المالي من قانونية الالتزامات المقدمة من طرف الأمر بالصرف و يراقب المراقب المالي إذا كانت الشروط المحددة في المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالفة الذكر متوفرة، في حالة ما إذا كانت نتيجة الرقابة ايجابية بمعنى توفر كل الشروط، في هذه الحالة تمنح التأشيرة من طرف الهيئات المختصة²⁰⁰، خاصة التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، التي تعتبر تأشيرة المراقب المالي إلزامية²⁰¹.

*الرفض المؤقت

يهدف الرفض المؤقت إلى تصحيح الأخطاء التي تم اكتشافها من طرف أعوان المراقبة المالية المكلفون إذ تعتبر من الأمور التي يمكن تداركها و المحددة في المادة 11 من المرسوم

¹⁹⁸-برابز عبد الحكيم، بن حمامة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 8.

¹⁹⁹- تنص المادة 1/10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009 مرجع سابق، "تختم رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء، على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية المذكورة في المادة 9 أعلاه".

²⁰⁰- لونيبي عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 9 6.

²⁰¹- تنص المادة 3/10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، المرجع نفسه، "تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي".

التنفيذي رقم 92-414²⁰² تبين لنا أن الرفض المؤقت عندما يكون الالتزام بتلك النفقة فيه مخالفة للتنظيم يمكن تدارك ذلك من خلال تصحيحه كما هو وارد في التنظيم، أو عند انعدام أو نقصان الوثائق التي تثبت وجود ذلك الالتزام أو نسيان بيان هام في الوثيقة المرفقة.

*الرفض النهائي

لضمان مشروعية النفقة سمح القانون للمراقب المالي استعمال هذه الوسيلة عندما يكون أمام حالات لا يمكنه تداركها و يعلل هذا الموقف بعدم مطابقة الالتزام للقوانين، أكدت على ذلك المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414²⁰³، لأنها تعتبر حالات لا تقبل التصحيح.

كما تحدد المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414²⁰⁴، المعدلة سنة 2009، إذ تبين انه يجب على الأمر بالصرف أن يطلع على كل الأسباب التي أدت إلى حدوث الرفض المؤقت أو النهائي من قبل المراقب المالي.

²⁰²-تنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع نفسه، "يبلغ الرفض المؤقت في الحالات الآتية:="

=_اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح،

-انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة،

-نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة".

²⁰³-"يعلل الرفض النهائي بما يلي :

-عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها

-عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية،

-عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت".

²⁰⁴-تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، مرجع سابق، "يجب على الأمر بالصرف، في

الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 اعلاه، في مرة واحدة، على كل الأسباب التي تعارض تأشيرة الملف.

يجب أن تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف على كل الملاحظات التي عاينها و كذا

مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة.

لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا.

يرفق المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي بملاحظات التي كان يجب أن يأخذها الأمر بالصرف بعين الاعتبار عند الرفض المؤقت، مع اشتراط عدم تكرار تبليغ الرفض المؤقت للأمر بالصرف من طرف المراقب المالي، كما يجب على المراقب المالي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل يعلل فيه أسباب الرفض النهائي، ليعطي الفرصة إلى الوزير المكلف بالميزانية لإعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، في حالة ما إذا كان رفض هذا الأخير غير مؤسس.

*تجاوز الرفض النهائي

يعتبر الرفض النهائي لمنح التأشيرة الذي يكون من طرف المراقب المالي كإجراء أخير ونفهم من خلاله عدم منح التأشيرة من طرف المراقب المالي لأسباب لا يمكن تداركها إلا انه السؤال المطروح هل يمكن أن يتجاوز الأمر بالصرف هذا الرفض النهائي؟

لقد أجابت عن ذلك المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414²⁰⁵، معدلة سنة 2009، إذ تبين لنا بشكل ظاهر انه يمكن للأمر بالصرف أن يمارس إجراء التغاضي²⁰⁶ في مواجهة المراقب المالي، لكن بشرط أن يعلم وزير المالية و بعدها يرسل الملف مباشرة إلى الأمرين

يجب على المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية، في هذه الحالة يسمح بإعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر ان العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسه".

²⁰⁵تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، مرجع سابق، "يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادتين 6 و7 من هذا المرسوم، أن يتغاضى عن ذلك مباشرة عن ذلك و تحت مسؤوليته، بمقرر معلل، يعلم الوزير المكلف بالميزانية".

²⁰⁶يقصد بالتغاضي إجراء استثنائي يستطيع بواسطته الأمر بالصرف أن يغض النظر و يأمر بصرف تلك النفقة، انظر لونيبي عبد اللطيف، مرجع سابق، ص73.

بالصرف الرئيسيين²⁰⁷، من جهة أخرى يجب على المراقب المالي إرسال ملف الالتزام الذي كان موضوع التفاوضي مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المالية²⁰⁸، أما وزير المالية يلزم عليه إرسال نسخة من ملف التفاوضي إلى المؤسسات المختصة برقابة النفقات العمومية²⁰⁹ على سبيل المثال مجلس المحاسبة.

ج- المهام المحاسبية للمراقب المالي

يمسك المراقب المالي محاسبة الالتزام بالنفقات و التي تحدد في كل وقت الالتزام بالنفقات التي تم تنفيذها، و تحدد مبلغ الأرصدة المتوفرة مع الإشارة إلى أن إجراءات محاسبية الالتزام بالنفقات يكون بقرار من طرف وزير المالية²¹⁰، كما ينجم عن محاسبة الالتزامات التي يمسكها المراقب المالي في مجال التجهيز و الاستثمار العمومي و التي تكون مبلغة من السلطة المؤهلة بمعنى الأمر بالصرف طبقا لمقرر البرنامج أو تفويض ترخيص البرنامج، هذا يكون بالنسبة لكل

²⁰⁷تنص المادة 18/ 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، المرجع نفسه، "يرسل الملف الذي يكون موضوع تفاوضي مباشرة، حسب كل حالة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي".

²⁰⁸تنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، المرجع نفسه "يجب على المراقب المالي، بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان، إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التفاوضي، مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية".

²⁰⁹تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، مرجع سابق، "يرسل الوزير المكلف بالميزانية، نسخة من الملف الذي كان موضوع التفاوضي، إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية".

²¹⁰تنص المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، المرجع نفسه، "يهدف مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات المنصوص عليها المادة 23 اعلاه، إلى تحديد في كل وقت:

_ مبلغ الالتزام بالنفقات المنفذة.

_ مبلغ الأرصدة المتوفرة.

تحدد إجراءات و كفيات محتوى محاسبة الالتزام بالنفقات بقرار من وزير المكلف بالميزانية".

قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية بالنسبة لكل عملية و يظهر ذلك جليا في جانب الالتزامات المنفذة و الأرصدة المتوفرة²¹¹. المقارنة قبل التعديل.

د-مسؤولية المراقب المالي

يتولى المراقب المالي تحمل المسؤولية عن كافة التأثيرات التي يمنحها²¹²، كما ينقل عبء المسؤولية للمراقب المالي المساعد و ذلك لا يكون إلا في حدود الاختصاصات الموضحة له لأنه يعمل تحت سلطته، تسقط المسؤولية التي يتحملها المراقب المالي في حالة اتخاذ إجراء التغاضي في مواجهته من طرف الأمر بالصرف، لكن بشرط إعلام وزير المالية بذلك .

يلزم المراقب المالي الالتزام بالسر المهني عند أدائه مهامه كما يتمتع بالحماية القانونية عن كل الضغوطات التي تقع عليه عند دراسة الملفات و القرارات و الهدف من ذلك الوقاية المسبقة من التجاوزات المالية و ضمان مشروعية الإجراءات المتبعة في هذه الرقابة الوقائية والتي تمكن من اكتشاف الخطأ قبل توقيعه و تنبيه الأمر بالصرف من اجل إعادة النظر و تصحيح ما يمكن تصحيحه²¹³.

²¹¹-تنص المادة 9 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع نفسه، "تعكس محاسبة الالتزامات، التي يمكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، طبقا لمقرر البرنامج أو تفويض ترخيص البرنامج، المبلغه له من السلطة المؤهلة، بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية و بالنسبة لكل عملية في الجوانب الآتية:

-الالتزامات المنفذة،

-الأرصدة المتاحة".

²¹²-تنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدلة سنة 2009، مرجع سابق، "يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته و على التأثيرات التي يمنحها و مذكرات الرفض التي يبلغها".

²¹³- برايز عبد الحكيم، بن حمادة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 11.

نستنتج على هذا الأساس أن الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي تسلط على الجانب الشكلي لمشروع قرار الالتزام بالنفقة و لا يدخل المراقب المالي عند ممارسته لرقابته في موضوع مشروع القرار الذي يتخذه الأمر بالصرف كما انه لا يأخذ بمراقبة ملائمة الالتزامات بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف فهو لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير بمنعني الأخطاء الإدارية التي يقوم بها الأمر بالصرف²¹⁴.

ثانيا: الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي كل شخص يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضع أساسا لسلطته، كما يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية²¹⁵، تسند إليهم مهام وفقا لقانون المحاسبة العمومية، ومن بين مهامهم الرئيسية تحصيل الإيرادات ودفع النفقات و ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها ، تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد و يضمن حركة حسابات الموجودات²¹⁶.

²¹⁴-تنص المادة 33 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، تمت سنة 2009، المرجع نفسه،"لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسته لمهامه.و بهذه الصفة، لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف".

²¹⁵- راجع المادة 34 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

²¹⁶-تنص المادة 33 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه،"يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22، بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات و دفع النفقات،

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم او الأشياء أو المواد المكلف بحفظها،

-تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد،

-حركة الحسابات الموجودات".

أ:مجالات الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي

ينفذ المحاسب العمومي الأوامر التي يصدرها الأمر بالصرف إما الأمر بالدفع أو الأمر بالتحصيل إلا انه لا يقوم بتنفيذ هذه الأوامر بمعنى لا ينتقل إلى المرحلة المحاسبية إلا بعد أن يتأكد من توفر الشروط المحددة في المادتين 35 و 36 من قانون المحاسبة العمومية²¹⁷ ويتأكد إذا توفرت الشرعية القانونية للنفقات و الإيرادات، كما يتأكد من توفر الشرعية المالية و المحاسبية .

1-رقابة الشرعية القانونية للنفقة

يتأكد المحاسب العمومي من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها²¹⁸، كما يتأكد من أن الخدمة المنجزة هي احد أهم ركائز المحاسبة العمومية²¹⁹، والتأكد من وجود الوثائق الثبوتية حيث يتعين إرفاقها بملف النفقة لإثبات تأدية الخدمة، كذلك يتأكد من أن المراقب المالي قد قام بالتأشير على مشروع قرار الالتزام و كذلك من توفر تأشيرة لجنة الصفقات العمومية²²⁰.

2_رقابة الشرعية المالية و المحاسبية

تنص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية²²¹ سالف الذكر "تسلط رقابة المحاسب العمومي فيما يخص شق النفقات على العناصر التالية :

يتأكد من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها²²²

²¹⁷راجع المادة 35 و 36 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

²¹⁸يراقب المحاسب العمومي مشروعية النفقة من الناحية الشكلية و لا تشمل رقابة الملائمة.

²¹⁹-نقصد بأداء الخدمة أن يقوم المحاسب العمومي بالتأكد إذا تم إنهاء مثلا المشروع من طرف المقاول لصالح الجماعة المحلية من اجل التمكن من دفع النفقة .

²²⁰-برابز عبد الحكيم،بن حمامة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص13.

²²¹- راجع المادة 36 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

²²²-يقصد بمطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة أن العملية التي أمر الأمر بالصرف بدفعها تتطابق مع جميع النصوص التشريعية و التنظيمية في المجال المالي المحاسبي، إذ يكمن دور المحاسب العمومي بشكل أساسي في رقابة مدى شرعية الأمر بالصرف من الناحية الشكلية و لا يتعدى دوره إلى رقابة ملائمة النفقة مع الالتزام إذ يعتبر هذا من اختصاص الأمر بالصرف لان عمله ذو طابع إداري، حرفوش ليلية، افوراج فروجه، ص32، مرجع سابق.

-يتأكد من توفر صفة الأمر بالصرف و المفوض له

-يتأكد من توفر الاعتمادات

-يتأكد من شرعية عملية تصفية النفقات

-يتأكد من أن آجال الديون لم تسقط²²³

-يتأكد من أن العملية لبت محل معارضة²²⁴

-يتأكد من الطابع الابرائي للنفقة

-يتأكد من مراقبة التأشير²²⁵

-يتأكد من الصفة القانونية للمكسب الابرائي²²⁶

3- الرقابة المحدودة للإرادات من طرف المحاسب العمومي

تنص عليه المادة 35 من قانون المحاسبة العمومية²²⁷ "يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة تحصيل الإيرادات"

²²³ -لقد تطرقت الجماعات المحلية إلى آجال سقوط الديون بالنسبة للولاية حسب نص المادة 174 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق، "ترفع ديون التي يلتزم بصرفها و تصفيتها و دفعها في اجل 04 سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها...". أما بالنسبة للبلدية تنص المادة 201 من القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق، "تتقدم الديون التي يلتزم بصرفها و تصفيتها و دفعها في اجل 04 سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها...".

²²⁴ -يتمتع المحاسب العمومي عن دفع النفقة إذا كانت الديون محل نزاع، مثلا: لا يوجد اتفاق نهائي حول سعر الخدمة المؤدات من طرف المقاول لصالح الجماعة المحلية، للمزيد من التفصيل أنظر حروفش ليلة، افوراج فروجة، مرجع سابق ص 33 .

²²⁵ -بمعنى التأكد من توفر تأشيرة المراقب المالي على مشروع قرار الالتزام بالنفقة الصادر من طرف الأمر بالصرف وتوفر تأشيرة لجان الصفقات العمومية، للمزيد من التفصيل أنظر وقاد أحمد، مرجع سابق، ص15.

²²⁶ -يقصد من المكسب الابرائي انه لا تبرا ذمة الجماعة المحلية إلا بعد التأكد من أن الأمر بالدفع الموجه يكتسي طابع الشرعية، أنظر حروفش ليلة، افوراج فروجة، مرجع سابق، ص33.

²²⁷ - قانون رقم 90-21 ، مرجع سابق.

نستشف من هذه المادة أن المحاسب العمومي لا يقوم بتحصيل الإيرادات إلا بعد التأكد من شرعيتها بمعنى قانونيتها وأنها صادرة من صاحب الاختصاص بمعنى من له صفة الأمر بالصرف من هنا نستنتج أن رقابة المحاسب العمومي في شق الإيرادات محدودة و هذا عكس ما نلاحظه في شق النفقات بحيث تخضع لرقابة دقيقة من طرف المراقب المالي إذ خصه المشرع بالرقابة السابقة للنفقات في مرحلة الالتزام من جهة أخرى نجد المحاسب العمومي يعيد رقابة هذه النفقة. نلاحظ أن المحاسب العمومي يركز على نفس العناصر التي يركز عليها المراقب المالي ومن هنا نصل إلى أن المشرع الجزائري أعطى أهمية كبيرة للنفقات بحيث أخضعها لرقابة مزدوجة و تركز أساسا على رقابة الشرعية المالية و المحاسبية و يمكن وصفها أنها دقيقة، لكن تعقيد هذه الإجراءات قد تؤدي إلى تعطيل العمل المحلي²²⁸.

ب:نتيجة الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي

ينتج عن رقابة المحاسب العمومي كعون مكلف بتنفيذ الميزانية و الرقابة القبلية لتنفيذ الميزانية في نفس الوقت، إما قبول دفع النفقة أو تحصيل الإيراد أو رفض دفع النفقة وتحصيل الإيراد، و يعود ذلك لعدم مشروعيتها، كما أن هناك حالات أين يمتنع فيها عن الدفع نهائيا، رغم هذه السلطة الرقابية التي يتميز بها إلا انه يمكن تجاوز رفض دفع النفقة من طرف الأمر بالصرف و هذا يكون وفق شروط محددة في قانون المحاسبة العمومية.

1-حالة قبول دفع النفقة

تنص المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية²²⁹ " يجب على المحاسب العمومي بعد إيفائه الالتزامات الواردة من المادتين 35 و 36اعلا، أن يقوم بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم"، نستشف من خلال تحليلنا لهذه المادة أن المحاسب العمومي يكون ملزما بدفع النفقات و تحصيل الإيرادات إذا كانت الشروط المحددة في المادة 35 و 36 متوفرة بمعنى يمنح تأشيرة الدفع أو التحصيل و يكون تحت مسؤوليته.

²²⁸-حرفوش ليلة ،افوراج فروجة، مرجع سابق، ص37.

²²⁹- أمر رقم 90-21 ، مرجع سابق.

كما يلتزم المحاسب العمومي بدفع النفقات وفق الآجال المحددة في المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46²³⁰ "يحول المحاسبون العموميون أوامر الصرف وحوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ استلامها و يتم حسابها ابتداء من شهر استلامها" أما بالنسبة لتحصيل الإيرادات حسب ما تنص عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46²³¹ "يرسل المحاسب العموميون الإشعار بإصدار الدين يتكفلون به إلى المدين في أجل 8 أيام برسالة موصى عيها مع الإشعار بالاستلام".

2- حالة رفض منح التأشير و تجاوز رفض المحاسب العمومي.

يقوم المحاسب العمومي برفض منح تأشير دفع النفقة أو تحصيل الإيراد عندما يتأكد لديه عدم احترام الشروط سابقة الذكر في النفقة أو الإيراد، بالنسبة للنفقة يوقف مباشرة المحاسب العمومي بدفعها في حالة تأكده من عدم مشروعيتها حسب ما تنص عليه المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية²³² "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته..."، غير انه حسب ما تنص عليه نفس المادة انه يحق للأمر بالصرف تجاوز هذا الرفض كونه الساهر على السير الحسن للمرافق العامة وتلبية المصالح العامة²³³ و يعتبر هذا الأخير مبرر كافي، حيث منح له حق تجاوز الرفض النهائي للمحاسب العمومي عن طريق إجراء التسخير الذي يمارسه اتجاهه، مع الإشارة إلى انه يكون في حالة شكه فقط في مشروعية النفقة.

²³⁰ -مرسوم تنفيذي رقم 93-46، مؤرخ في 06 فيفري 1993، يتعلق بتحديد آجال دفع النفقات و تحصيل أوامر الإيرادات و البيانات التنفيذية و إجراءات قبول القيم المدومة، ج.ر.ج.د.ش عدد9، صادر بتاريخ 10 فيفري 1993.

²³¹ -مرسوم تنفيذي رقم 93-46، المرجع نفسه.

²³² - قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

²³³ - بلغزالي محمد رفيق، كريم بلقاسم، الرقابة على النفقات العمومية، دراسة حالة التكوين المهني و التمهين، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، في شعبة علوم اقتصادية، تخصص محاسبة و جباية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، 201-2013، ص34.

يضاف إلى ذلك حسب ما تنص عليه المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية²³⁴ الشروط التي يجب توفرها في إجراء التسخير "إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية و المالية، وعليه أن يرسل حينئذ تقريراً حسب الشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم"، نستشف من هذه المادة انه يعتبر إعلام وزير المالية كضمانة لحماية المحاسب العمومي إذ يسقط عنه المسؤولية في حالة ما إذا كان قرار الأمر بالصرف غير مشروع، كما نشير إلى أن تجاوز رفض المحاسب العمومي من طرف الأمر بالصرف يعتبر دليل على عدم فعالية رقابته و هذا ما يتنافى مع مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.

3- حالة عدم قبول إجراء التسخير من طرف المحاسب العمومي

يستوجب أصلاً قبول المحاسب العمومي دفع النفقة بعد إجراء التسخير الذي يجريه الأمر بالصرف اتجاهه لكن استثناء يمكنه رفض ذلك التسخير حسب ما تنص عليه المادة 48 الفقرة الثانية من قانون المحاسبة العمومية²³⁵، "غير انه، يجب على كل محاسب ان يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللاً بما يأتي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة،

- عدم توفر أموال الخزينة،

- انعدام إثبات أداء الخدمة،

- طابع النفقة غير الإبرائي،

- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان كل ذلك منصوحاً عليه في التنظيم المعمول به".

ج: نتيجة مسؤولية المحاسب العمومي عن مخالفة القانون

²³⁴ - قانون رقم 21-90، مرجع سابق.

²³⁵ - قانون 21-90، مرجع سابق.

تطرقنا في الفصل الأول إلى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية المحددة في المواد 38 و 40 من قانون المحاسبة العمومية²³⁶ فقد أكدت على المسؤولية الشخصية و المالية التي يتحملها المحاسب العمومي عند مخالفته للشروط المحددة في المادتين 36 و 37 من قانون المحاسبة العمومية سالفتي الذكر.

ينتج عن مخالفة المحاسب العمومي للقانون مسؤولية، التي خص المشرع حق تقريرها لوزير المالية أو مجلس المحاسبة حسب نص المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية²³⁷. نلاحظ على هذا الأساس أن المحاسب العمومي يمكن أن يعتبر مدينا إذ صدر قرار بإدانته من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة، إذ يلزم عليه في هذه الحالة وفاء الديون العمومية، لأن أمواله ضامنة لوفاء الدين²³⁸ ويمكن للخزينة أن تمنحه تسبيق لأجل دفع المستحقات²³⁹. كما يمكن أن يكون الإبراء الرجائي الذي يقره وزير المالية كلي أو جزئي لفائدة المحاسبين العموميين و هذا مع اشتراط الأخذ برأي الهيئة المعنية و مجلس الدولة مع الإشارة أن هذا الإبراء يتم بعد إثبات قيام المحاسب العمومي بالعملية في ظروف قاهرة، بحيث تتحمل الميزانية العامة للدولة الأعباء المرافقة²⁴⁰.

²³⁶ - راجع المادتين 38 و 40 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

²³⁷ - راجع المادة 46 من القانون رقم 90-21، المرجع نفسه.

²³⁸ - تنص المادة 54 من قانون رقم 90-21، مرجع سابق، "يتعين على المحاسب العمومي قبل مباشرة وظيفته، ان يكتب تأميناً على مسؤوليته المالية".

²³⁹ - تنص المادة من قانون رقم 90-21، المرجع نفسه، "يتعين على المحاسب العمومي أن يغطي بأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق و كل نقص حسابي مستحق يتحمله.

و يمكن للخزينة العمومية عند الاقتضاء وفق الشروط عن طريق التنظيم، أن تعطيه تسبيقات من الأموال اللازمة لتغطية العجز المالي او نقص الحساب المستحق..."

²⁴⁰ - يرايز عبد الحكيم ، بن حمامة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص15.

الفرع الثاني: الرقابة القبلية من طرف لجان الصفقات العمومية المحلية

تمارس الرقابة السابقة من طرف لجان الصفقات العمومية عن طريق موظفين تقنيين يتم تعيينهم على المستوى المحلي و من طرف ممثلين منتخبين و معينين وموظفين مكلفين بالرقابة المالية القبلية للتأكد من مطابقة الصفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها و من ناحية أخرى يتم منح التأشيرة الخارجية من طرف لجان الصفقات العمومية المحلية المختصة حسب معايير محددة قانونا، لذا سنركز في هذا الفرع على الرقابة السابقة للجان الصفقات العمومية (أولا)، ثم نبين نتيجة هذه الرقابة (ثانيا)، ونسلط الضوء على الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة (ثالثا).

أولا: الرقابة الخارجية السابقة للجان المحلية

تتصدر الرقابة القبلية من طرف لجان الرقابة الخارجية حسب ما تنص عليه المادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247²⁴¹ تتمثل الرقابة الخارجية، في مفهوم هذا المرسوم وفي إطار العمل الحكومي، في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية في القسم الثاني من هذا الفصل، للتشريع و التنظيم المعمول بهما. وترمي الرقابة الخارجية أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية، وتخضع الملفات التي تدخل في اختصاص لجان الصفقات للرقابة البعيدة، طبقا لأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

تسعى رقابة اللجان إلى مراقبة إدارة الأموال العامة لمعرفة ما إذا كانت هذه الأموال قد استخدمت وفقا للأهداف المخصصة لها²⁴².

²⁴¹ -مرسوم رئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

²⁴² - Amira TLILI, Réforme de la réglementation des marchés publics en Tunisie : Étude comparée avec les normes internationales, Master « Administration publique » Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg Ecole nationale d'administration, Le 19 décembre 2014, 2013-2014p 25.

يتطلب لضمان مشروعية الصفقة توفر المبادئ الأساسية لإبرام الصفقات العمومية المحددة في نص المادة 05 من قانون الصفقات العمومية المتمثلة في مبدأ الحرية للوصول إلى المتطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وضمان شفافية الإجراءات فالشفافية في التسيير تعادل وجود الكفاءة وأداء الخدمة فالشفافية هي نتيجة لتنفيذ كل إجراءات الصفقات العمومية والتحكم في وظيفة الإدارة²⁴³.

تهدف الشفافية إلى ضمان العدل والمساواة أثناء مراحل دورة الصفقة، بغرض مكافحة الفساد الذي يزدهر في سرية، وعلى هذا الأساس يتعين على المصلحة المتعاقدة المبرمة للصفقة تقديم جميع المعلومات وبصورة واضحة على كل اللوائح وذلك لضمان المساواة في المعاملة بين المشتركين في جميع المراحل²⁴⁴.

أ- هيمنة ممثلين السلطة المركزية من حيث تشكيلة اللجان الرقابية المحلية للصفقات

تتشكل اللجنة الولائية حسب ما تنص عليه المادة 173 من قانون الصفقات العمومية²⁴⁵، الوالي الذي يرأس اللجنة الولائية بصفته الممثل القانوني للولاية و الدولة حسب المادة 110 من قانون الولاية²⁴⁶، كما أسندت الرقابة الشعبية لممثلين فقط عن المجلس الشعبي الولائي ويمكن اعتبار ذلك هيمنة من طرف السلطة المركزية لنقص عدد المنتخبين في هيئة رقابة تعتبر محلية.

يكلف بالرقابة التقنية موظفين معينين على المستوى المحلي وليس منتخبين، يكلف بالرقابة التقنية موظفين معينين على المستوى المحلي وليس منتخبين وتجدر الإشارة إلى أن في قانون فرنسا سنة 1980 اتجهت نحو التخفيف من الوصايا التقنية عكس ما هو في الجزائر التي

²⁴³ - **DRIDI Habib**, Cadre législatif et institutionnel des marchés publics: trouver l'équilibre entre transparence et efficacité Directeur général à la présidence du gouvernement, Président du Comité de Suivi et d'Enquête sur les marchés publics, , P 30.

²⁴⁴ - **Amira TLILI**, op, cit, p24.

²⁴⁵ -مرسوم رئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

²⁴⁶ -راجع نص المادة 110 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

تغاضت عن ذلك بمواصلتها لإتباع النهج الفرنسي القديم، ويظهر ذلك من خلال قانون الجماعات المحلية لسنة 1990 إلى غاية القوانين الحالية وينجم عن ذلك التبعية المطلقة للسلطة المركزية والتقليص من مفهوم اللامركزية الإدارية وهذا ما يتناقض مع الدستور²⁴⁷، أما فيما يخص الرقابة المالية فقد أسندت إلى المراقب المالي و أمين خزينة الولاية و هذا ما يؤكد علاقة الصفقة بالخزينة العمومية وتكمن أهميته في ضمان ترشيد النفقات المحلية بمعنى التسيير العقلاني للأموال العمومية²⁴⁸.

كما تتشكل لجنة البلدية للصفقات حسب نص المادة 174 من قانون الصفقات العمومية²⁴⁹ من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاعتبار ممثلا للسلطة التنفيذية في البلدية حسب نص المادة 15 من قانون البلدية يتولى رئاسة اللجنة كما يمكن أن يكون ممثلا عنه بمعنى نائبه، أو رئيسا ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين عن وزير المالية يظهر من خلال مصلحة الميزانية بحيث تمارس رقابة قبلية من طرف المراقب المالي، كذلك مصلحة المحاسبة يمارس محاسب عمومي رقابة قبلية، أما بالنسبة للمصلحة التقنية المعينة بالخدمة في الولاية يكون حسب موضوع الصفقة بناء، أشغال عمومية، ري عند الاقتضاء.

نلاحظ على هذا الأساس أن تشكيلة المنتخبين قليل مقارنة بعدد المعينين التابعين للوزارة وهذا بحد ذاته يعتبر هيمنة من طرف السلطة المركزية، لذلك يجب تزويد الجماعات المحلية بمصالح تقنية مؤهلة والقادرة على الدراسة الفعالة للمشاريع. ويستوجب تأطير المنتخبين المحليين

²⁴⁷ بلخيظر عبد الحفيظ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف-2، 2014-2015، ص66.

²⁴⁸ - لونيبي عبد اللطيف، مرجع سابق، ص106.

²⁴⁹ - راجع المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

من اجل تمكينهم لتسيير الشؤون المحلية لتجنب أي تدخل أو توجيه من طرف السلطة المركزية²⁵⁰.

ب - مجال الاختصاص الرقابي للجان المحلية

يقوم اختصاص اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية السابقة للصفقات العمومية على معيارين و هما كالتالي:

1- المعيار العضوي: بالرجوع إلى المادتين 173 و 184 من قانون الصفقات العمومية²⁵¹ تمارس رقابة الخارجية للجنة الولائية للصفقات على دفاتر الشروط²⁵² و الصفقات التي تبرمها الولائية أو المصالح الغير الممركزة أو مصالح الدولة الخارجية للدولة، يحدد ذلك حسب المعيار المالي.

2_ المعيار المالي: يكون من اختصاص لجنة الولائية للصفقات الرقابة ،عندما تكون المبالغ يساوي أو يفوق عن مليار د.ج بالنسبة لصفقات أشغال،عندما يساوي أو يفوق عن ثلاث مائة مليون صفقات لوازم يساوي أو يفوق مائتي مليون صفقات الخدمات،يساوي أو يفوق مائة مليون د.ج بالنسبة لصفقات خدمات.

يضاف إلى ذلك تختص اللجنة الولائية في الصفقات التي تبرمها البلدية عندما يكون المعيار المالي بمعنى عندما تكون المبالغ مائتي مليون د.ج بالنسبة صفقات أشغال واللوازم،خمسعين مليون دينار بالنسبة للصفقات الخدمات، عشرون مليون د.ج بالنسبة لصفقات دراسات.

²⁵⁰ - بلخيظر عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 67.

²⁵¹ - راجع المادتين 173 و 184 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

²⁵² - pour plus d'informations sur sa consulter , Kahoul Zahi, Contrôle interne des marchés publics Commission des Marchés publics de L'Université de Abdelhamid Mehri, Journée d'étude sur les Marchés Publics, 30 Novembre 2015 , P 6 .

نلاحظ أن المبالغ الممنوحة لمشاريع الولاية اكبر من المبالغ الممنوحة لمشاريع البلدية، هذا يعود إلى أن الولي يعتبر ممثل للدولة كما اشرنا إليه سالفاً على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقدم له تنفيذ مشاريع صغيرة بأموال ضئيلة هذا ما يؤكد عجز البلديات.

يضاف إلى ذلك اللجنة البلدية للصفقات يظهر مجال اختصاصها في الرقابة السابقة الخارجية للصفقات العمومية من خلال المعيارين التاليين:

المعيار العضوي: تختص لجنة البلدية للصفقات حسب نص المادة 174 سالفه الذكر، بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات التي تبرمها البلدية بمفهوم المخالفة عندما تتوفر المبالغ المحددة في المعيار المالي.

المعيار المالي: بالنسبة للصفقات التي تقل قيمتها المالية عن مائتي مليار د.ج في حالة صفقات أشغال، و خمسين مليون د.ج في حالة صفقات الخدمات دراسة دفاتر الشروط، وعشرون مليون د.ج في حالة صفقات الدراسات.

ثانياً: نتيجة رقابة اللجان المحلية للصفقات

تتوج رقابة لجان الصفقات العمومية بمنح التأشيرة من طرف اللجنة المحلية المختصة أو رفضها خلال اجل أقصاه 20 يوماً، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة مع الإشارة إلى أن اجل الطعون يسير بموجب أحكام المادة 82 من نفس المرسوم²⁵³.

²⁵³ -راجع نص المادة 178، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

ثالثا- الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للتأشيرة

يمكن للمتعهد حسب المادة 82 من قانون الصفقات العمومية²⁵⁴، الطعن في شرعية المنح المؤقت للصفقة و له أن يحتج بإلغائه أو طلب إعلان عدم جدوى الصفقة، أو طلب إلغاء الإجراء، و ذلك يترجم برفع طعن لدى اللجنة المختصة خلال عشرة أيام من المنح المؤقت للصفقة، و هنا نلاحظ انه يجب الرد على الطعن من طرف اللجنة خلال خمسة عشر يوم من تاريخ انتهاء العشر أيام، و يبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة و لصاحب الطعن، و في حالة وجود طعن خلال عشرة أيام من المنح المؤقت للصفقة هنا على المصلحة المتعاقدة أن تمدد المدة إلى ثلاثين يوم و لا تعرض المنح المؤقت للصفقة أمام اللجنة المختصة.

نستنتج إذن يجب احترام آجال الطعون من طرف الإدارة المبرمة للصفقة قبل عرض المنح المؤقت للصفقة، كذلك اللجنة المكلفة بالرقابة يجب أولا أن يكون من اختصاصها العضوي والمالي وتحترم الآجال المحددة.

المبحث الثاني

تعقيد الرقابة اللاحقة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

تبدأ الرقابة اللاحقة بعد انتهاء السنة المالية وبعد استخراج الحساب الإداري للبلدية والولاية²⁵⁵، وتأخذ هذه الرقابة صور متعددة فلا تقتصر على المراجعة الحسابية المستخدمة في جميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، إنما تتعدى إلى حدود بحث مدى كفاءة الجماعة المحلية في استخدام الأموال العامة مع الإشارة إلى أن هذه الرقابة تقوم على أساس التوقيت الزمني ، أي الأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية، ويسمى بالرقابة

²⁵⁴ -راجع نص المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع نفسه.

²⁵⁵ -عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص.48.

البعديّة، التي تهدف إلى توقيع العقاب و الجزاء على مرتكبي المخالفات²⁵⁶، كما تهدف إلى ضمان الامتثال للقانون وممارسة الوصايا التي تبين العلاقة بين الدولة و السلطات المحلية مع تحديد شروط ممارستها²⁵⁷.

تشمل الرقابة الخارجية أجهزة مختصة نجد رقابة المفتشية العامة للمالية (مطلب أول) ورقابة مجلس المحاسبة (مطلب ثان).

المطلب الأول

الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية

يتولى الرقابة البعديّة على السير الحسن للأموال العمومية أجهزة مستقلة ظاهريا عن السلطة المركزية من حيث المهام الرقابية الموكلة إليها، لكن تبقى دائما في تبعية للمركز من حيث تشكيلتها، وجدت خصيصا لتحقيق الغرض الرقابي منها المفتشية العامة للمالية التي أنشأت نتيجة للتطورات المتواصلة لنشاطات الدولة سنة 1980 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53²⁵⁸، لقد تم تعديل جزء من هذا المرسوم الأخير فيما يتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي 92_78²⁵⁹، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي 08_272²⁶⁰، هذه التعديلات كانت

²⁵⁶ -ربحي كريمة، وبركان زهية، مراقبة الجماعات المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، باتنة، 2010، ص17.

²⁵⁷ - PHILIPPE LIMOUZIN-LAMOUTHE, les contrôles externes, budgétaires et comptables et la gestion des collectivités locales: un bilan, une problématique article, politique et management public, année 1988 /volume 06 /numeron03/p.p.39-59.

²⁵⁸ -مرسوم تنفيذي رقم 80-53، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش. عدد، 10، صادر بتاريخ 04 مارس سنة 1980.

²⁵⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية ج.ر.ج.د.ش. عدد 15، صادر بتاريخ 26 فيفري 1992، حيث تنص المادة 23 تلغى أحكام المواد من 02 إلى 32 من المرسوم رقم 80-53.

نتيجة للتحويلات الاقتصادية بحيث انتقلت الجزائر من تبني النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق الليبرالي، تتميز المفتشية العامة للمالية بهيكلها التنظيمي على المستوى المركزي و المحلي²⁶¹ وسنتناول في هذا المطلب مجال رقابة المفتشية (فرع أول)، سنبين الآثار المترتبة عن هذه الرقابة (فرع ثان)، و سندرج قواعد سير هذه الرقابة و طريقة عملها المحدود (فرع ثالث)، لنصل إلى نتيجة هذه الرقابة (فرع خامس) و أخيرا نبين السبب الذي جعل وصف عملها بعدم الفعالية (فرع سادس).

فرع الأول: مجال رقابة المفتشية العامة للمالية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

تمارس المفتشية العامة للمالية مهام رقابية تنقسم إلى مهام أصلية توصف بالكلاسيكية (أولا)

و إلى مهام مستحدثة أهمها تقييم السياسة المحلية للهيئة العمومية المراقبة (ثانيا).

²⁶⁰ -مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 9 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

²⁶¹ - تتميز المفتشية العامة للمالية على المستوى المركزي وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-32 من هياكل للرقابة والتقييم وهياكل للدراسات و الإدارة والتسيير مع الإشارة إلى أنها تعمل تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية و بدوره يخضع لسلطة وزير المالية، أما بالنسبة لهيكل التنظيمي للمفتشية على المستوى المحلي فهو محدد و فقا لمرسوم التنفيذي رقم 92-33 و يتكون من عشرة مديريات جهوية تقوم بالرقابة و التقييم على المستوى المحلي يديرها مدير جهوي يعين بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية، ويحدد اختصاصها الإقليمي بواسطة قرار صادر من وزير المالية و هي محددة حاليا حسب قرار وزاري المؤرخ في 02 جانفي 1999 المعدل و المتمم للقرار الوزاري المؤرخ في 06 فيفري 1994 الذي يضبط توزيعها الإقليمي، راجع برايز عبد الحكيم، بن حامة عبد الرحمان، مرجع سابق.

أولاً: المهام الرقابية الأصلية للمفتشية العامة للمالية

نقصد بالمهام الرقابية الأصلية للمفتشية العامة للمالية بمعنى المهام التي تم تكريسها فيها منذ استحداثها و هي عبارة عن مهمة الرقابة و التدقيق بالإضافة إلى مهام التحقيق و الدراسات والخبرات و هي كالتالي:

1_ مهمة الرقابة و التدقيق في تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

تتخصر المهمة الأساسية المفتشية العامة للمالية في التأكد من الاستغلال العقلاني للموارد المالية البشرية، و الاستخدام الرصين لجميع الوسائل و الوثائق و الحسابات ، وضمان المشروعية من خلال التطبيق الحسن للقوانين و التنظيمات و التعليمات الموضوعة لعمل الهيئة الخاضعة للرقابة²⁶²، لقد تم تخصيص مواد تبين بوضوح مجال رقابة المفتشية العامة للمالية .

تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272²⁶³ "تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي للمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية "

نستشف من تحليل هذه المادة أن من المهام الأساسية للمفتشية العامة للمالية رقابة التسيير المالي و المحاسبي سواء كان للمصالح الدولة أو الهيئات و الأجهزة التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية بمعنى تخضع لقانون المحاسبة العمومية²⁶⁴، كذلك الجماعات المحلية و هي لب موضوعنا فهي تراقب مدى نجاعة السياسة التي اتبعتها الجماعة المحلية في تسيير ماليتها

²⁶² -حرفوش ليلة ،افوراح فروجة، مرجع سابق، ص63.

²⁶³ -مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

²⁶⁴ -قانون رقم 90-21، مرجع سابق.

تراقب المفتشية العامة للمالية دقة الحسابات بمعنى تراقب الاختلالات التي حصلت عند أداء الوظيفة المحاسبية من طرف المحاسب العمومي فراقبتها تكون بعد تنفيذ الميزانية بمعنى بعيدية²⁶⁵.

تنص المادة 01/03 من المرسوم رقم 272-08²⁶⁶ "تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال المواد التي جمعها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية".

نستشف من تحليل هذه المادة أن المفتشية العامة للمالية من خلال راقبتها تتعرف على مصير تلك الأموال التي تجمعها الهيئات أو الجمعيات بمناسبة هدفها التضامني فتتعرف بواسطة هذه الرقابة إذا كانت تلك الاعتمادات التي تكسبها على شكل هبة تخصص لدعم القضايا الإنسانية أو الاجتماعية.. الخ، أو لم تخصص لذلك الهدف فهنا تظهر فعالية رقابة المفتشية العامة كجهاز مستقل.

يضاف إلى ذلك تنص المادة 3 الفقرة الثانية من نفس المرسوم السالف الذكر²⁶⁷ "يمكن أن تمارس راقبتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة ، أو قرض أو تسبيق أو ضمان"، فغالبا ما تكون إيرادات الجماعة المحلية كشخص معنوي عبارة عن إعانات و مساهمات مثل ما تنص المادة 195 الفقرة 2 من قانون البلدية²⁶⁸ "تتكون إيرادات قسم التسيير مما

²⁶⁵ يقصد بالرقابة البعيدية هي تلك الرقابة التي تقوم بها أجهزة مختصة مستقلة مثل المفتشية العامة للمالية، تقوم برقابة لاحقة تكشف من خلالها الأخطاء و المخالفات و تبين كيفية استعمال و صرف مالية الجماعات المحلية ، بواسطتها يتم تحديد الأضرار التي لحقت بالجماعة المحلية من جراء الاختلاسات و تبديد المال العام .للمزيد من التفصيل أنظر

لونيسى عبد الطيف ، مرجع سابق، ص118.

²⁶⁶ مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

²⁶⁷ مرسوم تنفيذي رقم 08-272، المرجع نفسه.

²⁶⁸ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

يأتي: المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة...، فيمكن دور المفتشية العامة كجهاز رقابة معرفة مصير هذه الأموال و التدقيق في الحسابات .

أما بالنسبة للرقابة التي تمارسها على الأشخاص أو الفئات المعنية برقابة المفتشية العامة للمالية حسب ما تنص عليه المادة 11 من نفس المرسوم 08 - 272²⁶⁹ تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا برقابة موسعة ، و لتفتيش مصالح الإدارات و الهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية وكذا بتقدير نشاط و فعالية المصالح الرقابية التابعة له " .

يتعلق الأمر هنا إذن بالأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية سواء بالنسبة للمرحلة الإدارية، المتمثلين في الأمرين بالصرف أو المرحلة المحاسبية، المتمثلين في المحاسبين العموميين الذين يعملون تحت وصاية وزير المالية، فالمفتش المالي يخول له القانون سلطة محاسبة و إجراء الفحص المالي على موظف أو عون للدولة .

نستنتج هذا الأساس انه تنحصر ان رقابة المفتشية العامة للمالية تسلط في البحث على مدى شرعية و دقة الحسابات دون أن تكون لديها أي صلاحية في النظر في مدى ملائمة النفقة للالتزام

2- مهام التحقيق و دراسات الخبرات

يظهر لنا بوضوح كيفية تسيير رقابة المفتشية العامة للمالية من خلا نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 08-272²⁷⁰ السالف الذكر لتنفيذ المواد 2 و3 و4 أعلاه، تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة و التي تقوم، حسب الحالة، خصوصا على ما يأتي:

²⁶⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

²⁷⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 08_272، المرجع نفسه.

- سير الرقابة الداخلية و فعالية هياكل التدقيق الداخلي،
- التسيير المالي و المحاسبي و تسيير الأملاك
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها،
- دقة المحاسبات و صدقها و انتظامها،
- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف ،
- شروط تعبئة الموارد المالية
- تسيير اعتمادات الميزانية و استعمال وسائل التسيير،
- شروط منح و استعمال المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات العمومية ،
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية".

نستنتج مما سبق تفعيل رقابة المفتشية العامة للمالية إذ لم تكتفى بتدخلها عن طريق التدقيق في الحسابات إذ وسع مجال رقابتها في التحقيق و الدراسات و الخبرات من أجل ضمان مشروعية كل التصرفات التي تقوم بها الجماعات المحلية التي لديها الحق في التصرف في الأموال العمومية.

ثانيا: المهمة الرقابية المستحدثة

لقد أوكلت إلى المفتشية العامة للمالية بالإضافة إلى المهام الرقابة و التدقيق و التحقيق و الدراسات ، مهام بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر، تعتبر جديدة و المتمثلة

في مهمة تقييم السياسة المالية المتبعة من قبل الجماعة المحلية كما تنص المادة 4²⁷¹ يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي:

-تقييم أداءات أنظمة الميزانية ،

-التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل،

-التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي و المالي و المحاسبي،

-تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح ذات الطابع الاقتصادي و المالي و المحاسبي

-تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها.."، نلاحظ على هذا الأساس أن تقييم السياسات العمومية يهدف إلى البحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الإلزامية بمعنى تقييم النشاط العمومي و الاطلاع على ما تم تحقيقه في كل المجالات منها الاقتصادية و المالية ..الخ و التي تكون محددة وفق تحاليل اقتصادية لنتمكن من تقدير نجاح الجماعة المالية في تسيير أموالها أم العكس²⁷².

نجد انه هناك مهام جديدة منحت للمفتشية العامة قصد القيام بالدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية من اجل الوقوف أمام ترشيد الإنفاق العمومي و فعالية الإدارة المكلفة بتسيير الموارد المالية بالإضافة إلى أن المفتشية العامة للمالية تقوم بمقارنة النتائج بالأهداف المحققة وتقدم البدائل و الاقتراحات لمعالجة نقائص السياسة المتبعة ، لكن رغم هذه المهام المستحدثة للمفتشية العامة للمالية المتمثلة في التقييم إلا انه تبقى رقابتها توصف بالغير الفعالة لأنه لا توجد المعلومات الكافية لأدائها على أحسن الأحوال، هذا يعود أساسا إلى أن عملها يبقى محصور في

²⁷¹- مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

²⁷²-حرفوش ليلة، افوراح فروجة، مرجع سابق، ص69.

الطابع الإعلامي للجهة الوصية حول طرق تسيير الإدارات العمومية و تقديم اقتراحات لكنها غير ملزمة²⁷³.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على رقابة المفتشية العامة للمالية

تنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272²⁷⁴ عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام، دون تأخير، بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها...."

نستشف بعد تحليل هذه المادة الأخيرة عندما تراقب المفتشية العامة للمالية الحساب المالي المنجز من طرف جماعة محلية، تطلب من الجهة المراقبة تحيين محاسبتها أو إعادة ترتيبها في حالة وجود المحاسبة، أما إذا كانت هذه المحاسبة غير موجودة أصلاً أو تعرف تأخراً واختلالات يجعل من فحصها العادي مستحيلاً، نجد المفتشية العامة للمالية تتخذ مباشرة إجراءاتها اتجاه ذلك التصرف عن طريق تحرير المفتشون محضر قصور تبين فيه انه يستحيل ممارسة الرقابة وبعدها تطلب من السلطة السلمية اتخاذ إجراء المحاسبة اتجاه الهيئة المراقبة و هنا نلاحظ إذا كان في البلدية يبلغ الوالي أما إذا كان في الولاية يبلغ وزير الداخلية من اجل اتخاذه و يجب على السلطة السلمية أن تأمر بإعادة المحاسبة أو اللجوء إلى الخبرة عند الاقتضاء و إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة .

نلاحظ على هذا الأساس أن محاسبة الجماعة المحلية يكون من طرف السلطة الوصية فيقتصر دور المفتشية العامة للمالية في إعلامها بالتجاوز الحاصل فليس لها حق محاسبة من قام بالتقصير .

²⁷³ - سويفات أحمد، مرجع سابق، ص.ص 232، 233.

²⁷⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

يضاف لذلك لتأكيد أكثر على هذا الإجراء من خلال المادة 8 من الرسوم التنفيذي رقم 08-272²⁷⁵، انه عدم مسك المستندات المحاسبية المالية و الإدارية يعتبر عمل غير مشروع يرتب نفس الآثار بمعنى تتخذ المفتشية العامة للمالية نفس الإجراءات المتخذة في المادة 7 السالفة الذكر، كذلك المادة 9 من نفس المرسوم²⁷⁶، تبين لنا حالتين يتم فيها اتخاذ هذا إجراء بمعنى إعلام السلطة الوصية مباشرة من طرف المفتشية العامة للمالية تكون عند حصول حالة قصور وجود ضرر جسيم خلال المهمة فيتم تبليغ السلطة الوصية فوراً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة.

تجدر الإشارة إلى انه يحق لأعوان المفتشية العامة الحصول على كل المعلومات التي يحتاجونها، وليس لمسؤولي المصالح أو الموضوعين تحت سلطتهم أن يحتجوا بحفظ السر المهني قصد التهرب عن تقديم المستندات الواجب فحصها و اللازمة التي تساعد على تفعيل رقابة المفتشية العامة²⁷⁷.

الفرع الثالث: قواعد سيرها و طريقة عملها المحدود

تنص المادة 13 في الفقرة الأولى نفس المرسوم التنفيذي رقم 08 -272²⁷⁸ تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد و يعرض على الوزير المكلف بالمالية، خلال الشهرين الأولين من السنة .

يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة، و تبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة "

²⁷⁵مرسوم تنفيذي رقم 08 -272، مرجع سابق.

²⁷⁶مرسوم تنفيذي رقم 08-272، المرجع نفسه.

²⁷⁷سويقات أحمد، مرجع سابق، ص231.

²⁷⁸مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

نستشف من خلال هذه المادة انه كأصل رقابة المفتشية العامة للمالية تكون مؤطرة.

كما تنص المادة 13 في الفقرة الثانية من نفس المرسوم السالف الذكر "غير انه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات و الجهات المذكورة في الفقرة أعلاه".

يعتبر هذا استثناء عن الأصل إذ يمكن للمفتشية العامة ممارسة الرقابة خارج إطار البرنامج لكن ذلك مقيد بشرط و هو لا بد أن يكون بطلب مسبق من وزير المكلف بالمالية .

يقوم عمل المفتشية العامة للمالية أساسا على مبدأ الفجائية أو المباغته²⁷⁹، بحيث نجد هذه الأخيرة تنتقل إلى عين المكان و تكون بذلك الفحوص و التدقيقات فجائية بمعنى انه ليس هناك إنذار مسبق يمكن أن نصف ذلك أن المفتشية العامة تريد مسكهم في حالة تلبس،مثلا في حالة ما إذا وجدت أن الجماعة المحلية لم تقم بمسك الدفاتر، تؤكد على ذلك المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272²⁸⁰ تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان و على الوثائق وتكون الفحوص و التحقيقات فجائية"، بذلك يقوم أعوان المفتشية العامة للمالية بالاطلاع على سجلات و المعلومات ثم يتأكدون من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات و المعلومات المبلغة، كما تقوم في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء معاينة الخدمة المنجزة، بعد ذلك تقوم فرقة التفتيش بعملية مراجعة اجراءات المحاسبون العموميون²⁸¹، لتأكد من عدم وجود ثغرات تؤثر على مشروعية تصرفاتهم.

²⁷⁹حرفوش ليلة ،افوراح فروجة ، مرجع سابق ،ص72.

²⁸⁰مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

²⁸¹سويقات أحمد، مرجع سابق، ص230.

عند نهاية المهمة الرقابية من طرفة المفتشية العامة للمالية عن طريق مفتشين ينتقلون إلى عين المكان بمعنى الهيئة المراقبة، تعد المفتشية تقريراً تؤكد فيه المعاينة التي تمت لعين المكان ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية .

تجدر الإشارة إلى أن هذا التقرير تحدد فيه المفتشية العامة للمالية التدابير التي من شأنها تحسين نتائج المؤسسات أو الهيئات المراقبة، كما يمكن أن يتضمن التقرير اقتراح كفيل لتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها، و يشار كذلك أن هذه الاقتراحات و التدابير تعد كتوصيات غير ملزمة للجهة الوصية لان كل القرارات الأخير تعود إليها .

تقوم المفتشية العامة للمالية العامة بتحرير تقرير المعاينة و هنا نلاحظ حالتين يمكن أن يكون التقرير ايجابي هنا يكون التقرير مؤقت ،كما يمكن أن يكون سلبي معنى تقرير نهائي.

تعطي المفتشية العامة للمالية فرصة للجهة المراقبة بتقديم إجراءات التناقض، مع الإشارة انه يقدم للجهة المراقبة مهلة لإعداده أقصاها شهرين لضمان مبدأ المشروعية.

كما يمكن تمديد المدة استثنائياً من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية لكن بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية ، كما يعتبر انقضاء آجال الاستحقاق المحددة و يقصد بذلك مدة شهرين لم يرد التقرير يعتبر ذلك نهائي ،يرسل التقرير إلى السلطة السلمية لتقوم باتخاذ التدابير اللازمة²⁸².

الفرع الرابع: عدم فعالية الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية

تنقص فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية بحيث يقتصر دورها الرقابي في تحديد الاختراقات التي يمكن أن تحصل في الهيئة المراقبة عن طريق الانتقال المفاجئ إلى عين المكان وإعلام السلطة السلمية بأي تجاوز يتم ملاحظته أثناء أداء مهمة الرقابة عن طريق التقارير التي تكتبها و التي توصف أنها مجرد اقتراحات غير ملزمة في مواجهة السلطة الوصية .

²⁸² -راجع المواد 23،24،25،21،22، من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

يضاف إلى ذلك انه ما يعيب من هذه الرقابة عدم إمكانية المفتشية العامة للمالية تسليط العقوبة الردعية على الهيئة المراقبة أو على الأعوان المنفذين للميزانية فيمكن وصف دورها بالمحدود إذ ينتهي عند إعلام السلطة السلمية بتجاوزات الحاصلة و التي بدورها تتخذ الإجراءات الردعية فوراً و هذا راجع إلى نوع الرقابة التي تمارسها تعد ايجابية بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء و تقويمه في حالة اعوجاجه²⁸³.

المطلب الثاني

رقابة مجلس المحاسبة

يأخذ مجلس المحاسبة النمط القضائي في طبيعته ذلك انه يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية، ويكتسبون صفة القضاة²⁸⁴، كما يصنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة و تسمى كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص²⁸⁵.

²⁸³ صرامة عبد الوحيد، " الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي"، مداخلة في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الدولية و الحكومات، المنظم من طرف قسم علوم التسيير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة يومي 8 و 9 مارس 2005، ص 135.

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة وتم إنشاؤه في 1980 وكرس تأسيسه سنة 1989، عرف مجلس المحاسبة تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي شاهدها البلاد، فقد استلهم المشرع الجزائري النظام الرقابي لمجلس المحاسبة من النموذج الفرنسي، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا حيث يعود نشأته إلى سنة 1807، وتمتد جذوره إلى ما قبل التاريخ بكثير وعرف تطورات عبر مراحل طويلة، للمزيد من التفاصيل حول مجلس المحاسبة راجع منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014-2015.

بالنسبة لتكوين مجلس المحاسبة الجزائري تم النص عليه في الفصل الثالث من الأمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، معدل ومتم بالأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 غشت سنة 2010 ج.ر.ج.د.ش عدد 05، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، من المواد 39 و 40، كما نجد تشكيلة مجلس المحاسبة في الفصل الرابع من الباب الثاني تحت عنوان "التنظيم العام لمجلس المحاسبة و سيره" نفس الأمر في المواد 47 إلى غاية 54.

²⁸⁴ منصور الهادي، مرجع سابق، ص 25.

نصت المادة 02 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010²⁸⁶: "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"
يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في ممارسة مهامه وذلك لضمان الموضوعية والحياد والفعالية²⁸⁷، وسنحاول معرفة المهام الرقابية المخولة لمجلس المحاسبة (فرع أول)، وكذا نتيجة رقابة مجلس المحاسبة (فرع ثان).

الفرع الأول: المهام الرقابية لمجلس المحاسبة

أسندت لمجلس المحاسبة صلاحيات واسعة وذلك بالنظر إلى الطابع القضائي الذي يأخذ به في أعماله²⁸⁸.

نصت المادة 03 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010²⁸⁹: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه.
وهو يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمان للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".

يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية و ذلك لضمان أداء مهامه بحيادية و فعالية باعتبار أن الصلاحيات المخولة له حساسة فنجد رقابة نوعية التسيير (أولاً) و مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (ثانياً)، رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية (ثالثاً).

²⁸⁵ - أمجوج أنور، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007، ص.45.

²⁸⁶ - أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

²⁸⁷ - تنص المادة 03 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع اختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه.

وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".

²⁸⁸ - منصوري الهادي، مرجع سابق، ص.36.

²⁸⁹ - نص المادة 03 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

أولاً: رقابة نوعية التسيير

نصت المادة 01/06 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010²⁹⁰: "يكلف مجلس المحاسبة، في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، برقابته حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، المواد و الأموال و القيم والوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد".

بعد قيام الهيئات الخاضعة لمجلس المحاسبة بمهامها يبقى على هذا الأخير رقابة المواد والأموال والقيم و الوسائل المستعملة من قبلها و ذلك بتقييم نوعية التسيير من عدة جوانب سواء من جانب الفعالية، الأداء أو الاقتصاد.

نجد أن رقابة نوعية التسيير نص عليها المشرع الجزائري في نص المواد 69، 70، 73 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010.

نستخلص من هذه المواد أن مجلس المحاسبة يراقب نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية، فهو يقوم بتقييم شروط استعمال هذه الهيئات للوسائل المادية والأموال العمومية و السهر على تسييرها بفعالية و نجاعة²⁹¹.

يسعى مجلس المحاسبة إلى مراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها²⁹².

²⁹⁰ - أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه.

²⁹¹ - تنص المادة 1/69 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق، "يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر، وبهذه الصفة، يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح المواد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة".

نجد في الأخير أن مجلس المحاسبة يقوم بضبط تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات من أجل تحسن فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة²⁹³.

ثانياً:مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

نصت المادة 74 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010²⁹⁴ "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها".

منحت لمجلس المحاسبة صلاحيات القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلديات و الولايات وفقاً للتشريع المعمول به، وكذا القيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق أو بالتنقل ميدانياً إن اقتضى الأمر ذلك²⁹⁵، كما يقوم مجلس المحاسبة بالتدقيق في صحة العمليات المادية ومدى مطابقتها للقانون²⁹⁶، ويتم إجراء التدقيق لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين أو حساب التسيير بتعيين مقرراً من طرف رئيس الغرفة المختصة الذي يقوم إما بصفة منفردة أو بمساعدة تقنيين له بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المتعلقة بها²⁹⁷.

²⁹²-تنص المادة 1/70 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "يراقب مجلس المحاسبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته".

²⁹³ -تنص المادة 4/73 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "يضبط مجلس المحاسبة بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسبن فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية".

²⁹⁴- أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

²⁹⁵- بلعباس سعد كمال الدين، مرجع سابق، ص. 42.

²⁹⁶-تنص المادة 75 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق، "في مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها".

²⁹⁷- تنص المادة 77 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "يعين رئيس الغرفة المختصة، بموجب أمر مقرراً يكلف بإجراء التدقيقات لمراجعة حساب أو حسابات التسيير".

يجب أن تكون إجراءات التحقيق في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين كتابية مع وجوب إصدار الحكم حضورياً²⁹⁸.

ثالثاً: رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية

أقر المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة بممارسة الرقابة القضائية على الأمرين بالصرف حسب ما نصت عليه المادة 1/87 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010،²⁹⁹ يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وفي هذا الإطار، يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل مسؤولية...

نجد أن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، هي الرقابة التي تمارس على التسيير المالي للأمرين بالصرف وذلك لمعاينة مطابقة أعمالهم للقوانين³⁰⁰.

منح اختصاص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لغرفة الانضباط، فهي المسؤولة عن البث في الملفات التي تخطر بها حسب الأحكام المنصوص عليها في نفس الأمر³⁰¹.

يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة، بالتدقيق في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها".

تم النص على رؤساء الغرف في المادة 38 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، رؤساء الغرف ينتمون إلى تكوين مجلس المحاسبة ويعتبرون كقضاة فيه، أما بالنسبة لإجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين تم النص عليها بالتفصيل من المواد 1/78 إلى غاية المادة 81 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه.

²⁹⁸ - تنص المادة 76 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق، "إجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو إجراء كتابي وحضوري".

²⁹⁹ - أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق.

³⁰⁰ - منصور الهادي، مرجع سابق، ص 46.

³⁰¹ - تنص المادة 52 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق، "تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالبث في الملفات التي تخطر بها عملاً بأحكام هذا الأمر.

وتخصص لتحريراتها الجزاءات القضائية والإدارية المنصوص عليها في هذا الأمر".

بعد الكشف عن نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة وبالأحرى نقول غرفة الانضباط، نجد انه في حالة ارتكاب الأمر بالصرف مخالفة تدخل ضمن أحكام المادة 88 من نفس الأمر، يوجه رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً إلى الناظر العام³⁰²، الذي يقدم استنتاجاته الكتابية و المبررة ويعيد الملف إلى رئيس غرفة الانضباط وذلك في حالة ما إذا كانت نتائج التحقيق تحيل المتقاضي أو المتقاضين المتابعين أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية³⁰³، وبالتالي يتعين على رئيس غرفة الانضباط في هذه الحالة تعيين مقرراً بالتحقيق في الملف و يستوجب أن يكون التحقيق حضورياً³⁰⁴.

تم النص على غرفة الانضباط في نص المادة 51 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، نستشف من هذه المادة تشكيلة غرفة الانضباط فهي تتشكل زيادة على رئيسها من قضاة من بينهم ستة مستشارين على الأقل، ويتم تعيينهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة بموجب أمر باحترام النظام الداخلي المعمول به، كما أن مداوات غرفة الانضباط لا تصح إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيسها.

³⁰²-تنص المادة 1/94 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "إذا كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانوناً، أن المخالفة التي ارتكبها العون قد تدخل في مجال تطبيق أحكام المادة 88 من هذا الأمر، يوجه رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً إلى الناظر العام". =

=تم النص على الناظر العام في نص المادة 38 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، مرجع سابق، فهو أيضاً مثله مثل رؤساء الغرف يدخلان ضمن تكوين مجلس المحاسبة.

أما فيما يخص المخالفات التي قد يرتكبها الأمر بالصرف و التي تدخل في مجال الأحكام المنصوص عليها في نص المادة 88 من نفس الأمر نذكر على سبيل المثال: استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الجماعات الإقليمية لأهداف غير التي منحت من أجلها، الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية، الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية، خصم نفقة بصفة غير قانونية، تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة، أو إخفاء مستندات عنه.

³⁰³-تنص المادة 6 و 97/95 من أمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "إذا رأى الناظر العام أن نتائج التحقيق تبرر إحالة المتقاضي أو المتقاضين المتابعين أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فإنه = يقدم استنتاجاته الكتابية والمبررة ويعيد الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، يعد هذا الإرسال إخطار لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية للبحث في الملف".

³⁰⁴-تنص المادة 95 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010، المرجع نفسه، "يعين رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية مقرراً يكلف بالتحقيق في الملف و يكون التحقيق حضورياً".

الفرع الثاني: نتيجة رقابة مجلس المحاسبة

تتمثل نتائج رقابة مجلس المحاسبة في توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند تنفيذ الميزانية سواء عن قصد أو خطأ، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلالية من حيث المهام و توقيع الجزاء المتمثلة في مجلس المحاسبة، وبالتالي تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات و اكتشاف المخالفات وحوادث الغش و السرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما يمكن أن تحدد مهمتها في اكتشاف هذه المخالفات وتدارك الموقف من قبل المسؤولين أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات للقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل³⁰⁵.

أما بالنسبة لإجراءات البث في الملف والشكليات الواجب إتباعها لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تم التفصيل فيها في نفس الأمر في المواد 94 و96 إلى غاية نص المادة 101 من الأمر رقم 95-20، معدل سنة 2010 المرجع نفسه.

³⁰⁵ بلخير بن زرقعة، مرجع سابق، ص.ص. 27-28.

الخاتمة

تتمثل عملية تنفيذ الميزانية من بين المراحل التي تمر بها ميزانية الجماعات الإقليمية والتي لا بد من الاهتمام بها لضمان حسن إنفاق وتحصيل المال العام، غير أنه بالمقابل لا بد من إشراك الهيئات الإقليمية في هذه العملية تفعيلا للمركزية الإدارية، لكن الوضع في الجزائر ليس بهذه الرؤية، إذ نجد هيمنة السلطة المركزية في هذه العملية وذلك من ناحيتين.

تتجسد في تنفيذ الميزانية أولا من حيث القائمين بتنفيذ الميزانية بحيث يظهر ذلك بشكل واضح من خلال تغليب عدد الهيئات المعينة القائمة بوظائف تنفيذ الميزانية سواء كان ذلك من الناحية الإدارية أو من الناحية الحسابية للميزانية على الهيئات المنتخبة و التقييد من حريتها.

لم تكف السلطة المركزية بهذا الحد وإنما سلطت نوع آخر من الهيمنة من خلال الرقابة المعقدة على إجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وهذا يعتبر ايجابيا لأنه يهدف إلى تطوير ترشيد النفقات والحفاظ على الأموال العمومية من الاختلاسات والانحرافات من طرف مسيرها ومن أجل ضمان تطبيق القانون.

تعتبر هيمنة السلطة المركزية سلبية من خلال التقييد من حرية الجماعات المحلية التي تتمتع بالاستقلال المالي، الشخصية المعنوية وحتى حق النقاضي، إلا انه نلاحظ استقلال مالي نسبي يترجم بتدخل مستمر للهيئات المعينة من خلال سلطات تقررها بموجب قانون لوجود ثغرات قانونية تفسح المجال للسلطة المركزية التدخل و استعمالها لسلطتها التقديرية.

منحت للمجالس المنتخبة اختصاصات تداولية وإمكانية المشاركة عن طريق المبادرة بمشاريع من أجل المساهمة في التنمية المحلية دون أن تكون لها أية اختصاصات تسمح لها باتخاذ القرارات النهائية في كل المجالات منها المجال المالي دائما يكون مقيدة بإجازة السلطة المركزية .

يرتكز الترشح على المستوى المحلي توفر شروط عامة لتولي المنصب مما أدى إلى نقص الكفاءة و الخبرة، خاصة فيما يخص استغلال الموارد الذاتية للجماعات المحلية، وهذا ما يؤدي إلى العجز المالي.

يتفوق الوالي عن غيره من الموظفين باعتباره موظف معين ممثل للدولة و في نفس الوقت ممثل للولاية من جهة، ومن جهة أخرى التضييق من اختصاصات المجالس الشعبية الولائية.

عند تنفيذ الميزانية المحلية يتم ممارسة سلطة تفويض التوقيع التي يكون من الهيئات المعينة إلى موظفين مرسمين مثل مدراء المصالح غير الممركزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وكذلك الولاية المنتدبين، كما يمكن أن يكون تفويض التوقيع من طرف رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة لموظفين مرسمين و غالبا ما يحصل، كما يمكن استثنائيا أن يحل محل رئيس المجالس المنتخبة مساعده.

يعود تعقيد الإجراءات التي يتم من خلالها إعادة نفس الرقابة على نفس الشروط فيما يخص الرقابة الداخلية من نفس الأجهزة تنحصر كلا الرقبتان في رقابة شرعية شكلية الالتزام بالنفقة أو شرعية إثبات التحصيل دون أن تتعدى إلى رقابة الملائمة التي تعتبر مهمة الأعوان المكلفين بالتنفيذ(الأميرين بالصرف) و هذا ينتج عنه نوع من الروتين والتماطل في الإجراءات الرقابية ويمكن أن تصل إلى حد رفض الحصول على تأشيرة المراقب المالي على الالتزام بالنفقة وأيضا عدم الحصول على تأشيرة المحاسب العمومي رغم انه تمارس تقريبا نفس الرقابة، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل العمل المحلي، وينتج عنه نوع من التعقيد في الإجراءات، وهذا مبرر لتفادي هذا التعطيل فقد أصبحت رقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي غير فعالة لأنها مقيدة بتجاوز رفض التأشيرة من كليهما من طرف الأمر بالصرف عن طريق التسخير الذي يمارسه في مواجهة المحاسب العمومي أو عن طريق إجراء التفاوضي الذي يمارسه في مواجهة المراقب المالي، هذا ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

تمارس الرقابة السابقة من طرف لجان الصفقات العمومية عن طريق موظفين تقنيين يتم تعيينهم على المستوى المحلي ومن طرف ممثلين منتخبيين و معينين وموظفين مكلفين بالرقابة المالية القبلية للتأكد من مطابقة الصفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ومن هنا نلاحظ تغليب للمعينين بالمقارنة مع المنتخبين وهذا يعتبر كذلك هيمنة للسلطة المركزية فهي أحاطت بالجماعات المحلية من كل الجوانب.

تمارس الرقابة من طرف أجهزة مستقلة ظاهريا لأنها دائما تبقى في تبعية مستمرة للمركز من حيث التشكيلة و من حيث بعض المهام التي تعد جوهرية مثل توقيع الجزاء كإجراء أخير أو كنتيجة للرقابة الممارسة، يتولى الرقابة اللاحقة جهاز المفتشية العامة للمالية التي تمارس رقابتها من خلال التفتيش الفجائي للهيئة المراقبة وقد امتدت رقابتها حسب التعديل الجديد بالنسبة لاختصاصاتها إلى رقابة مدى نجاعة السياسة المتبعة من طرف الهيئة المحلية في تسير أموالها وتنتهي في آخر السنة بإعداد تقرير تعطي فيه مجموعة من الاقتراحات يمكن اعتبارها مجرد توصيات غير ملزمة تقدم للجهة الوصية سنويا، تمارس مهامها من خلال تنظيم مؤطر يحدده لها وزير المالية ، ويمكن أن تمارس مهامها خارج ما هو مؤطر لها بطلب من وزير المالية هذا ما يؤكد هيمنة السلطة المركزية في تنفيذ مالية الجماعات المحلية.

كما تعتبر رقابة المفتشية العامة غير فعالة لأنها لا تتمتع بصلاحيات تسليط العقوبات بل ينحصر دورها فقط في إعلام الجهة الوصية بالقصور الذي التمسته في عمل الهيئة المراقبة من أجل أن تتخذ التدابير اللازمة.

يعتبر مجلس المحاسبة جهاز مستقل مؤسس في الدستور مستقل من حيث توقيع الجزاء و ليس من حيث التشكيلة فمعظم تشكيلته معينين ما يؤكد هيمنة السلطة المركزية ، يمارس رقابة فعالة لأنه يوقع الجزاءات على كل الأعوان منهم المنفذين للميزانية في المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية وهي عبارة عن غرامات مالية مع الإشارة أن في السابق لم يكن أن يوقع الجزاءات.

التوصيات

- تعتبر حرية الترشح للمنتخب المحلي ثغرة قانونية لذا يجب إعادة النظر في قانون الانتخابات ووضع شروط خاصة للمنتخب المحلي على مستوى البلدي ووضع إطار قانوني يحميه لأنه هناك مسؤولية يتحملها في حالة التسيير المخالف للقانون.

- ضرورة وضع نصوص قانونية تسمح بإعادة التوازن إلى الولاية و سحب اختصاصات التنفيذ للوالي وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، ومحاولة حصر اختصاصات الوالي فقط باعتباره كمثل للدولة.

- يجب على المشرع إعادة النظر فيما يخص تطبيق التنظيم اللامركزي ومحاولة تحسين قانون الجماعات المحلية بما يساير الحركية التي تتميز بها الإدارة في تنفيذ الميزانية لضمان السير الحسن للأموال العمومية.

- يجب إعادة النظر في الرقابة الداخلية بمحاولة تخفيف الإجراءات لكن في نفس الوقت ضمان مشروعيتها مع محاولة توسيع هذه الرقابة الداخلية لكي لا تنحصر في رقابة الشرعية و إنما أن تمتد إلى رقابة الملائمة.

- أما بالنسبة للرقابة الخارجية يجب محاولة وضع أجهزة مستقلة بالفعل عن المركز من حيث تشكيلتها والمهام الموكلة لها، كما يجب التعديل المستمر للقوانين لتوسيع أكثر من اختصاصاتها لكي لا يتوقف الأمر عند حصول إخلال من طرف المسيرين فقط في توقيع الجزاء على شكل غرامات تهديدية بالنسبة لمجلس المحاسبة، و يتوقف عند المفتشية العامة بإعلام الجهة الوصية بالاختلالات الحاصلة.

- يجب على المشرع أن يخفف من الوصاية المشددة على الجماعات المحلية من أجل ضمان عدم التقييد من حريتها كما عليه أن يقيم نوع من التوازن فمن جهة أن يمارس الرقابة الوصائية على التسيير و التنفيذ المالي للجماعة المحلية لضمان تحقيق مبدأ المشروعية، من جهة يضمن عدم التقييد من استقلالية الجماعة المحلية.

الملاحق

2015-10-7



MOUJAZ

13304

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

وزارة التعليم
الأحياء والجماعات المحلية
الداخلية
تاريخ الوثيقة: 08 أوت 2015
رقم: 01047

تعليم رقم 01047 مؤرخة في 05 أوت 2015 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل

الوزير
الوزير

وانعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016

- إلى السيدات والسادة الولاة
- بالاتصال بالسيدات والسادة:
- الولاة المنتخبين
- رؤساء الدوائر
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية

01047

تهدف هذه التعليم إلى تحديد وتوضيح شروط وكيفيات إعداد الميزانيات المحلية لاسيما ميزانيات الولايات والبلديات، بتوان السنة المالية 2016 والتي تعد السنة المرجعية للبدء في تنفيذ إصلاح الميزانية.

تندرج هذه التعليم ضمن توجيهات السيد الوزير الأول المتعلقة بالتدابير المتخذة لمواجهة انخفاض أسعار النفط الخام وكذا التوصيات المتمخضة عن لقاء الحكومة - الولاة المتفقد بتاريخ 28 و 29 أوت 2015.

إنه لمن الواضح أن الجماعات المحلية تواجه تزايد مستمر للنفقات الناتجة أساسا عن الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية التي تولد نفقات مهمة لتسييرها وضمانتها وصعوبات مالية ناجمة عن تراجع الموارد لاسيما تلك الناتجة من الرسوم والضرائب المصوت عليها محليا. هذا التفاوت كان دائما محل موازنة عن طريق ميزانية الدولة بدمج مخصصات مالية لفائدة ميزانيات الجماعات المحلية من خلال قوانين المالية، وكذا تدخلات صندوق التضامن والضمائم للجماعات

المالية

إن هذه المقاربة الجديدة الواجب اتباعها على المستوى المحلي، ترتكز على ثلاثة محاور أساسية تسبق إياها:

الميزانيات الأولية للسنة المالية 2016 وهي :

- ✓ ✖ تعزيز الموارد المحلية
- ✓ ✖ ترشيد الإنفاق المحلي
- ✓ ✖ ترسيخ الديمقراطية التشاركية في اختيار وتحديد الأولويات للمشاريع الاستثمارية.

إن هذه المبادئ الأساسية يجب أن يكون لها مدلول من خلال بعض القواعد الرامية إلى استرجاع الصرامة المالية جهة، ووضع الخطوط التوجيهية التي يعمين مراعاتها بمناسبة إعداد ميزانية 2016 من جهة أخرى، وذلك لتفادي حدوث اختلال في التوازن الميزاني.

لذلك، وقبل التطرق إلى شروط إعداد الميزانيات المحلية، و تطبيقها لأحكام المادة 165 من قانون الولاية و المادة 1 من قانون البلدية اللذان ينصان على أن التصويت على الميزانية الأولية يجب أن يتم قبل تاريخ 31 أكتوبر، على المستوى المحليين (المنتخبين والسلطة الوصية) احترام هذه المواعيد أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016.

1) التمويل وموارد الجماعات المحلية :

1-1) تعزيز الموارد الخاصة للجماعات المحلية:

يتعلق هذا التتمين أساسا بإيرادات أملاك الجماعات المحلية بالإضافة إلى دعم المصالح المتكلمة بتحصيل تصورات والرسوم المحلية وتكثا تبحث عن منابع تمويل جديدة.

1-1-1) تتمين إيرادات الأملاك :

إن المدخل الناتجة عن الخدمات التي تكون موضوع إتاوات تدفع من طرف المستفيدين عنها، تتميز إيرادات تسبب يجب تحيينها بعنوان السنة المالية 2016 بموجب مداوالات المجالس الشعبية المحلية.

كما تتمثل هذه الإيرادات في تلك الناتجة عن فورة الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية أو في شكل إيرادات متباينة من الأملاك البلدية (عقارية أو مالية)، تمثل هذه الأملاك عامل أساسي للتمويل المحلي وبالتالي يجب البحث عنها وترقيتها واستغلالها أحسن استغلال.

✖ 1) نواتج الاستغلال والأملاك

تسمح الأملاك البلدية بزيادة إيرادات البلديات، وعليه يجب أن تكون هذه الأملاك موضوع إحصاء و صيانة دائمة من خلال تعيين دفتر المحتويات بهدف تسميتها والرفع من مداخيلها.

جاء بما تضمنه المالية التكميلية لسنة 2015 لتسيمة المواد 8 و 21 و 22 المتعلقة على التوالي بالوضع من القيد الإيجابي

الجانبية للمضاربات الخاضعة للرسم العقاري وكذا تعريف الرسم على رفع القممات المنزلية و تعريفه الضريبة على الأملاك

منشور وزارتي مشترك سيرسل إليكم في هذا الإطار

في هذا الصدد، يجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازمة لمصالح

الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسم المحلية

كذلك، يجدر التذكير بأن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 جاء بموارد جديدة من خلال تأسيس التضامن

أثالي ما بين البلديات لنفس الولاية وهكذا فمما على عاتق كل مستفيد عن طريق التنازل عن أراضي ذات وجهة صناعية

شعبة للأملاك الخاصة للدولة والتي بقيت غير مستغلة خلال مدة تفوق ثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة

الأرض، تقدر نسبة هذه القرامة بـ 3% من القيمة السوقية و يعود ناتجها لفائدة البلديات مكان تواجد العقار.

1- 2) تقديرات الميزانية بعنوان الميزانية الأولية لسنة 2015:

يرخص للجماعات المحلية فيما يخص تقديرات الإيرادات لإعداد الميزانيات الأولية لسنة 2016. إعادة التسجيل و

بصفة بيانية لتقديرات السنة المالية السابقة كما يلي:

✓ منحة معادلة التوزيع بالتساوي: يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ منحة معادلة التوزيع بالتساوي

للسنة المالية السابقة بنسبة 50 % .

✓ الإيرادات الجبائية: يتم تلميع تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية من طرف مصالح الضرائب، الملحق رقم

01 بالنسبة لميزانيات الولايات والملحق رقم 06 بالنسبة لميزانيات البلديات، وذلك قبل إعداد الميزانيات الأولية و في حالة

التأخر في تلميعها يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية إنجازات السنة السابقة.

✓ الإعانة الموجبة للتكفل بالزيادة في أجور موظفي الجماعات الإقليمية الناتجة عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور:

تخصّص هذه الإعانة السنوية المفروحة من ميزانية الدولة لفائدة البلديات و الولايات تطبيقاً لأحكام المادة 83 من قانون

المالية لسنة 2008، يرخص للجماعات المحلية التي تعاني من اختلالات مالية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ السنة المالية

السابقة بنسبة 40 %.

و بهذا الصدد، يجدر التذكير بأن الفارق بين المبالغ المبلغه بصفة نهائية و تلك المقيدة بالميزانية حسب النسب المذكورة

أعلاه، يجب تسويتها في إطار الوثائق الميزانية التي تلي الميزانية الأولية.

2) ترشيد الإنفاق العمومي

إن التحكم في النفقات فرصه تقلص احتمالات توسع الاستثمارات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخيل فترشيد الإنفاق

العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي والموارد المالية المتاحة.

جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2015 لاسيما المواد 8، 21 و 22 المتعلقة على التوالي بالتوزيع من القيمة الإيجابية

الجبائية للعقارات الخاضعة للزسم العقاري وكذا تعريفة الرسم على رفع القيميات المنزلية و تعريفة الضريبة على الأملاك

منشور وزاري مشترك سيريل الحكم في هذا الإطار

في هذا الصدد، يجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازمة لضمان
الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسوم المحلية

كذلك، يجدر التذكير بأن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 جاء بموارد جديدة من خلال تأسيس التضامن

المالي ما بين البلديات لنفس الولاية وكذا غرامة على عائق كل مستفيد من طريق التنازل عن أراضي ذات وجهة مناهية

تأهية للأماكن الخاصة للدوق والتي بقيت غير مستغلة خلال مدة تقوي ثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة

الأرض تقدر نسبة هذه الغرامة بـ 3% من القيمة السوقية و يعود ناتجها لفائدة البلديات مكان تواجد العقار.

1- 2) تقديرات الميزانية بعنوان الميزانية الأولية لسنة 2015:

يرخص للجماعات المحلية فيما يخص تقديرات الإيرادات لإعداد الميزانيات الأولية لسنة 2016 إعادة التسجيل و

بصفة بيانية لتقديرات السنة المالية السابقة كما يلي:

✓ منحة معادلة التوزيع بالتساوي: يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ منحة معادلة التوزيع بالتساوي
للسنة المالية السابقة بنسبة 50 % .

✓ الإيرادات الجبائية: يتم تدبير تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية من طرف مصالح الضرائب، الملحق رقم
01 بالنسبة لميزانيات الولايات والملحق رقم 06 بالنسبة لميزانيات البلديات، وذلك قبل إعداد الميزانيات الأولية و في حالة
التأخر في تدبيرها يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية إنجازات السنة السابقة.

✓ الإعانة الموجهة للتكفل بالزيادة في أجور موظفي الجماعات الإقليمية الناتجة عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور،
بخصوص هذه الإعانة السنوية المفتوحة من ميزانية الدولة لفائدة البلديات و الولايات تطبيقا لأحكام المادة 83 من قانون
المالية لسنة 2008، يرخص للجماعات المحلية التي تعاني من اختلالات مالية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ نسبة مالية
السابقة بنسبة 40 % .

و بهذا الصدد، يجدر التذكير بأن الفارق بين المبالغ المبلغه بصفة نهائية و تلك المقيدة بالميزانية حسب النسب المذكورة
أعلاه، يجب تسويتها في إطار الوثائق الميزانية التي تلي الميزانية الأولية.

2) ترشيد الإنفاق العمومي:

إن التحكم في النفقات فرضه تخلص احتمالات توسع الاستثمارات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمساهمة في ترشيد الإنفاق
العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي والموارد المالية المتاحة.

الإجراء الأول: إعادة التوازن بخصوص النفقات:

- يجب أن تكون نفقات قسم التجهيز أعلى بكثير من تلك المتعلقة بقسم التسيير والتي يجب أن تسجل انخفاضاً

5%

- يجب أن تحتل نفقات الاستثمار المنجزة للثروة خدمة الأسد من النسب الثاني حتى تشكل في المستقبل القريب مد

للإيرادات

الإجراء الثاني: تحسين التحكم في النفقات من خلال:

- توحيد وتجميع التكاليف، وبالتالي ضرورة تصفية تلك التي قيمتها صغيرة بسبب التكاليف الإضافية.

- وضع سياسة من أجل المشتريات والإمدادات، قبل الإعلان عن المناقصات، مع تحديد الاحتياجات العاجلة والاحتيا المستقبلية

- تشجيع التعامل مع الموردين، مع تفادي قدر الإمكان المؤسسات ذات الشخص الوحيد و الحرفيين، عن طريق الانضام أو صيغة صفقة طلبيات.

وفيما يتعلق بالتكاليف الأخرى، خارج الأجور وأصنافها التي يجب احتواؤها باستمرار، يجب اعتبارها نفقات غير للتعدد وبالتالي يمكن إعادة التفاوض بشأنها في حالة صعوبة تطبيق إجراء التخفيض بنسبة 20%

(3) منهجية إعداد الميزانيات:

3- (1) طريقة إعداد الميزانية وفق القاعدة - صفر:

يجب أن تكون مجهيزات الجماعات المحلية مسطرة وفقاً لأهداف محددة، بحيث تكون فيها التقديرات المالية للنفذ مرصودة تبعاً لأثرها وفائدتها المرجوة مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة لكل جماعة معطية، وهذا منهجاً الميزانية على أساس القاعدة صفر.

إن الميزانية وفق القاعدة صفر لا تأخذ بعين الاعتبار التقديرات وكذلك الإجراءات التي تم تحقيقها بأحر ميزانية (ميز السنة المالية السابقة) بخصوص النفقات تساهم هذه النسبة في التسيير الرشيد واليقظ من حيث تقديرات النفقات وقد أيضاً في وضع حد للزيادة المفرطة في حجم الإنفاق من سنة إلى أخرى

3- (2) قواعد إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016:

بخصوص تقديرات النفقات، ومن أجل ضمان التوازن المالي للجماعات المحلية على مدار السنة وأيضاً تحقيق استقلال نسبي عن ميزانية الدولة، يجب التقيد بالملاحظات التالية أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016 والتي هي على النحو التالي

يجب أن تحدد تقديرات الميزانية بعد تحليل تكاليف كل خدمة عمومية على حدى، يعتمد هذا التحليل على معطيات سنة 2014.

- التحكم في نفقات حظيرة السيارات للجماعات المحلية من خلال التسيير السليم والمقارن للحظيرة مع تجنب المبالغة في الاستعمال لا سيما فيما يتعلق بنفقات الوقود التي يجب تقليصها بنسبة 20% على الأقل.
 - على الجماعات المحلية الامتناع عن الالتزام بالنفقات ذات الطابع التباهي واقتناء السلع الثمينة ذات طابع كرمالي ووضع حد للتكفل على عاتق الميزانيات اللامركزية بالهياكل الأخرى التي تكون على عاتق ميزانية الدولة.
 - أما بخصوص التمويل الذاتي، فيجب على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية الفعلية لها وذلك تجنباً لكل خلل في توازن الميزانية، وعليه فإن الجماعات المحلية التي لا تملك الموارد الكافية لتنظيم النفقات الإجمالية السنوي ملزمة بتحقيق الحد الأدنى القانوني المتمثل في 10% من إيرادات الضرائب.
 - احترام الشريعات المنظمة للصفقات العمومية.
 - التقيد الصارم بقواعد الحراسة العمومية ولا سيما فيما يتعلق بتوفير الاعتمادات المالية.
 - إن الجماعات المحلية التي ليس لها موارد مالية كافية لتغطية النفقات الضرورية، غير ملزمة بمنح إعانات مالية لفائدة الجمعيات الناشطة بمختلف القطاعات ماعدا المساهمات التي تدفعها لصندوق الولاية المتعلق بترقية الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، وعليه، يحظر منح أي إعانة للجمعيات الرياضية غير الهواة.
 - على مصالح السلطنة الوضعية (المضحية العامة - مديرية الإدارة المحلية - الدائرة) القيام بعمليات تفتيش ومراقبة مبرمجة أو فجائية من أجل تنشيط وتوجيه المصالح المحلية.
 - ترسيخ سلوك مهني على الصرامة والنزاهة في استخدام بعض الخدمات والمنتجات ذات الاستهلاك المتكرر مثل الهاتف، والإنترنت، والورق، المطبوعات والمواد المكتبية الأخرى. يجب تكريس الانضباط في استعمال الهاتف النقال والفاكس.
- أخيراً، لا يجب التقيد إلا بالنفقات التي تعتبر ملائمة وإيجابية ومفيدة.

ب) بخصوص قسم التجهيز والاستثمار :

على المنتخبين المحليين والإدارة الوضعية أن يصب اهتمامهم على الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية المنتجة، حيث أن جهود الاستثمارات التي قامت بها الجماعات المحلية، لم يكن دائماً دائماً محل متابعة بالإجراءات الضرورية الكفيلة بضمان تسيير فعال وصيانة هذه التجهيزات.

في هذا التوجه فإنه يجب أن يكون الاهتمام من إيرادات قسم التسيير موجه للتكفل بتهيئة هذه الاستثمارات، حيث يعتبر على المجالس المنتخبة إعداد برامج يحدد اختيار البرامج والاستثمارات الواجب التكفل بها سنوياً.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي توجيه الفائض المحتمل بالميزانية من أجل إنجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخل تحقّق خلالها الجماعات المحلية الاستقلال المالي أو على الأقلّ تساهم في تحسين التمويل المحلي.

لقد أدت التغيرات أثناء مراقبة ميزانيات الجماعات المحلية، إلى ظاهرة انخفاض تقييم المشاريع المذكورة والتي تضرر من جراء تلك المشاريع التي تسجل بالميزانيات الأولية، ولتجنب ذلك يستوجب التذكير بقاعدة أساسية عند تسجيل المشاريع واذ إعداد دراسة شاملة وتقنية ونقدي قدر الإمكان تجميد الاعتمادات المالية ولهذا يجب التنبيه لما يلي:

إدخال الميزانية التشغيلية التشاركية عند اختيار المشاريع وكذا الإنطلاق في إنجازها.

- توجيه العمليات الجديدة التي لم تبلغ مرحلة النضج لتمويل مشاريع ذات المردودية الاقتصادية.

كذلك وبما يخص المخططات البلدية للتنمية وكما هو منصوص عليه في التعليم رقم 1/14 ع المؤرخة في 21 جانفي 5 المتعلقة بالإطار الجديد لهذه المخططات، يجب لاسيّما:

- أثناء توزيع الغلاف المالي المتبقي على البلديات يجب تفصيل تلك التي تسجل تأخر في التجويز،

- القيام بعملية توزيع الغلاف المالي فور استلام المقررات وموافاتي بوضعية توزيع هذه المنح على البلديات نهاية جان

2016 كآخر أجل.

من الواضح أنه يتم تطبيق أحكام المنشور المذكور أعلاه بعنوان السنة المالية 2016. (سيتم موافاتكم لاحقاً بتعليمات هذا الصدد).

3-3 حالة خاصة بفتح الاعتمادات المسبقة والرخص الخاصة :

لقد لوحظ أثناء عمليات المراقبة على مستوى بعض الجماعات المحلية لاسيّما البلديات، عدم احترام النموذج الخاص بالوزع التشغيلية للميزانيات الأولية والإضافية وهي فتح اعتمادات مسبقة و الرخص الخاصة،

للتوضيح فإنه في حالة إبراء جديد (إعانات على سبيل المثال) يجب تمييزها كما يلي:

- بعد المصادقة على الميزانية الأولية عن طريق فتح اعتماد مسبق

- بعد المصادقة على الميزانية الإضافية عن طريق رخصة خاصة

إن عرض هذه الوثائق من قبل بعض الجماعات لا يتوافق دائماً مع النموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم. لا سيما التعليم رقم 333 المؤرخة في 08 فيفري 1978 المنضمة للتذكير ببعض القواعد المنطقية بالميزانية والمحاسبة.

لذلك فمن الضروري لفت انتباه المسؤولين المحليين (البلدية و الولاية)، إلى ضرورة السهر مستقلاً عند تقديم هذه الوثائق

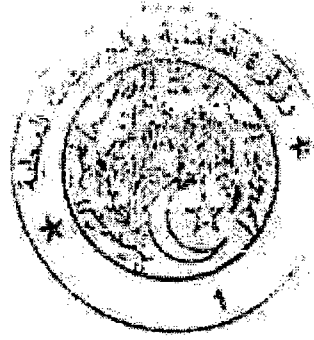
أجل المصادقة، على أن يكون الجدول مطابفاً للنموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم مع إرفاقه بمداولة المجلس الشبه المنتخب والوثائق التوثيقية المتعلقة بالإبراء.

21 أوت 2012، فتند بقرار تأجيله إلى موعد لاحق

لتكتم هي المعايير ، غير تلك التي حددها القانون صراحة ، والتي يجب أن تراعى كل عمل محاسبي يدين الدولة
لجماعات المحلية؛ والتي يجب تنفيذها أكثر عن طريق تشجيع الوظيفة المزدوجة لعمليات المرافقة و الترقابة التي تقوم بها

سالم الوصاية

وزير الداخلية والجماعات المحلية
نور الدين بن دوي



776=1

ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاضافة على مؤشرات دواوين التقيضة والتسيير العقاريين

بالتشديد بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لتأجير حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار مساحة

النسبة لأعمال دواوين التقيضة والتسيير العقاريين والوضوح للاستقلال ابتداء من أول يناير سنة 1998

أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني والقانون التجاري.

وبالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري

- تطبيق عقود الإيجار و تحديد حقوق وواجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منقط وقانونية السماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالتسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن وفي حالة عدم دا

المتحقات وكذا تطبيق و تنفيذ قرارات العدالة:

- تفضيل مبدأ المزايدة لمنع الأملاك المنتجة للمداخل خاصة منها الأمواق والمداخل .. الخ؛

- تم ملاحظة أن الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم ههملة أو مجهولة من طرف معظم البلديات (إتاوة استعمال

الدومين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات، الأماكن والتوقف .. الخ) وكذا مستحقات الخدمات المشددة للذ

(نواتج المحاضر، أعباء التطهير .. الخ) وعليه يجب على الجماعات المحلية :

✓ اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي اشرف المقامي، معروضة

المنتجات الغذائية على قارعة الطريق .. الخ)،

✓ إعداد البعثات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حالك من جراء ،

أثقلت الأشغال التي قامت بها، و في حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحجير

إيجاري ضدها.

✓ وضع تسعيرة عادلة ومجينة للخدمات المقدمة لتستعمل في المرافق العامة (دور الحضنة، الحضائر و المحاضر .. الخ)

و أخيرا، يوصى بتأسيس تعاون ما بين المصلحة المكلفة بتسيير ومتابعة الأملاك وأمين خريفة البلدية لتحصيل الأيجار

والإتاوات

(ب) النواتج المالية :

يجب أن تعرف هذه النواتج تطبيقا صارما عند رفع نسبها، و تتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات و الوكلاء

العشوية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا استئجار القروض المحتملة المقدمة للبلديات لفائدة الغير

(3 - 1 - 2) دعم المصالح المكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية :

نقد نلاحظ بأن الموارد اللامركزية لسجل مردود ضعيف يجب تصحيحه و تداركه خاصة أديم الظروف حال

حالية، وذلك من خلال التعاون بين مصالح الضرائب والبلديات

تضمنت أسعار إيجار المحلات ذات الاستخدام السكني والإستعمال على مرشحات دواوين الترقية والتسيير العقاري وما

بالتفصيل أحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لتفاصيل حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار المساح

التابعة لأماكن دواوين الترقية والتسيير العقاري وتلخيصاً للاستعمال ابتداء من أول يناير سنة 1998.

أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقاً للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني والقانون التجاري.

وبالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

- تطبيق عقود الإيجار وتحديد حقوق وواجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بقعود إيجار منتظ وقانونية السماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن وفي حالة عدم المستحقات وكذا تطبيق وتنفيذ قرارات العدالة:

- تفضيل مبدأ الزيادة لنفع الأملاك المنتجة للمداخل خاصة منها الأسواق والمداخل الخ؛

- تم ملاحظة أن الإتوات المنصوص عليها في التنظيم مهمة أو مجبولة من طرف معظم البلديات (إتوات استئجار الدومين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرفيات، الأماكن والتوقف الخ) وكذا مستحقات الخدمات المقدمة للذ (نواتج المحاشير، أعباء التطوير الخ)، وعليه يجب على الجماعات المحلية:

✓ اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاضي، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق .. الخ)،

✓ إعذار الهياكل التي ألحقت أضراراً بالطريق العام أو ملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من حواء، ألتفته الأشغال التي قامت بها، و في حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحه وإعداد سند تجسيد إيجاري ضدها.

✓ وضع تسعيرة عادلة ومجينة للخدمات المقدمة لتسجلي المرافق العامة (دور الحضانات، الحضائر والمحاشير الخ) وأخيراً، يوصى بتأسيس تعاون ما بين المصلحة المكلفة بتسيير ومتابعة الأملاك وأمين خريفة البلدية لتحصيل الإيجارات والإتوات.

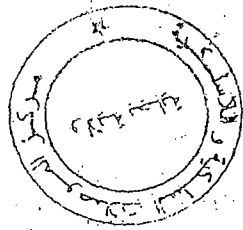
ب) النواتج المالية :

يجب أن تعرف هذه الناتج تطبيقاً صارماً عند رفع نسبها، و تتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات والوكالات المشيئة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا تسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لغاثة الغير.

1- 1- 2) دعم المصالح المكلفة بتحصين الضرائب والرسوم المحلية :

لقد لوحظ بأن الموارد اللامركزية تسجل مردود ضعيف يجب تصحيحه و تداركه خاصة أمام الظروف المالي الحالية، وذلك من خلال التعاون بين مصالح الضرائب والبلديات

21849



21835

21849

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

13 سبتمبر 2015

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير
21849

مديرية الادارة المحلية
ولاية بجاية
البريد الإلكتروني
199
2015
م

السيدات والسادة الولاة
بالإتصال بالولاة المنتخبين ورؤساء الدوائر
ورؤساء المجالس الشعبية البلدية

الموضوع: بخصوص ترشيد النفقات

إن ترشيد النفقات هاجس لظالما درخنا على تذكير مسيري الأموال العمومية بضرورة التقيد به، بصفة دائمة، غير أن الاستنتاجات المستنبطة من استغلال معطيات تسيير الميزانيات المحلية والحسابات الإدارية بين وضعية معاكسة تماما في الشكل والمضمون لهذا التوجه في الواقع، تبرز العديد من الممارسات الميزانية والمالية التوجه نحو إنفاق مضطرد وغير العقلاني، يشارف على تجاوز ما هو مسموح به قانونا، وهو أمر لا يمكن القبول به البتة، لاسيما:

- الإفراط في مضاريف الاستقبالات والحفلات والأعياد، وكذا نفقات استقبال الوفود والتكفل بها؛
- اقتناء تجهيزات وأثاث مكاتب ذات نوعية رديئة ذات صلاحية محدودة؛
- التزايد المستمر لحجم كتلة الأجور بالرغم من التدابير المتخذة للحد من عمليات التوظيف؛
- ارتفاع بعض التكاليف غير المتحكم فيها من طرف المسيرين، كالتعويضات عن المهام، التي تتم على سوء تنظيم في برمجة هذه المهام؛
- ارتفاع في استهلاك الورق والمواد المستهلكة للتجهيزات، بسبب غياب أي إجراءات اقتصادية في هذا المجال؛

ولاية بجاية
الديوان
4 SEPT 2015
3803

- التجديد المبّالغ فيه أحيانا وغير المبرر لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي،
وخلال فترات متقاربة؛

- تسجيل عمليات بنفس العنوان ونفس الغرض سنويا والتي تبقى دون تنفيذ مالي؛
- مناورات محاسبية يتم اللجوء لها لتسجيل عدة عمليات في نفس السنة المالية لنفس
الغرض، تحقّق عناوين مختلفة، من أجل الحصول على التمويل الإجمالي المطلوب؛
- تقديرات مبالغ فيها عند إعداد توقعات الميزانية تؤدي إلى تسجيل قروض مالية
واعتماد ميزانيات لا يمكن تنفيذها؛
- استعمال الاعتمادات ذات التخصيص الخاص دون ترخيص مسبق من السلطة
الممولة؛

- التكفل بأعمال تعد من اختصاص قطاعات أخرى، لاسيما في قسم التجهيز.

إن قائمة المعايير طويلة ومتعددة وعند مقارنتها بواقع تسيير الأموال العامة على
المستوى المحلي نجد للأبيض العديد من النقائص، لاسيما:

- ترسخ ثقافة تسيير إنفاقي يرتكز أساسا على استهلاك الاعتمادات، حيث تم
تحجيم مغزى النفقة العمومية لأبسط معنى لها وهو "العملية المحاسبية للإنفاق"؛
- توفر الجماعات المحلية على حظائر كبيرة لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام
الآلي، التي توجد في حالة إهمال تفتقر للصيانة، وفي أحسن الحالات تعرض للبيع
في المزاد العلني بقيمة محاسبية رهيدة؛

- تجهيزات إعلام آلي تجاوزها الزمن وغير مناسبة تفتقر للحماية الضرورية من
الفيروسات، ويزود بعضها بتطبيقات معلوماتية غير مرخصة؛

- سكّات إدارية غير مجهزة بشكل جيد ولا تتم صيانتها دوريا وتفتقر لأدنى
لمتطلبات؛

- حظيرة سيارات لا تتم صيانتها واللجوء المتكرر في هذا المجال لعمليات الاقتناء
الجديدة؛

- أملاك محلية من البنى التحتية والممتلكات، تفتقر للصيانة وغير مستغلة، بل وفي
بعض الأحيان مهملة؛

- إنجاز مشاريع بتمويل ذاتي ليست لها علاقة في بعض الأحيان بالأولويات المحلية؛
- بالنظر للحجم الكبير للاعتمادات المسجلة سنويا بعنوان بعض الميزانيات المحلية،

أصبحت هناك أرصدة مالية كبيرة مثبّقة لا تخضع لأية رقابة؛



- تسديد نفقات بعنوان الميزانيات المحلية، تتعلق بتحمل أخطاء ونقائص في تسيير عمليات ومشاريع مسجلة سواء في المخططات البلدية للتنمية أو بالنسبة للبرامج القطاعية للتنمية.

إن الوضعية الموصوفة أنفا تدعو بالفعل إلى القلق، غير أن ما يدعو للقلق أكثر هو:

- الوضعية المتدهورة للأموال المنتجة للمداخيل؛
- ندرة متزايدة لمداخيل الأملاك المحلية؛
- غياب المبادرات الرامية لاستحداث نشاطات منتجة للمداخيل أو إلى تثمين الأملاك المتوفرة؛
- عدم تثمين عائدات الكراء وتحويلها والتي لا تعكس تماما قيمتها الإيجارية الحقيقية؛
- المستوى الضعيف لتحصيل مداخيل الجباية والأملاك وذلك في ظل غياب المتابعة الدائمة؛
- الطبيعة القانونية الغامضة للعديد من أملاك الجماعات المحلية والتي لا تسمح باستغلالها الفعلي؛
- إعادة النظر المرتقبة في نظام الجباية العامة يستدعي ردة فعل سريعة من أجل الرفع من مستوى الموارد المحلية.

أمام هذه الوضعية المعقدة، فإن ترشيد النفقات لم يعد خيارا فقط بل أصبح ضرورة قصوى.

في هذا الصدد، يطلب منكم إيلاء أهمية بالغة لمتابعة التسيير المالي للميزانيات المحلية والسهر على ضمان توازنها المالي بغض النظر عن الموازنات المحاسبية.

كما يقع على عاتقكم معالجة هذه الوضعية وتوخي صرامة أكبر في التسيير المالي، لاسيما من خلال:

- الحد من النفقات المخصصة لاقتناء التجهيزات وأثاث المكاتب بكميات كبيرة وترجيح اقتناء تجهيزات ذات نوعية لضمان مدة استعمال أطول؛

منع كل استبدال غير مبرر للأثاث والتجهيزات، لاسيما بالنسبة للسكنات

الإدارية؛



تراجعا، مسانيف الاستقبالات والأعياد والحفلات، وكذا الأمر بالنسبة لنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيين بهذه العمليات؛

- السهر على التنظيم الجيد للمهمات المنجزة بطريق تسمح بالتحكم في تعبئة الأشخاص ووسائل التنقل المسخرة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة؛

- الامتناع عن تسجيل عمليات تخص قطاعات النشاط الأخرى في قسم التجهيز؛

- منع كل تجزئة للمشاريع في نفس الميزانية أو تجزئتها في الميزانيات السنوية وترتكبها دون تنفيذ مالي؛

- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية؛

- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية،

- لاسيما من خلال ترجيح السحب المجمع عن بعد للوثائق على مستوى أمانات المسؤولين المكلفين بالإمضاء؛

- توخي صرامة أكبر في تسيير حظائر السيارات مع السهر على ضمان المتابعة

الدقيقة المحاسبية للمخازن

بالنسبة لتأمين الإيرادات وتطوير الإمكانيات المالية للجماعات المحلية، فإنه يتعين

عليكم:

- إعادة ترمين وبصفة ملموسة، قيمة الكراء الخاصة بالنسبة لكل الأملاك المنتجة

للمداخل والتي لم تشملها هذه العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة؛

- السهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عائق مستغلي الأملاك المحلية؛

- السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

وفي هذا الإطار، يتعين عليكم العمل على تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بتشخيص شامل لوضعياتها المالية وإعداد مخطط عمل من أجل تحسين تسييرها المالي والميزانياتي.

إن التدابير المذكورة أعلاه والرامية إلى ترشيد التسيير المالي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستغل كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجحفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام المرفق العمومي.

إن ترشيد النفقات المراد تحقيقه يرمي إلى توجيه الموارد المتاحة نحو القضايا الأكثر

وإظمان تقديم أحسن خدمة بأقل تكلفة، مع إدراج تسيير الأموال العمومية في إطار

مستقبلية استباقية تجعل الجماعات المحلية من الآن في منأى عن أي مخاطر مالية.



الوزير
الوزير
الوزير

إن التوجه الحالي الذي أنتم مطالبون بتوجيهه هو الرشادة في الإنفاق وليس التقشف المالي ولا التقييد الميزانياتي.

في هذا الإطار، يتعين عليكم إعادة تفعيل اللجان الولائية المكلفة بتشخيص وضعية البلديات، للقيام بمهام تدقيق مشتركة، والتي تضم المصالح التالية: المفتشية العامة للولاية، مديرية الإدارة المحلية (مديرية الميزانية والمحاسبة بالنسبة لولاية الجزائر)، مديرية التنظيم والشؤون العامة، مديرية أملاك الدولة للولاية، مديرية الضرائب للولاية، خزينة الولاية.

على ضوء نتائج مهام التدقيق المنجزة، تجتمع لجنة التشخيص بحضور مسؤولي الهياكل المعنية ورئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، من أجل الوقوف على الوضعية المالية للبلدية ووضعها أملاكها، ووضع حيز التنفيذ مخطط عمل من أجل تصحيح الوضعية، والذي تتولى اللجنة الولائية متابعة تنفيذه بصفة دورية.

وبالتالي، فإن حضور المصالح غير المركزية لاجتماعات هذه اللجنة، يجب أن ينتج عنه التزام ومشاركة فعليين لهاته المصالح في رفع العراقيل المسجلة واقتراح حلول نهائية للمسائل المطروحة.

في الأخير، إن ترشيد النفقات العمومية هو مسار طويل الأمد، يتعين عليكم أن تجعلوه هاجسا يوميا بالنسبة لسيبزي الأموال العمومية وثقافة يجب ترسيخها على كل المستويات.

إن سلوكياتكم المالية أنتم كولاية وولاية منتدبين ورؤساء دوائر ورؤساء مجالس شعبية بلدية يجب أن تكون مثالا يحتذى به، من شأنه حمل الجميع على الانخراط في هذا المسعى ولا يفوتني أن أؤكد على الأهمية البالغة التي سأوليها لضرورة التطبيق الصارم لمحتوى هذه التعليمات.

وزير الداخلية والجماعات المحلية

نور الدين بنوع

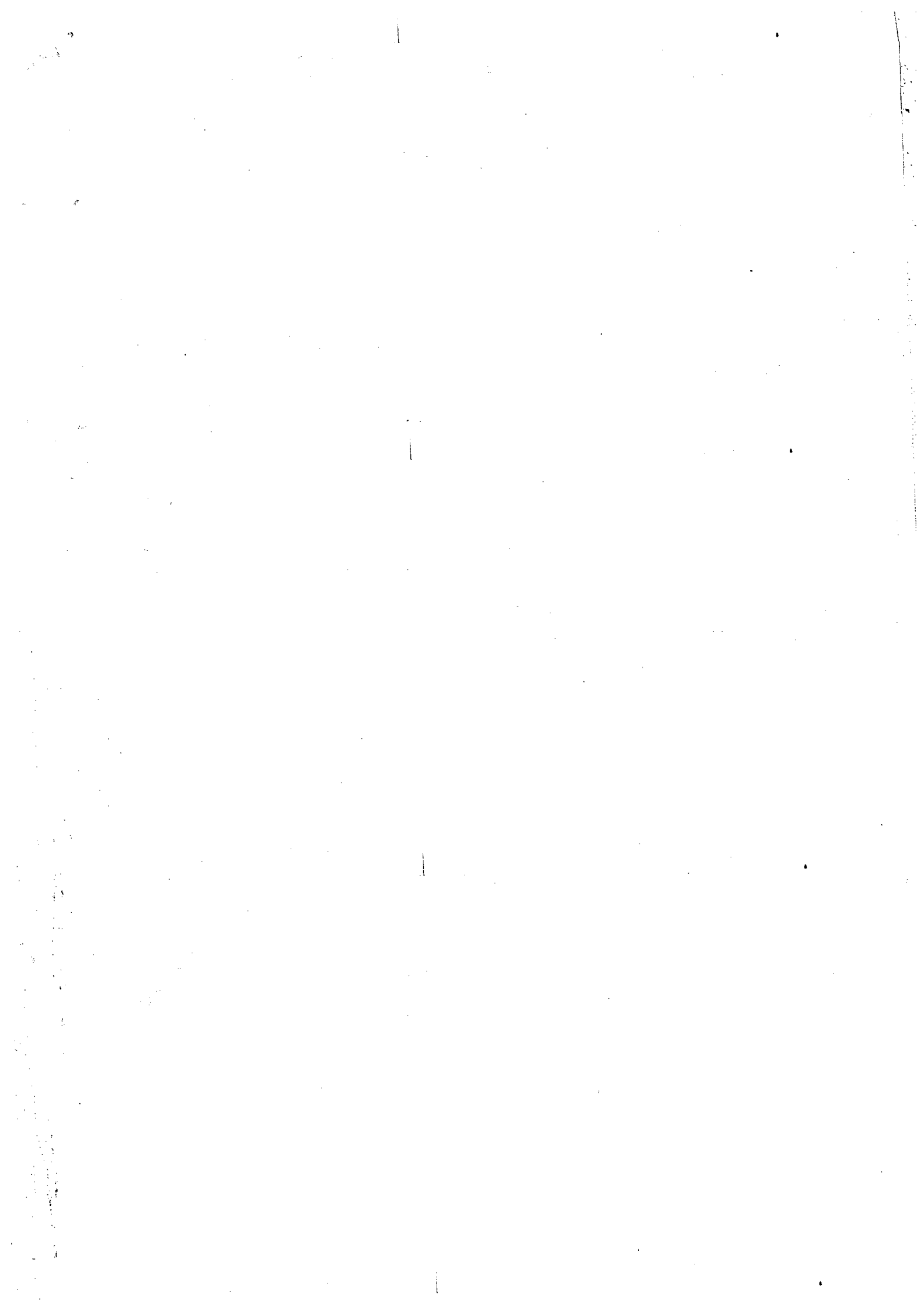


موافق
أرسلت هذه المذكرة بتاريخ
التاريخ 7831

13 SEPT 2015

نسخة إلى:

- السيد الوزير الأول (على سبيل عرض حال).



قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ-الكتب

1- بعلي محمد الصغير، المالية العامة، ملحق:قوانين المالية العامة، دار العلوم، جامعة الأزهر
عنابة، 2003.

2- عشي علاء الدين، شرح قانون رقم 11- 10، مؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية
دار الهدى، عين ميله، الجزائر، 2011.

3- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر
2010.

4- يلس شاوش بشير، المالية العامة، (المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري الميزانية
العامة للدولة، الحسابات الخاصة للخزينة، الميزانيات المحلية)، ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر، 2013.

ب: الأطروحات والمذكرات

1: الأطروحات

-سويقات احمد، الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في
العلوم القانونية، قسم الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.

-شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية
للدولة ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، شعبة العلوم
الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس
2013-2014.

-علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل
شهادة دكتوراه في القانون، الميدان:الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، فرع حقوق

تخصص:قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2016.

2:المذكرات

أ:مذكرات الماجستير

-أمجوج أنور، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007

-بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010

-بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005.

-طبيبي سعاد ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2001-2002.

- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص : تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

- **ملياني صليحة** ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2014-2015.

ب:مذكرات الماستر

-**الأمير عبد القادر حفوطة**، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، دراسة حالة ولاية الوادي مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، شعبة علوم اقتصادية، تخصص اقتصاد عمومي وتسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2014-2015.

-**أيت أكلي أمال، بن حمامة نسيمة**، استقلالية البلدية في ظل القانون 11-10(تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، التخصص:قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012.

-**برابز عبد الحكيم، بن حمامة عبد الرحمان**، لرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، قسم القانون العام، تخصص:قانون الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011.

-**بري دلال**، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي شعبة:الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2013-2014.

- **بلخيضر عبد الحفيظ**، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف-2، 2014-2015.

-**بلغزالي محمد رفيق،كريم بلقاسم**، الرقابة على النفقات العمومية، دراسة حالة التكوين المهني والتمهن، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، شعبة علوم اقتصادية، تخصص محاسبة وجباية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، 2012-2013.

بن علي حياة، لعدي نبيلة، إكراهات استقلالية الجماعات المحلية بالجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص:قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015-2016.

- حمامة معتز، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، مذكرة مقدمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.

- روحة زين الدين، بويحمد حنان، المركز القانوني للهيئات المعنية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2016.

- شنيخرتقوي، رقابة الوالي على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية، مذكرة مكلمة لنيل شهادة ماستر تخصص: قانون إداري، قسم حقوق، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة العربي تبسي، تبسة دفعة جوان، 2015.

- عدور خوجة، قدور إلياس، ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص : قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012.

-لونيبي عبد اللطيف، الرقابة المالية على مالية البلدية، مذكرة مكلمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص:قانون إداري، قسم الحقوق، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.

ماضوي بوبكر ، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكلمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.

-منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.

ج: مذكرة الليسانس

-كريمش شهير، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الليسانس أكاديمي، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013-2014.

د:مذكرات التربص

1-بلخير بن رزقة، ميزانية الولاية، التحضير،المصادقة،الرقابة، مذكرة نهاية التربص، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، فترة التربص من 04 فيفري الى 04أفريل، 2006-2005.

2-بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية:استقلالية الجماعات المحلية، فرع إدارة، مذكرة تربص السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، مديريات التربص، تيارت، فترة التربص من 04فيفري إلى 04أفريل 2006، 2005-2006.

3 - شفشوفي عمار، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة التخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية التربصات، المستوى 04، إدارة محلية، الدفعة 39، عناية، مرحلة التربص من 04فيفري إلى 04أفريل 2006، 2005-2006.

4-وقاد أحمد، عمليات الميزانية و عمليات الخزينة،مذكرة نهاية الدراسة، السنة الرابعة تخصص الميزانية الدفعة التاسعة و الثلاثون، المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية التدريبات الميدانية، فترة التربص من 04 فيفري إلى 04أفريل 2006، 2005-2006.

ج:المقالات

- 1- الطيب متلو، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، الفكر البرلماني، العدد السابع، الجزائر ديسمبر 2004، ص ص 86،90.
- 2- بوطالب براهيم، نضيرة دويابي، "إشكالية عجز ميزانية البلدية"، مجلة سداسية، المجلد 21 العدد 1-2011 عدد 41، مركز التوثيق والبحث والخبرة الجزائر، 2011، ص ص 33، 52.
- 3- شوفي جباري، عولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية المحلية الاقتصادية، عدد 2/جوان 2015، الجزائر 2015، ص ص، 29،41.
- 4- قادري نسيم، "الوصايا المشددة على اعمال الجماعات الاقليمية:المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، مجلة سداسية متخصصة محكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، السنة السابعة المجلد 13/عدد 01-2016، الإيداع القانوني 57-2010، ص ص 258،22.
- 5- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2009، ص ص، 100،121.
- 6- نادية عبد الرحيم، "الفساد في مجال الصفقات العمومية و آليات مكافحته على ضوء قانون الفساد و الصفقات العمومية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست الجزائر، جامعة الجزائر (03)، ص ص، 150،163.

ج: المداخلات

- 1- تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول: المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، "الحقائق و الآفاق"، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية أيام 3،2 و 4 ديسمبر 2008، ص ص 30.41.

2- ربحي كريمة، بركان زهية، "وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية" (مراقبة الجماعات المحلية)، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2010 ص ص، 20،01.

3- صرامة عبد الوحيد، "الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي"، مداخلة في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الدولية والحكومات، المنظم من طرف قسم علوم التسيير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، يومي 8 و 9 مارس 2005. ص ص 135،143.

ثالثا: النصوص القانونية

أ: الدستور

مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 سبتمبر 1996، يتضمن نشر نص تعديل الدستور لسنة 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، صادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25 الصادر بتاريخ 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش. عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، صادر بتاريخ 7 مارس 2016.

ب: القوانين

1- قانون عضوي

- قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر بتاريخ 28 غشت سنة 2016.

2- القوانين العادية

- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35، صادر بتاريخ 18 غشت 1990.

قائمة المراجع

-مرسوم تشريعي رقم 93-01، مؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 04، صادر بتاريخ 20 جانفي 1993.

-قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية ج.ر.ج.د.ش، عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990 متم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50 صادر بتاريخ 19 جويلية 2005. (ملغى)

-قانون رقم 06-01، مؤرخ في 10 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج.ر.ج.د.ش عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006.

-أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني معدل ومتمم بالقانون رقم 88-14، مؤرخ في 3 مايو 1988، والقانون رقم 89-01، مؤرخ في 7 فبراير 1989، والقانون رقم 05-10، مؤرخ في 20 يونيو 2005، والقانون رقم 07-05، مؤرخ في 13 مايو 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد 31، صادر بتاريخ 13 مايو 2007.

-أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج.ر.ج.د.ش عدد 05، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 صادر بتاريخ 03 جويلية 2011.

-قانون رقم 12_07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

ج:المراسم

1-المراسم الرئاسية

-مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ 27 جانفي 1999، يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادرة بتاريخ 31 اكتوبر 1999.

- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر في 20 سبتمبر سنة 2015 يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 58، صادر بتاريخ 7 أكتوبر سنة 2010.

- مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 مايو 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، صادر بتاريخ 31 ماي 2015.

2-المراسم التنفيذية

-مرسوم تنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 10، صادر بتاريخ 4 مارس 1980.

-مرسوم تنفيذي رقم 91-312، مؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، ج.ر.ج.د.ش عدد 43، صادر بتاريخ 17 سبتمبر 1991.

-مرسوم تنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15، صادر بتاريخ 26 فيفري 1992.

-مرسوم تنفيذي رقم 93-46، مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتعلق بتحديد أجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المدومة، ج.ر.ج.د.ش عدد 9، صادر بتاريخ 10 فيفري 1993.

-مرسوم تنفيذي رقم 93 - 108 مؤرخ في 5 مارس 1993، يتعلق بكيفيات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات و تنظيمها و سيرها ،ج،ر،ج،د،ش عدد 30 صادر بتاريخ 9 ماي 1993

- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، صادر بتاريخ 27 يوليو سنة 1994.

قائمة المراجع

- مرسوم تنفيذي رقم 97-268، مؤرخ في 21 جويلية 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم ج.ر.ج.د.ش عدد 48 صادر بتاريخ 23 جويلية 1997.

- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كقيمتها و محتواها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 43 معدل و متم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 03-42، مؤرخ في 19 يناير 2003 ج.ر.ج.د.ش عدد 04، صادر بتاريخ 22 يناير 2003.

- مرسوم تنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 9 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر بتاريخ 7 سبتمبر 2008.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها ج.ر.ج.د.ش عدد 82، معدل و متم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 19 نوفمبر 2009 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، عدد 67 صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2009.

- مرسوم تنفيذي رقم 11-381، مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 64، صادر بتاريخ 27 نوفمبر 2011.

د: التعليمات

1- التعليمات رقم 2743، مؤرخة في 13 سبتمبر 2015، صادرة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بخصوص ترشيد النفقات.

2- تعليمات رقم 01047، مؤرخة في 05 أكتوبر سنة 2015، تتعلق بشروط وكيفية تمويل وإعداد الميزانية المحلية لسنة 2016.

1-ouvrage

-**FRANCOIS Couilbault**, Les Grands principes de l'assurance, Les Assurances de biens et de responsabilité 8e édition – Deuxième partie, L'Argus Editions, 2007.

2-Mémoires

-**AKSOUH Hani, MEHENNI Samy**, L'appréciation du Contrôle Interne selon le référentiel coso cas pratique: Air Algérie, Sous-direction Trésorerie, mémoire de fin d'étude Pour l'obtention du Diplôme de Licence en Sciences Commerciales et Financières, Licence en sciences commerciales et financières option: Comptabilité, Durée du stage: 1 mois, Organisme d'accueil : Air Algérie Siège, Algérie, 2008

-**AMIRA Tili**, Réforme de la réglementation des marchés publics en Tunisie : Étude comparée avec les normes internationales, Master « Administration publique » Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg Ecole nationale d'administration, Le 19 décembre 2014, 2013-2014.

3-Articles

-**KAHOUL Zahi**, Commission des Marchés publics de L'Université de Abdelhamid Mehri, Journée d'étude sur les Marchés Publics, Contrôle interne des marchés publics, 30 Novembre 2015.

-**PHILIPPE LIMOUZIN-LAMOUTHE**, les contrôles externes, budgétaires et comptables et la gestion des collectivités locales: un bilan problématique, article politique et management public, année1988 /volume 06 /numeron03, 1988.

4-Documents

-**DRIDI Habib**, Cadre législatif et institutionnel des marchés publics: trouver l'équilibre entre transparence et efficacité, Directeur général à la présidence du gouvernement, Président du Comité de Suivi et d'Enquête sur les marchés publics, S.A.D.

-**KARIM Djoudi**, contrôle des dépenses, engagées direction général du budget, ministères des finances, Constantine, 2007.P.P. 01,267.

الفهرس

المحتويات

الاهداءات

التشكرات

قائمة المختصرات

- 1 ----- المقدمة
- 8 ----- الفصل الأول :هيمنة السلطة المركزية من حيث القائمين على تنفيذ الميزانية
- المبحث الاول: هيمنة ممثلين السلطة المركزية في المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية
- 9 ----- المطلب الأول:أصناف الأمرين بالصرف
- 10 ----- الفرع الأول :الأمرين بالصرف الأساسيين
- 10 ----- أولاً: الوالي
- 14 ----- ثانيا: رئيس مجلس الشعبي البلدي
- 19 ----- الفرع الثاني:الأمرين بالصرف الثانويين
- 20 ----- أولاً : الوالي المنتدب
- 22 ----- ثانيا:رؤساء المصالح غير الممركزة
- 23 ----- ثالثا: الأمر بالصرف الثانوي على مستوى البلدية
- 25 ----- المطلب الثاني:وظائف ومسؤوليات الأمر بالصرف على المستوى المحلي
- 26 ----- الفرع الأول: الوظائف التي يقوم بها الأمر بالصرف على المستوى المحلي
- أولاً: الوظائف في مرحلة تنفيذ النفقات

- 26 ----- أ: وظيفة الالتزام
- 27 ----- ب: وظيفة التصفية
- 28 ----- ج: وظيفة الأمر بالدفع
- ثانيا: الوظائف في مرحلة تنفيذ الإيرادات
- 27 ----- أ وظيفة الإثبات
- 29 ----- ب وظيفة التصفية
- 29 ----- ج: وظيفة الأمر بالتحصيل
- 30 ----- ثالثا: وظيفة مسك المحاسبة الإدارية
- 31 ----- الفرع الثاني: مسؤولية الأمرين بالصرف
- 32 ----- أولا: المسؤولية المدنية التي يتحملها الأمرين بالصرف
- 32 ----- أ: حالات المسؤولية المدنية
- 34 ----- ب: العقوبات المقررة على المسؤولية المدنية
- 34 ----- ج: الإعفاء من المسؤولية المدنية
- 35 ----- ثانيا: المسؤولية الجزائية التي يتحملها الأمرين بالصرف
- 35 ----- أ: حالات المسؤولية الجزائية
- 36 ----- ب: جزاءات المسؤولية الجزائية
- 36 ----- ج: حالات الإعفاء من المسؤولية الجزائية

المبحث الثاني: هيمنة ممثلين السلطة المركزية في المرحلة المحاسبية لتنفيذ الميزانية

- 38 -----المطلب الأول: المركز القانوني للمحاسب العمومي
- 39 -----الفرع الأول:أصناف المحاسبون العموميون
- 39 -----أولا:المحاسبون العموميون الرئيسيين
- 39 -----ثانيا : المحاسبين العموميين الثانويين
- 42 -----الفرع الثاني: وظائف المحاسب العمومي
- 42 -----أولا:وظائف المحاسب العمومي على مستوى الولاية
- 43 -----ثانيا :وظائف المحاسب العمومي على مستوى البلدية
- 45 -----الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي
- 45 -----أولا: أنواع المسؤولية التي يتحملها المحاسب العمومي
- 45 -----1-المسؤولية المالية
- 46 -----2-المسؤولية الشخصية
- 46 -----3-المسؤولية عن عمل الغير
- 47 -----ثانيا:لأجهزة المقررة للمسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي
- 48 -----الفرع الرابع : الإجراءات القانونية لحماية المحاسب العمومي
- 48 -----أولا: إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية
- 49 -----ثانيا:الإبراء الرجائي
- 49 -----المطلب الثاني: الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
- 50 -----الفرع الأول : نطاق الفصل بين مهام الأمر بالصرف و مهام المحاسب العمومي

- 50 ----- أولاً: عرض الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
- 51 ----- ثانيا: مبررات الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
- 51 ----- 1- تبرير توزيع المهام
- 52 ----- 2- توحيد الصندوق
- 52 ----- 3- مرونة الرقابة
- 53 ----- 4- مكافحة الغش و التدليس
- 53 ----- 5- السلطة المستقلة لأعوان القائمون بتنفيذ الميزانية
- 54 ----- ثالثا: استثناءات الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
- 54 ----- 1- استثناءات الواردة على تنفيذ النفقات
- 53 ----- 2- الاستثناءات الواردة على تنفيذ الإيرادات
- 57 ----- الفرع الثاني : نتائج وانتقادات تكريس الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
- 57 ----- أولاً: نتائج تطبيق الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
- 59 ----- ثانيا: الانتقادات الموجهة للفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
60. ----- الفصل الثاني: توسيع الهيمنة من خلال تعقيد الرقابة الممارسة من طرف السلطة المركزية.
- 62 ----- المبحث الأول: تعقيد الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية
- المطلب الأول: الهيئات المختصة بالرقابة الذاتية
- 64 ----- الفرع الأول: اقتصار دور المنتخبين في مراجعة الحساب الإداري
- 66 ----- الفرع الثاني: الاعتراف للسلطة المركزية بسلطة الحلول

- أولاً: نطاق الحلول ----- 67
- أ: امتصاص العجز في الميزانية من طرف الوالي على مستوى البلدية ----- 67
- ب: امتصاص العجز في الميزانية من طرف الوزير المكلف بالمالية ----- 68
- ثانياً: آثار الحلول المالي لامتصاص العجز ----- 69
- أ: الاعتماد المفتوحة مسبقاً ----- 69
- ب: الميزانية الإضافية ----- 70
- ج : التراخيص الخاصة ----- 71
- د: الحساب الإداري ----- 72
- المطلب الثاني: رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية ولجان الصفقات العمومية ----- 73
- الفرع الأول : رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية ----- 74
- أولاً: الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية ----- 74
- أ: المهام الرئيسية الإدارية للمراقب المالي -----
- *مراقبة الالتزامات ----- 76
- *مراقبة الأمر بالصرف ----- 76
- ب: المهام لثانوية الإدارية للمراقب المالي ----- 76
- ج- إجراءات الرقابة التي يمارسها المراقب المالي ----- 77
- 1- الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ----- 77
- 2- الآثار المترتبة على الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها. -----

78	*منح التأشيرة
79	*الرفض المؤقت
79	*الرفض النهائي
80	*تجاوز الرفض النهائي
81	ج-المهام المحاسبية للمراقب المالي
82	د-مسؤولية المراقب المالي
83	ثانيا: الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي
84	أ-مجالات الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي
84	1-رقابة الشرعية القانونية للنفقة
84	2_رقابة الشرعية المالية و المحاسبية
85	3_الرقابة المحدودة للإرادات من طرف المحاسب العمومي
86	ب:نتيجة الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي
86	1_حالة قبول دفع النفقة
87	2- حالة رفض منح التأشيرة و تجاوز رفض المحاسب العمومي
88	3-حالة عدم قبول إجراء التسخير من طرف المحاسب العمومي
89	ج: نتيجة مسؤولية المحاسب العمومي عن مخالفة القانون
90	الفرع الثاني:الرقابة القبلية الخارجية من طرف لجان الصفقات العمومية المحلية
90	أولا:الرقابة الخارجية السابقة للجان المحلية
91	أ-هيمنة ممثلين السلطة المركزية من حيث تشكيلة اللجان الرقابية المحلية للصفقات
93	ب - مجال الاختصاص الرقابي للجان المحلية

93	-----	1-المعيار العضوي
93	-----	2_المعيار المالي
94	-----	ثانيا:نتيجة رقابة اللجان المحلية للصفقات
95	-----	ثالثا- الطعون الناتجة عن منح المؤقت للتأشيرة
96	-----	المبحث الثاني: تعقيد الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية الجماعات الإقليمية
96	-----	المطلب الأول: الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية
98	-----	فرع الأول :مجال رقابة المفتشية العامة للمالية على تنفيذ ميزانية الجماعات الاقليمية
98	-----	أولا :المهام الرقابية الأصلية للمفتشية العامة للمالية
98	-----	1_مهمة الرقابة و التدقيق في تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية
101	-----	2-مهام التحقيق و دراسات وخبرات
102	-----	ثانيا:المهمة الرقابية المستحدثة
103	-----	الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن رقابة المفتشية العامة للمالية
104	-----	الفرع الثالث: قواعد سيرها و طريقة عملها المحدود
	-----	الفرع الرابع:عدم فعالية الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية
108	-----	المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
109	-----	الفرع الأول: المهام الرقابية لمجلس المحاسبة
109	-----	أولا: رقابة نوعية التسيير
111	-----	ثانيا:مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

112 ----- ثالثا: رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية

114 ----- الفرع الثاني: نتيجة رقابة مجلس المحاسبة

115 ----- الخاتمة

الملاحق

119 ----- قائمة المراجع

131 ----- قائمة المحتويات

التلخيص

ملخص المذكرة باللغة العربية

تتمتع الجماعات المحلية بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، بحيث يقتضي التنظيم الإداري المركزي أن تقوم الجماعات المحلية بتسيير وتنفيذ الميزانية المحلية بحرية نوعية عن السلطة المركزية.

غير أن هذا الأصل في التنظيم الجزائري يعتبر استثناء إذ نلاحظ تعمد المشرع الجزائري من خلال نصوص قانون الجماعات المحلية التقييد من استقلالية المجالس المنتخبة الممثلة للشعب في كل المجالات خاصة المجال المالي.

لذا تتجلى مواطن هيمنة السلطة المركزية في المرحلة الأخير لتسيير الميزانية وهي مرحلة التنفيذ التي تعتبر مرحلة معقدة من حيث الإجراءات في شكلين يظهران إما من حيث هيمنة السلطة المركزية في تسيير الميزانية أو في تنفيذها أو من حيث تعقيد الرقابة السابقة واللاحقة على الميزانية.

Résumé du mémoire en langue française

Les groupes locaux bénéficient d'un budget indépendant du budget de l'Etat, de sorte que l'organisation administrative décentralisation exige que les collectivités locales mènent et l'exécution du budget local librement de la qualité de l'autorité centrale.

Cependant, l'origine de l'organisation algérienne est une exception à noter le législateur algérien a délibérément par les textes des groupes locaux, la restriction du droit de l'indépendance des conseils élus représentant le peuple dans tous les domaines en particulier le domaine financier.

Par conséquent, il reflète la domination de l'autorité centrale nationale dans la dernière étape de la réalisation du budget et la phase de mise en œuvre, ce qui est une étape complexe en termes de procédures sous deux formes apparaissent soit en termes de domination de l'autorité centrale dans la conduite du budget, ou dans sa mise en œuvre ou en fonction de la complexité du contrôle précédent et à la suite du budget.