

النظام القانوني لتصفية النفقات العامة

The legal regime for the liquidation of public expenditure

عفان يونس *

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 الجزائر

y.affane@univ-setif2.dz

تاريخ النشر: 2025/06/03

تاريخ القبول: 2025/03/29

تاريخ الارسال: 2025/01/01

ملخص :

لا يمكن للإدارة العامة أن تشبع الحاجات الأساسية وتحافظ على النظام العام إلا بالقيام بوظيفة الضبط الإداري وإبرام الصفقات العمومية، الأمر الذي يفرض عليها أن تنفق أموالها حتى تتحقق هذه الأغراض، لكن قانون المحاسبة العمومية أحاط عملية الإنفاق بضوابط دقيقة منها ما يتعلق بضوابط تصفية النفقات العامة.

لذا فإن هذه الدراسة تقف عند مرحلة جزئية من المرحلة الإدارية لصرف النفقات العامة والتي تتعلق بتصفية النفقة، حيث تتولى تحديد شروطها وضوابطها القانونية حتى تكون هذه الأخيرة مشروعة.

الكلمات المفتاحية : النفقات العامة - مرحلة التصفية - الأمر بالصرف - شهادة أداء الخدمة - تقدير مبلغ النفقة.

*المؤلف المرسل : عفان يونس

Abstract:

The public administration cannot satisfy basic needs and maintain public order except by performing the function of administrative control and concluding public contracts, which requires it to spend its funds to achieve these purposes. However, the public accounting law has surrounded the spending process with precise controls, including those related to the settlement of public expenditures.

Therefore, this study focuses on a partial stage of the administrative process of public expenditure, which pertains to the settlement of expenses, where it determines its conditions and legal regulations to ensure their legitimacy.

Keywords: Public expenditures - settlement phase - expenditure officer - service performance certificate - estimation of the expenditure amount.

مقدمة:

تعتبر الميزانية العامة - ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية - الوثيقة التي يرخص بموجبها بتنفيذ العمليات المالية التي تحقق المنفعة العامة والتي تستهدف صيانة النظام العام، ويجب أن يتحقق هذا التنفيذ في إطار احترام قواعد مالية ومحاسبية وقانونية دقيقة لا يجوز مخالفاها أو الاتفاق على استبعاد أحكامها. ويتولى الأمر بالصرف عملية تصفية النفقات العمومية ويبقى ملزماً بالتحقق من وجود الشروط التي قررها القانون، حتى تكون عملية صرف النفقة من الأموال العامة مشروعة، الأمر الذي يسمح في النهاية بحماية الأصول العامة للدولة ويمنع تبديدها ويسمح بزيادتها.

أهمية البحث: تظهر أهمية الدراسة في جانبين متلازمين، أما الجانب الأول فهو من طبيعة نظرية ويتعلق بعرض وشرح الشروط التي يجب استيفائها لقانونية عملية تصفية النفقات العمومية بإعتبارها جزءاً من المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية العامة والتي يختص بها الأمر بالصرف. أما الجانب الثاني فهو من طبيعة عملية ويتصل بطرق تطبيق كل من القضاء الإداري والقضاء المالي للنصوص القانونية المنظمة لعملية تصفية النفقات العمومية.

إشكالية البحث: تكمن إشكالية الدراسة في معرفة الضوابط التي حددتها النصوص القانونية حتى تكون عملية تصفية النفقات العامة مشروعة، ويمكن صياغة الإشكالية في السؤال التالي: ما هي الشروط الواجب توافرها في عملية تصفية النفقات العامة حتى تكون صحيحة من الناحية القانونية؟ معالجة الإشكالية السابقة يفرض على الباحث الإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي الشروط التي إستوجب المشرع قيامها عند تصفية النفقات العامة؟
- هل وفق المشرع الجزائري مقارنة بالمشرع الفرنسي في صياغة وترتيب هذه الشروط؟
- ما هي الجهة المختصة بتصفية النفقات العامة؟ وهل يمكن للقاضي أن يحل محلها في حالات محددة؟
- هل ساهم القضاء في تبسيط الصياغة الجامدة للنصوص القانونية المنظمة لعملية تصفية النفقات العامة؟

مناهج البحث: اقتضت الدراسة الإعتماد على مجموعة من المناهج لضرورتها وصلتها مع طبيعة البحث والمسائل التي يثيرها، حيث تم استعمال المنهج الوصفي لعرض التعاريف

الفقهية وبيان ماهية المصطلحات محل البحث وشرحها. كما تم توظيف المنهج التحليلي لدراسة النصوص القانونية الخاصة بتصفية النفقات العمومية للتوصل إلى بيان أحكامها. وفي الأخير تم توظيف المنهج المقارن للوقوف على أوجه الشبه والاختلاف بين القانون الجزائري والفرنسي في موضوع البحث، مستعينين في ذلك بالاجتهاد القضائي للقضاء الإداري والمالي في فرنسا.

خطة البحث: قسمت الدراسة إلى مبحثين، حيث خصص (المبحث الأول) لعرض الأحكام العامة للشرط الأول للتصفية والمتمثل في ضرورة وجود شهادة أداء الخدمة، أما (المبحث الثاني) فتناولنا من خلال بيان الأحكام العامة للشرط الثاني للتصفية والمتمثل في التقدير الدقيق لمبلغ النفقة العامة التي تصرف للدائن الذي أدى الخدمة المتفق عليها والمنصوص عنها في الالتزام.

المبحث الأول: قاعدة شهادة أداء الخدمة

لا تكون عملية صرف النفقة العامة صحيحة من الناحية القانونية إلا إذا تم تقديم شهادة تثبت أداء الخدمة، لذا سنبين الجهة التي خصها المشرع بإصدارها (المطلب الأول)، ثم نحدد طبيعتها القانونية (المطلب الثاني)، ثم تبين صورها (المطلب الثالث)، وفي الأخير نحدد صورها وغايتها (المطلب الرابع).

المطلب الأول: الجهة المختصة بإصدار شهادة أداء الخدمة والغرض منها

يعتبر الأمر بالصرف بالجهة التي خصها المشرع اختصاص إصدار شهادة أداء الخدمة La certification du service fait، حيث عرفتها الفقرة الثالثة من المادة 57 من قانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي بأنها «الشهادة التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام»¹. ولبيان المقصود بهذه الجهة سنتولى تعريف الأمر بالصرف (الفرع الأول)، ثم نبين أنواعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف

إذا كانت اختصاصات الأمر بالصرف تتميز بالدقة والوضوح فإن مسألة تعريفه هي على النقيض من ذلك تمامًا، كونها تتميز بالغموض والصعوبة، خاصة إذا ما علمنا أن المشرع لم يتولى تعريفه بطريقة مباشرة (أولاً)، كما أن الفقه عرفه بالمقابلة مع المتصرف (ثانياً).

(أولاً) التعريف التشريعي عن طريق التحديد الجامد للشروط القانونية لإكتساب صفة الأمر بالصرف: ليس هناك أي نص في القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي تصدى لمسألة التعريف المباشر والدقيق للأمر بالصرف، وإن تولى المشرع في

الفقرة الأولى من مادته 4 تحديد الاختصاصات الميزانية والمحاسبية للأمر بالصرف وفرقها عن الاختصاصات التي ترجع إلى المحاسب العمومي حيث نصت على أنه «يُعتبر أمراً بالصرف، في مفهوم هذا القانون، كل شخص معين أو منتخب أو مُكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للأشخاص المعنوية المذكورة في المادة الأولى من هذا القانون»².

وما يلاحظ أن صياغة الفقرة السابقة وإن لم تتولى عملية تعريف الأمر بالصرف إلا أنها حددت شرطين لازمين لإكتساب الشخص هذه الصفة فإذا غاب شرط منهما سقطت صفة الأمر بالصرف. أما الشرط الأول فهو من طبيعة شخصية يتعلق بألية تحديد الشخص الذي يمكن له أن يكون أمراً بالصرف، حيث إشتراط المشرع أن يكون هذا الشخص معيّن أو منتخب أو قد تلقى تفويضاً لاعتمادات مالية، وعليه فكل شخص لم يتم تعيينه أو انتخابه أو تفويضه وإن مارس بعض أو كل إختصاصات الأمر بالصرف لا يُعتبر أمراً بالصرف من الناحية القانونية. أما الشرط الثاني فهو من طبيعة موضوعية يتعلق بالاختصاصات التي يمارسها هذا الشخص حتى يُعتبر أمراً بالصرف، حيث يجب على هذا الشخص الذي تم تعيينه أو انتخابه أو الذي تلقى تفويضاً لاعتمادات مالية أن يمارس مهام واختصاصات حددتها حصراً المادة 4 من قانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

بهذا نصل إلى أن المشرع الجزائري لم يعترف بما يسميه الفقه بالأمر بالصرف الفعلي وهو كل شخص لم يتم تعيينه أو انتخابه أو تفويضه لتسيير اعتمادات مالية، وإن باشر اختصاصات ميزانية ومحاسبية منصوص عليها في نص المادة 4 من قانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي؛ وبالمقابل فإن كان شخص معين أو منتخب لا يُعتبر في نظر المشرع الجزائري أمراً بالصرف ما لم يعترف له بمباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في نص المادة 4 من قانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

(ثانيا) التعريف الفقهي عن طريق مقابلة الأمر بالصرف بالمتصرف: إنطلق الفقه في تعريفه للأمر بالصرف من المدلول الإشتقائي *étymologique* لمصطلح الأمر بالصرف، حيث يحيل هذا المصطلح على «معنى الشخص الذي يأمر أو الذي يحفظ النظام»، أي الشخص الذي يعطي الأوامر والتعليمات إلى الجهات الفاعلة في قانون المحاسبة العمومية من أجل إكمال مراحل الميزانية العامة، أو إلى جميع المصالح والموظفين الذين يعملون تحت سلطته السلمية³. حيث سمح هذا المدلول لجانب من الفقه عند تعريفه للأمر بالصرف من تقريب هذا الأخير بالمتصرف *L'administrateur* الذي يمارس وظيفة عليا تسمح له بالقيادة والمعانة والتوجيه (مثل الوزير، مدير الجامعة، رئيس المجلس الشعبي البلدي... إلخ) وتمنحه في النهاية

اختصاصات محاسبية وميزانية. ويجد هذا التقريب أساسه في الثنائية الوظيفية التي يكتسبها المتصرف، حيث يمارس هذا الأخير وظائف إدارية وإلى جانبها يباشر وظائف مالية تتصل بكل من الميزانية والمحاسبة العموميتين⁴.

وتوسع الفقه في شرح تحديد الثنائية الوظيفية التي يحوزها الأمر بالصرف- والتي تتقاطع مع الثنائية الوظيفية للمتصرف- وحدودها في عملية تسمى الالتزام L'engagement التي تجمع الاختصاصات الإدارية والمحاسبية والميزانية التي يمارسها الأمر بالصرف. حيث يأخذ الالتزام بإعتباره الوظيفة الأولى للأمر بالصرف صورة الاختصاص الإداري ويظهر في التصرف القانوني الذي يصدره الأمر بالصرف بإرادة منفردة- ومثال ذلك القرار الإداري المتضمن تعيين أحد الموظفين أو المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة للدولة- أو يصدره بإرادة ثنائية- مثل التصرفات التعاقدية الناتجة عن إلقاء إرادة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة أو أي شخص معنوي آخر مكلف بتنفيذ كل أو جزء من برامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية مع إرادة المتعاقد الآخر، ومثال ذلك الصفقات العمومية التي يكون الغرض منها تأدية خدمات أو توريد معدات ولوازم أو تنفيذ أشغال-، والذي يؤدي إلى نشوء دين في ذمة الدولة أو أي شخص معنوي عام في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية. أما الوظيفة الثانية للأمر بالصرف فهي مجموع الاختصاصات المحاسبية والميزانية والتي تظهر في قيام الأمر بالصرف بالإجراءات المحاسبية المتعلقة بصرف النفقة العامة المتمثلة في التصفية وتحرير حوالة الدفع أو الأمر بدفعها، أو الإجراءات المتعلقة بتحصيل الحقوق التي للأشخاص المعنوية العامة⁵.

وتأسيساً على معيار الثنائية الوظيفية عرف الفقيه Gilbert Devaux الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي له الصفة بإسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، للممارسة بختصاصات التعاقد والمعاينة وتصفية الحقوق أو الديون، وكذلك إعطاء الأمر بتحصيل هذه الحقوق وأداء تلك الديون عن طريق صرف النفقات المتعلقة بها⁶.

الفرع الثاني: فئات الأمرين بالصرف

صنفت المادة 5 من القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الأمرين بالصرف إلى ثلاثة فئات، يعود إليها الاختصاص بإجراء عملية تصفية النفقة العامة. أما الفئة الأولى فهي الأمر بالصرف الرئيسيين، (أولاً)، والفئة الثانية هي الأمر بالصرف الثانويون

وهم من يتحصلوا على تفويض لاعتمادات مالية من الأمرون الرئيسيين (ثانيا). أما الفئة الثالثة فهي صنف مستحدث ويتمثل في الأمرون بالصرف الإقليميون لميزانية الدولة (ثالثا).

(أولا)- الأمرون بالصرف الرئيسيين: وهم الذين ينتمون إما إلى ميزانية الدولة - الوزراء وباقي أعضاء الحكومة الذين تم تسجيل الاعتمادات باسمهم-، أو إلى ميزانية الجماعات المحلية - رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية-، أو إلى ميزانية المؤسسات العمومية - مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية أو المتعلقة بالصحة-.

وتتميز فئة الأمرون بالصرف الرئيسيون عن باقي فئات الأمرون بالصرف (الثانويون والإقليميون) ميزتين رئيسيتين، تتمثل الميزة الأولى في الحضور الواضح لفكرة الشخصية المعنوية الخاضعة للقانون العام، حيث أن الدولة والهيئات الإقليمية -الولايات والبلديات- والمؤسسات العمومية تكتسب الشخصية المعنوية وعليه يتم تسيير ميزانيتها وتنفيذها من طرف أمر بالصرف رئيسي. وتتمثل الميزة الثانية في أن الوزراء ورؤساء المجالس الشعبية البلدية -في نطاق الاختصاص الإقليمي لبلدياتهم- يمارسون وظيفتين الأولى من طبيعة سياسية بإعتبارهم متصرفين، والثانية من طبيعة مالية بإعتبارهم أمرون بالصرف رئيسيون يقع عليهم القيام بعملية تصفية النفقات العامة. أما باقي فئات الأمرين بالصرف الرئيسيين فيحكمهم نظام قانوني ذو طابع إداري، لأنهم يكتسبون هذه الصفة بمقتضى قرارات التعيين التي يشترك فيها غالبا الوزير المعني بالقطاع ووزير المالية، ويمارسون اختصاصاتهم في إقليم معين، ويتمتعون بصلاحيات إدارية ومالية (ميزانية ومحاسبية) محددة بقرار التعيين.

(ثانيا)- الأمرون بالصرف الثانويون: يكتسبون هذه الصفة بمقتضى تفويض بالإمضاء *délégation de signature* من الأمرين بالصرف الرئيسيون يكون محله محدد في توزيع الاعتمادات المالية للبرامج وفروعها أو الاعتمادات المالية محل التسيير. ويمتاز هذا النوع من التفويض بخلاف تفويض الاختصاص *délégation de pouvoir* بطابعه الشخصي لأنه يأخذ بعين الإعتبار هوية وكفاءة وقدرة الشخص المفوض إليه، كما أنه يسمح للمفوض وهو الأمر بالصرف الرئيسي من الاستمرار في ممارسة اختصاصاته المفوضة للأمر بالصرف الثانوي⁷.

(ثالثا)- الأمرن بالصرف الإقليميون لميزانية الدولة: فقد إشتطت فيهم المادة 8 من القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي لإكتساب هذه الصفة شرطين لازمين هما: أن يكلفوا بتسيير برامج الهيئات الإقليمية (الولايات أو البلديات) من جهة أولى، وأن يكلفوا بتنفيذ جزء من البرنامج أو كله من جهة ثانية. وعليه فإن اختصاصهم محدد من

الناحية الموضوعية بتصفية النفقات المتعلقة بالبرامج التي كلفوا بتسييرها وتنفيذها، ومن الناحية الإقليمية في أن تكون التصفية تتعلق ببرامج تابعة للهيئات الإقليمية التي تم تحديدها في قرار التفويض.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لشهادة أداء الخدمة

إختلف فقهاء القانون المالي العام في تحديد الطبيعة القانونية لشهادة أداء الخدمة، حيث ذهب فريق منهم إلى أنها السبب المباشر في صرف النفقة (الفرع الأول)، بينما قصر الفريق الآخر وظيفتها في تحدد تاريخ استحقاق الغير للنفقة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شهادة أداء الخدمة سبب صرف النفقة العامة

ذهب الفقيه Lino Di Qual إلى أن المديونية العامة التي تستوجب صرف النفقة لا علاقة لها بالالتزام ولا تنشأ عنه، فالدولة وباقي الأشخاص الاعتبارية العامة ليست مدينة بالنفقة لمجرد إبرام صفقة تتعلق بإنجاز أعمال أو توريد معدات أو إصدار قرار إداري منفرد بتعيين موظف عام؛ بل أن هذه المديونية لا تقوم بمجرد قيام الالتزام بل يجب زيادة على ذلك أن يحصل تسليم أو إنجاز ما تضمنه تلك الصفقة من قبل الطرف المتعاقد معها؛ والأمر كذلك في حالة الموظف العام حيث أن المديونية العامة لا تتحقق ولا يتم صرف مرتب هذا الموظف بمجرد صدور قرار تعيينه، بل يجب زيادة على ذلك أن يباشر هذا الأخير عمله وأن ينجز المهام الموكلة إليه والمحددة له في النصوص القانونية المعمول بها⁸.

ويؤسس هذا الرأي على فكرة قانونية تتمثل في الالتزامات المتبادلة، بمعنى أن صرف النفقة العامة كالتزام على عاتق الشخص الاعتباري العام كان نتيجة أداء الدائن لالتزامه المتمثل في الخدمة، وترجم قاعدة شهادة أداء الخدمة في العبارة المتداولة المتمثلة في أن «الإدارة العامة لا تدفع مقدماً أبداً *l'administration ne paie jamais d'avance*»، ما يجعل المديونية العامة لا تستحق إلا عند توافر شرطين هما وجود الالتزام وأن يتم تنفيذ الخدمة - أي تنفيذ الإنجاز أو التوريد أو التسليم أو أداء المهام - قد تم في الواقع، وأن يكون هذا التنفيذ مطابقاً لما تم تحديده في الالتزام⁹.

الفرع الثاني: شهادة أداء الخدمة تحدد زمن استحقاق النفقة العامة

على نقيض الرأي السابق يرى الأستاذ Paul Amselek بأن المديونية العامة تقوم بمجرد وجود الالتزام بصرف النظر على أداء الدائن للخدمة، ويضيف أنه من تاريخ التوقيع على الصفقة العمومية تصبح الدولة مدينة بالتزام مالي *obligation pécuniaire* للمتعاقد الآخر، ويصبح هذا الأخير من جهة أخرى ملزماً بتنفيذ ما ورد في بنود الصفقة. وعليه فإن الدين

العام dette publique ينشأ من لحظة إبرام الصفقة وكل ما في الأمر أنه لا يكون مستحق الدفع ولا يمكن المطالبة به من طرف المتعاقد مع الإدارة إلا من تاريخ قيامه بالإنجاز أو التسليم أو أداء الخدمة حسب الشروط المنصوص عليها في الصفقة أو في النصوص القانونية المعمول بها. وعليه فإن شهادة أداء الخدمة ليس لها أثر على وجود l'existence الدين العام وبالنتيجة على قيام النفقة العامة، ولكن أثرها يتعلق فقط بضبط وتحديد تاريخ استحقاق exigibilité الوفاء به عن طريق حوالة الدفع¹⁰.

ويضيف الأستاذ Paul Amselek أن الرأي الفقهي السابق الذي يعتبر شهادة أداء الخدمة سبب في صرف النفقة العامة متناقض في بنائه القانوني، كونه يهدم المنطق الذي أسس عليه والمتمثل في فكرة الالتزامات المتبادلة. لأنه وبكل بساطة ينظر إلى الالتزامات والوفاء بها نظرة مستقلة عن مصدرها، بمعنى أنه لا يولي أهمية للمصدر الذي أنشأ هذه الالتزامات -سواء كان هذا المصدر عبارة عن قرار إداري أو صفقة عمومية أو حكم صادر عن جهة قضائية يلزم الإدارة العامة بتعويض المتضرر من نشاطها- بل يعتد فقط بعنصر الوفاء بها؛ الأمر الذي يجعل البناء القانوني لهذا الرأي الفقهي غير سليم لأنه يرفع من شأن الفرع والمتمثل في الوفاء بالالتزامات على حساب الأصل والمتمثل في مصدر نشوء هذه الالتزامات، وهو ما يتعارض صراحة مع مفهوم الالتزام في قانون المحاسبة العمومية الذي يعتبر الإجراء الأول لدفع النفقات العامة¹¹.

أمام هذا الخلاف الفقهي إقترح الأستاذ Saïdj Luc التخلي عن استعمال عبارة شهادة أداء الخدمة لأن استعمالها في حالات معينة يكون غير صحيح، ونادى بضرورة تعويضها بعبارة أخرى هي الحق المكتسب droit acquis، وهي العبارة التي تعد في حقيقة الأمر العبارة الجوهرية التي يكون استعمالها صحيحاً في كل الحالات. ولإثبات صحة رأيه يضيف الأستاذ Saïdj Luc أن صرف النفقة العامة التي يكون موضوعها تقديم مبالغ مالية في شكل منح أو مساعدات subventions للجمعيات يكون قبل أن تبين هذه الجمعيات طريقة صرف هذه النفقة بمعنى آخر أن عملية صرف النفقة يتم قبل الحصول على شهادة أداء الخدمة، لأن الاستفادة من المنح أو المساعدات يعتبر حقاً مكتسباً لهذه الأخيرة طالما استوفت الشروط والضوابط التي حددها القانون للحصول عليها. مما سبق يتضح بأن التحقق من أداء الخدمة يكون عن طريق آلية الرقابة السابقة a posteriori التي تقتصر فقط على التأكد من استيفاء الشروط القانونية للحصول عليها. ويضيف الأستاذ Saïdj Luc حجة أخرى للتدليل على صحة ما إنتهى إليه حيث يرى بأن التسبيقات التي تدفع للموردين أو المقاولين

المتعاقدين مع الأشخاص الاعتبارية الخاضعة لأحكام القانون العام تكون على الدوام قبل أن يقوموا بأداء الخدمة، بل هي في حقيقة الأمر السبب في تعزيز قدرتهم على القيامهم بأداء هذه الخدمة¹².

ساير مجلس الدولة الفرنسي هذا الرأي واستعمل عبارة الحقوق المكتسبة في قضية تتعلق بالدعم والإعانة، و إنتهى إلى أن القرار الإداري المتضمن منح الدعم والإعانة في مجال الاستثمار لا ينشئ حقوقاً للمستفيد - شركة أكنور - la société Acanor - إلا بقدر ما يستطيع هذا الأخير - أي الشركة- أن يثبت عند طلب التصفية توافر كافة الشروط القانونية للحصول عليها؛ وأن رفض تصفية الدعم من طرف الأمر بالصرف المختص لا يشكل بالتالي تعدياً على الحقوق المكتسبة إذا كان مؤسساً على عدم استيفاء أحد هذه الشروط¹³.

ومن جهته استعمل المشرع الجزائري فكرة الحقوق المكتسبة في الفقرة الثانية للمادة 57 من القانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، التي بينت طريقة قيام الأمر بالصرف بالتحديد الدقيق لمبلغ النفقة والذي يتم عن طريق الوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة من قبل الدائنين.

المطلب الثالث: أنواع وغاية شهادة أداء الخدمة

بعد أن بينت الجهة المختصة بإصدار شهادة أداء الخدمة وطبيعتها القانونية، نعرض فيما يلي لأهم الصور الذي يمكن أن تأخذها هذه الشهادة (الفرع الأول)، والغاية من تحريرها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أنواع شهادة أداء الخدمة

تعدد الصور التي يمكن أن تأخذها شهادة أداء الخدمة ويرجع هذا التعدد إلى تعدد سابق يتعلق بتنوع مجال تطبيقها، لكن سنعرض صورتين منها لخصوصيتهما ولكثرة إنتشارها وتطبيقها، تتصل الأولى بقانون الوظيفة العمومية (أولاً) وتتصل الثانية بقانون الصفقات العمومية (ثانياً).

(أولاً)- شهادة أداء الخدمة في مجال الوظيفة العمومية: يعتبر قانون الوظيفة العمومية من أكثر فروع القانون استعمالاً لتطبيق شهادة أداء الخدمة، فإذا قام الموظف بممارسة عمله وتنفيذ مهامه المحددة في القانون والتنظيم المعمول به فينشأ له نتيجة لذلك حقاً مالياً يتمثل في الراتب الشهري، وهذا ما قرره المادة 32 من قانون الوظيفة العمومية التي نصت على أنه «للموظف الحق، بعد أداء الخدمة، في راتب»¹⁴. وبمفهوم المخالفة إعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن عدم قيام الموظف بمهامه والتزاماته المرتبطة بالمنصب الذي

يشغله بسبب غيابه غير المبرر يعد إخلالاً بأداء الخدمة، الأمر الذي يترتب عليه قيام الأمر بالصرف بإجراء الخصم من راتبه المالي *Retenue sur traitement* يعادل عدد الأيام المتغيب فيها¹⁵.

غير أن شهادة أداء الخدمة على وضوحها يثير تطبيقها صعوبات بالغة في حالتين، أما الحالة الأولى فتتعلق بالإضراب حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي أن غياب أداء الخدمة بسبب الإضراب يجيز للإدارة مباشرة إجراء الخصم من مرتب الموظف المضرب في حدود الأيام التي لم يلتحق أو لم يباشر هذا الأخير اختصاصاته ولم يقم بأداء المهام التي تتعلق بالمنصب الذي يشغله والمنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول به. أما الحالة الثانية فترتبط بالأداء الجزئي للخدمة *service partiellement réalisé* حيث قرر فيها مجلس الدولة الفرنسي قانونية وشرعية قيام الإدارة بإجراء الخصم من مرتب الموظف الذي تغيب أو توقف عن ممارسة اختصاصاته لمدة زمنية أقل من المدة الزمنية للدوام اليومي؛ فإذا تغيب الموظف نصف الدوام فإن الخصم لا يقف عند هذه المدة بل يشمل مدة الدوام الكامل¹⁶.

ويعتبر الخصم من الراتب نتيجة منطقية عن غياب شهادة أداء الخدمة وهو بهذا الوصف إجراء من طبيعة محاسبية ولا يعتبر عقوبة تحمل خاصية الجزاء المالي *caractère d'une pénalité financière*، لذا فإنه مستقل عن الدعوى التأديبية إلا إذا كان عدم قيام الموظف بالتزاماته المهنية التي ترتب عليها الخصم يشكل سبب تلك الدعوى. هذا وإن ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن عبء إثبات أداء الخدمة يقع على عاتق الموظف الذي تعرض لإجراء الخصم من المرتب، فإنه إعتبر قيام الأمر بالصرف بقبول دليل إثبات محدد دون غيره من باقي الأدلة التي تعتبر منتجة في إثبات أداء الخدمة من طرف الموظف غير مشروع ومتجاوز لسلطة¹⁷.

(ب)- شهادة أداء الخدمة في مجال الصفقات العمومية: لا يمكن للمتعاقد مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات الإدارية أو أي شخص معنوي آخر مكلف بتنفيذ كل أو جزء من برامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، أن يتحصل على مبلغ النفقة إلا إذا نفذ التزاماته المقررة في عقد الصفقة أو التي نص عليها القانون المعمول به وفقاً للمواصفات المطلوبة. ويتم إثبات أداء الخدمة عن طريق تسليم شهادة المعاينة *L'acte-constat* وهذا ما قرره المادة 39 من المرسوم التنفيذي المضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية والتي تنص على أنه

«يقصد في مفهوم هذه المادة، بعملية الإثبات العملية المادية التي يتم تنفيذها في الميدان ... وينتج عنها وثيقة ذات طابع رسمي تسمى المعاينة»¹⁸.

وتعتبر شهادة المعاينة إجراء سابق وضروري لإتمام عملية التصفية وتختلف صورتها حسب نوع الصفقة العمومية، فإذا تعلق الصفقة بالتوريد أو الخدمات تأخذ شهادة المعاينة شكل وصل إستلام يقدمه للمصلحة المتعاقدة المتمثلة حسب الصفقة في الدولة أو الهيئات المحلية أو المؤسسات الإدارية أو أي شخص معنوي آخر مكلف بتنفيذ كل أو جزء من برامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مع اللوازم أو الخدمات المطلوبة. أما إذا كان موضوع الصفقة القيام بالأشغال يتم التثبت من العمل المنجز من طرف المصالح التقنية المختصة أثناء متابعة سير الأشغال، أو من طرف مكتب الدراسات المكلف بتسجيل كل العمليات المنجزة على دفتر الورشة وبشكل يومي، وقياسها بالوسائل التي تتلائم مع طبيعة الأشغال. لكن عدم وجود شهادة المعاينة التي تثبت أداء الخدمة من طرف المتعاقد لم تمنع مجلس الدولة الفرنسي أن يقضي بقانونية أن يكون قاضي الموضوع بديلاً substituer عن الجهة الحكومية المتعاقدة في تقدير أداء الخدمة، وله أن يستند في ذلك التقدير على مجموعة من العناصر منها: تقارير الخبرة، الوثائق العقدية، ودفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال وكذا عادات المهنة¹⁹.

غير أن المشرع الجزائري أورد إستثناء يتم من خلاله صرف النفقة إلى المتعاقد مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة أو أي شخص معنوي آخر مكلف بتنفيذ كل أو جزء من برامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، على الرغم من عدم قيام هذا الأخير بالوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في الصفقة وعدم حصوله على شهادة أداء الخدمة؛ ويتمثل هذا الأستثناء في دفع التسبيقات Versement des avances التي عرفتها المادة 67 من المرسوم التنفيذي المتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية بما يلي «يقصد بنظام التسبيقات، التمويل الممنوح للمقاول من قبل المصلحة المتعاقدة الذي يسمح له بالحصول، وفق بعض الشروط، على تسبيق نقدي لإنعاش خزينته، كما يمكن أن يؤخذ شكل تعبئة نقدية مقابل تكوين التمويينات الضرورية لتنفيذ الصفقة العمومية للأشغال»²⁰.

الفرع الثاني: غاية شهادة أداء الخدمة

يرى فقه القانون المالي العام أن قاعدة أداء الخدمة تحقق غرضين متكاملين وإن كانا من طبيعتين متميزتين، يتصل الغرض الأول بقانون المحاسبة العمومية (أولاً) ويتعلق الغرض الثاني بالقانون الإداري (ثانياً).

(أولاً)- الغرض المحاسبي لقاعدة أداء الخدمة: تعتبر شهادة أداء الخدمة آلية تضمن قانونية تنفيذ النفقات العمومية، كونها تمنع الأمر بالصرف من دفع النفقة قبل أن يكون المستفيد منها قد قدم ما يقابلها من توريدات أو أنجز نظير الحصول عليها أشغال. والقول بغير ذلك من شأنه أن يعرض الأملاك العامة للخطر والتبديد ويجعل المستفيد منها قد قبض مالياً ليس له حقاً فيه، حتى وإن كان المستفيد من النفقة العامة سيقوم في المستقبل بتنفيذ التزامات مقابلة لها، فإن حصوله على المال قبل تنفيذ تلك الالتزامات يجعل حرصه على حسن تنفيذها يقل، كما أن الرقابة على حسن التنفيذ تفقد غايتها وفعاليتها²¹.

(ثانياً)- الغرض القانوني لقاعدة أداء الخدمة: لا يكفي أن يتم الإشهاد من طرف الأمر بالصرف بأداء الخدمة - سواء تمثلت في التوريد المستمر للمعدات أو إنجاز الأشغال المتعلقة بالصفقة العمومية أو أداء الخدمة كما في حالة الموظف العام- بل يجب زيادة على ذلك أن يكون هذا الأداء للخدمة مطابقاً للالتزام وللنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها. فالعلاقة القانونية التي تربط بين الأمر بالصرف والشخص المستفيد من النفقة هي من طبيعة قانونية تحكمها قواعد القانون الإداري، فإذا كنا أمام صفقة عمومية فإن كل من قانون الصفقات العمومية وعقد الصفقة هما من يحددان التزامات المتعاقد التي يجب الوفاء بها سواء من الناحية الكمية أو النوعية. أما إذا كانت العلاقة ناتجة عن قرار إداري كما هو الحال مع الموظف العمومي، فلا يكفي أن يلتحق هذا الأخير بالمرفق الذي عين فيه ويباشر دوامه اليومي بانتظام ليحصل على النفقة المتمثلة في الراتب، بل يجب عليه ليتحقق حصوله على هذه النفقة أن يمارس المهام ويباشر الاختصاصات التي حددها القانون والتنظيم والتي تتصل بالمنصب الذي عين فيه وإلا عد أدائه للخدمة غير كامل. ففي هاتين الحالتين لا يمكن للمستفيد الذي قام بأداء الخدمة أن يُطالب الأمر بالصرف بإتمام إجراء تصفية النفقة إلا إذا كان هذا الأداء موافقاً لبنود الصفقة العمومية أو مطابقاً للنصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة للوظيفة العمومية. لكن يمكن تصفية النفقة العامة للموظف العام على الرغم من غياب شهادة أداء الخدمة إذا أجاز القانون ذلك، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي بقوله أن إنقطاع الموظف عن مباشرة عمله لا يمنع من حصوله على الأجر،

طالما أن هذا الغياب كان نتيجة حصوله على رخصة غياب تتمثل في عطلة مرضية تعتبر في نظر القانون خدمة مؤداة²².

المبحث الثاني: تحديد مبلغ النفقة العامة

لا يمكن للأمر بالصرف أن ينهي عملية التصفية بمجرد تحرير شهادة أداء الخدمة بل إشتراط كل من القانون الفرنسي²³، والجزائري زيادة عليها أن يقوم هذا الأخير بتحدد مبلغ النفقة، وهذا ما قرره الفقرة الثانية من المادة 57 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي التي نصت على أنه «تحديد المبلغ الدقيق للنفقة بالنظر للوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة من قبل الدائنين»²⁴.

وعليه سنتطرق إلى تحديد مفهوم تقدير النفقة (المطلب الأول)، ثم نبين صور التقدير (المطلب الثاني)، وفي الأخير نعرض لرقابة التي يخضع لها الأمر بالصرف عند تقديره للنفقة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم تقدير النفقة العامة

لا يتضح مفهوم تقدير النفقة العامة الذي يعتبر الخطوة الثانية لإمام عملية التصفية من طرف الأمر بالصرف، إلا بالتصدي لمسألة تعريفه (الفرع الأول)، ثم بيان الجهة المختصة به (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف تحديد مبلغ النفقة العامة

يقصد بتحديد مبلغ النفقة العامة حساب المبلغ النقدي الإجمالي المستحق للدائن مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة أو أي شخص معنوي آخر مكلف بتنفيذ كل أو جزء من برامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وحسم المبالغ الواجب اقتطاعها منه، لتحديد المبلغ النقدي الصافي الواجب دفعه لأن المبلغ الحقيقي للنفقة يمكن أن يختلف عن المبلغ المدون في الالتزام²⁵.

والسبب في إختلاف المبلغ الدقيق للنفقة عن المبلغ المدون في الالتزام يرجع إلى قيام الأمر بالصرف بإقتطاع ما سبق للإدارة المتعاقدة أن قدمته للمتعاقد الدائن من تسبيقات كما سبق ذكره في مجال الصفقات العمومية، أو قيامه بإقتطاع ما يترتب على مبلغ النفقة من ضرائب، أو إلى مباشرته لإجراء خصم مبلغ محدد من مرتب الموظف نتيجة اقتراضه من لجنة الخدمات الاجتماعية التابعة للمرفق العمومي التابع له. غير أن الأمر بالصرف ليست له

حرية مطلقة في التقدير الدقيق للنفقة بل عليه أن يعتمد في إعداده للوثائق التي تثبت حقوق الدائن.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بتحديد مبلغ النفقة العامة

بمجرد التحديد الدقيق لمبلغ النفقة العامة وجب على الأمر بالصرف أن يكمل إجراء عملية التصفية ولا يحق له على الإطلاق الإمتناع عن إتمامها تحت أي حجة كانت، بما فيها التذرع بعدم توافر الإعتمادات المالية أو قلتها. وفي هذا الخصوص إنتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه ومن وجهة نظر الأمر بالصرف فإن التخوف من عدم وجود الإعتمادات المالية، لا يمكن الاحتجاج به للقول بقانونية عدم إتمام عملية التصفية لأن هذا التخوف كان من الواجب أن يقوم عند قيام الالتزام القانوني l'engagement juridique أو في مرحلة الرقابة على الالتزام المحاسبي l'engagement comptable وليس في مرحلة إتمام التصفية²⁶.

ويشكل إمتناع الأمر بالصرف عن إتمام عملية التصفية إذا توافر شرطها المتمثلين في شهادة أداء الخدمة والتحديد الدقيق لمبلغ النفقة، قرار غير مشروع يمكن للدائن الطعن فيه بالإلغاء إذا توافرت شروطه القانونية أمام جهة القضاء الإداري لأنه حرمة من الحصول على مستحقات المالية²⁷؛ وفي هذه الحالة يعود لقضاة الموضوع تحديد مبلغ النفقة العامة أو على الأقل تحديد معايير حسابه، وفي هذه الحالة يجب على الأمر بالصرف إتمام إجراءات التصفية حسب المواصفات المحددة من طرف قضاة الموضوع تطبيقاً لحجية الشيء المقضي فيه²⁸.

المطلب الثاني: آليات تقدير مبلغ النفقة العامة

تعدد آليات تقدير النفقة العامة من طرف الأمر بالصرف، لذا سنبين طريقة التقدير في مجال الوظيفة العامة (الفرع الأول)، ثم في مجال الصفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تلقائية التقدير في مجال الوظيفة العامة

يقوم الأمر بالصرف بتصفية النفقة العامة التي تتعلق بمرتب الموظف العام وما يلحقها من منح وعلاوات، بصورة تلقائية وبمبادرة منه لأنها تدخل في نطاق النفقات الإجبارية dépenses obligatoires. ويرجع سبب التقدير التلقائي للنفقة إلى أن سلطة الأمر بالصرف في هذه الحالة مقيدة compétence liée، كما أن كل الوثائق المثبتة لحق الموظف موجودة لديه مثل سلم الأجور والدرجة التي يحوزها، حتى عدد الأيام التي تغيب فيها عن الدوام والتي تخصم نتيجة لعدم أداء الخدمة²⁹.

الفرع الثاني: طلب التقدير في مجال الصفقات العمومية

لا يباشر الأمر بالصرف بتقدير مبلغ النفقة في مجال الصفقات العمومية إلا بطلب من المتعاقد الدائن، الذي يرفق طلبه بالوثائق المثبتة لحقوقه مثل الفواتير في حالة الصفقة المتعلقة بالتوريد، أما إذا تعلق الصفقة بأشغال فإن طلب بالتصفية يرفق في هذه الحالة بمحضر المعاينة أو السجل اليومي للورشة أو لوائح ووضعيات وكشوفات الأشغال أو الحساب المؤقت الشهري والحساب السنوي للأشغال³⁰.

المطلب الثالث: الرقابة على تقدير الأمر بالصرف لمبلغ النفقة العامة

يخضع تقدير مبلغ النفقة الذي أعده الأمر بالصرف لرقابة المحاسب العمومي، لكن ماهي العناصر التي يستند عليها المحاسب العمومي للتأكد من قانونية التقدير (الفرع الأول)، وهل يمكن للأمر بالصرف أن يجبر المحاسب العمومي بقبول التقدير غير القانوني وبالنتيجة صرف النفقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العناصر التي يستند عليها المحاسب العمومي لرقابة تقدير مبلغ النفقة
حددت المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي عنصرين يستند عليهما المحاسب العمومي لرقابة قانونية عملية التصفية، وهما: التأكد من تبرير أداء الخدمة ودقة حساب مبلغ الدين³¹؛ وهما نفس العنصرين الذين بينهما بوضوح قرار مجلس المحاسبة الفرنسي في قضية بلدية تولوز Cne de toulouse، حيث إشتراط المجلس لقانونية التصفية أن يراقب المحاسب العمومي حقيقة أداء الخدمة la réalité du service fait ودقة مبلغ النفقة l'exactitude du montant، وفي سبيل قيامه بهذه المهمة عليه أن يقوم بكل الحسابات الضرورية لضبط مبلغ النفقة، وإذا وجد خطأ في المبلغ عليه أن يرفض التأشير ويمتنع عن القيام بالدفع³².

ومن جهته حدد مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة نظره في قضية وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة ضد السيدان باصري وكفار Basserie et Caffart بدقة اختصاصات المحاسب العمومي، عند تصديه لجزئية من النزاع تتعلق بتقدير نسبة الرسم على القيمة المضافة موضوع الخلاف بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي والتي على أساسها يتم حساب النفقة العامة؛ وإنتهى إلى أنه وإن لم يكن للمحاسب العمومي سلطة رقابة مشروعية القرارات التي هي سبب نشوء الالتزام (المشروعية القانونية) إلا أن له سلطة رقابة تقدير دقة مبلغ النفقة والنظر في كل العناصر التي اعتمد عليها الأمر بالصرف لحسابها، وتحقيقاً لهذه الغاية فإن للمحاسب العمومي سلطه النظر في تقدير نسبة الرسم على القيمة المضافة الذي تم الإعتماد عليه في حساب مبلغ النفقة سواء تم الاتفاق عليها في العقد أو لم تكن موضع

اتفاق (المشروعية المحاسبية) ... لكن إغفاله وعدم رقابة عليها وقبول النسبة التي إعتدها الأمر بالصرف يعد خطأ يستوجب معه قيام مسؤوليته المالية³³.

الفرع الثاني: تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي بسبب مسألة تتعلق بتقدير

النفقة

إذا ما تبين للمحاسب العمومي وجود خطأ في حساب مبلغ النفقة فإنه يرفض القيام بعملية الدفع، لكن المشرع أجاز في نص المادة 61 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي للأمر بالصرف استعمال حق التسخير droit de réquisition، الذي يعتبر وثيقة يعدها الأمر بالصرف يلزم من خلالها المحاسب العمومي على الموافقة على تقديره للنفقة، وتتضمن وجوباً النفقة المرفوضة دفعها والأسباب المبررة لهذا الرفض وكذلك عبارة «يسخر المحاسب للدفع». وإذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية التي يتحملها الأمر بالصرف³⁴.

غير أن المشرع لم يعتبر حق التسخير حقاً مطلقاً بيد الأمر بالصرف يستعمله كيفما يشاء، بل ألزم المحاسب العمومي أن يرفض الامتثال للتسخير في حالات حددتها على سبيل الحصر الفقرة الثالثة من المادة 62 من قانون المحاسبة والتسيير المالي. وما يلاحظ أن المشرع وإن اعتبر عدم توافر الشرط الأول للتصفية والتمثل في انعدام إثبات أداء الخدمة حالة من حالات وجوب رفض المحاسب العمومي للتسخير إلا أنه لم يدرج الشرط الثاني لعملية التصفية والمتعلق بتحديد المبلغ الدقيق للنفقة بالنظر للوثائق الثبوتية ضمن هذه الحالات، والسؤال هل يرفض المحاسب العمومي وجوباً التسخير اعتماداً على الفقرة 3 من نص المادة السابقة بحجة غياب التقدير الدقيق لمبلغ النفقة؟

طبقاً لقواعد التفسير فإن المشرع كرس قاعدة عامة أجاز من خلالها للأمر بالصرف تسخير المحاسب العمومي ضماناً لاستمرار المرفق العمومي في أداء نشاطه بانتظام وإضطراد، غير أنه أورد حالات محددة توافرت واحدة منها على الأقل وجب على المحاسب العمومي عدم الامتثال للتسخير وهذا لحماية الأموال العامة؛ ولما كانت الحالة المتعلقة بعدم التحديد الدقيق والصحيح لمبلغ النفقة من ضمن هذه الحالات، وإعمالاً لمبدأ أن الإستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره فإن المحاسب العمومي غير ملزم برفض الامتثال للتسخير بسبب عدم التقدير الدقيق أو الصحيح لمبلغ النفقة، وعليه إذا ما قبل التسخير وراعي العناية اللازمة في عملية التقدير فإن مسؤوليته المالية والشخصية تسقط عنه وتحول تلقائياً للأمر بالصرف.

الخاتمة:

تعتبر الأموال العامة من الوسائل التي يمكن من خلالها للمرافق العامة أن تحقق الأهداف والغايات التي حددتها النصوص القانونية والتنظيمية التي أنشأتها، لكن صرف هذه الأموال لتحقيق تلك الأهداف والغايات أحاصه المشرع بجملة من الضوابط منها ما يتصل بعملية تصفية النفقات العامة. ومن خلال دراسة هذا الموضوع توصلنا إلى مجموعة من النتائج ومن التوصيات التي نعرضها على النحو التالي:

النتائج:

- تعتبر القواعد القانونية التي حددت الشروط الواجب قيامها لقانونية عملية تصفية النفقات العامة من القواعد الآمرة التي لا يجوز للأمر بالصرف ولأصحاب الحقوق المكتسبة أن يتفوقوا على مخالفتها، وعلى القضاء المختص السهر على حسن تطبيقها ومنع كل الاتفاقات المخالفة لأحكامها.

- تطابق مسلك المشرع الجزائري والمشرع الفرنسي في الشروط التي يجب على الأمر بالصرف التأكد من قيامها لقانونية تصفية النفقات العامة، وتتمثل هذه الشروط في توفير شهادة أداء الخدمة والتقدير الدقيق لمبلغ هذه النفقة.

- يرجع الاختصاص المتعلق بتصفية النفقات العامة إلى جهة واحدة اتفق المشرع الجزائري والمشرع الفرنسي في تحديدها وتعلق بالأمر بالصرف، الذي يقع عليه التأكد من مشروعية عملية التصفية وأي خطأ في التصفية يستتبع قيام مسؤوليته المالية والجنائية.

- خروجاً عن القاعدة السابقة أجاز القضاء الفرنسي لمحكمة الموضوع التدخل في تقدير مبلغ النفقة إذا إمتنع الأمر بالصرف عن عملية التقدير، لكن في حالات محددة وتحت شروط وضوابط دقيقة.

- سلطة الأمر بالصرف عند تصفية النفقات العامة مقيدة وليست مطلقة، ويخضع عمله لرقابة إدارية يمارسها المحاسب العمومي، ولرقابة قضائية يباشرها القضاء حسب الاختصاص الذي حدده المشرع.

التوصيات:

- على المشرع الجزائري أن يقوم بتعديل ترتيب شروط تصفية النفقات العامة المنصوص عليها المادة 57 من القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، بحيث يصبح الشرط الأول هو شهادة أداء الخدمة ويليه الشرط الثاني المتمثل في التحديد الدقيق لمبلغ النفقة.

- على المشرع الجزائري أن يحدد المقصود بالحقوق المكتسبة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 57 من القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، لأن ورودها في هذا الموضوع بالتحديد يجعلها تختلط مع مصطلح شهادة أداء الخدمة.

- يجب على الجهات القضائية التي منحها المشرع اختصاص الرقابة على الأموال العامة المتمثلة خصوصا في مجلس المحاسبة الجزائري أن تصدر مجلة علمية، تعنى بنشر القرارات القضائية التي تصدرها غرفه المختلفة، ما يسمح للباحثين ببيان وشرح الاجتهاد المالي الجزائري في مادة المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

الهوامش:

- ¹ قانون رقم 23-07 مؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 42 المؤرخ في 25 يونيو 2023، ص 8.
- ² قانون رقم 23-07 مؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. مرجع سابق، ص 4.
- ³ Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta, *Droit Budgétaire: budget de l'État, budgets locaux, budget de la sécurité sociale, budget européen*. Paris, Éditions Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 845.
- ⁴ Louis Bahougne et Aurélien Camus, *Droit de la comptabilité publique*. Paris, P.U.F., 1^{re} édition, 2020, p. 370 et. s.
- ⁵ Damien Catteau, *Droit Budgétaire comptabilité publique 2019- 2020*. Paris, Hachette, 6^{ème} édition, 2019, p. 127.
- ⁶ Gilbert Devaux, *La comptabilité publique*, Tome I, *Les principes*, Paris, P.U.F., 1957.p. 10. Cité par :Louis Bahougne et Aurélien Camus , *Droit de la comptabilité publique*. op. cit, p. 371.
- ⁷ Damien Catteau, *Droit Budgétaire comptabilité publique 2019- 2020*. op. cit, p. 89.
- ⁸ Lino Di Qual, *Droit de la comptabilité publique*. Paris, Armand Colin., 1^{re} édition, 1971, p. 131.
- ⁹ Damien Catteau, *Droit Budgétaire comptabilité publique 2019- 2020*. op. cit, p. 129.
- ¹⁰ Paul Amselek, « Une institution financière en clair-obscur: la règle du servie fait ». In : *Études de finances publiques*. Mélanges Paul- Marie Gaudemet. Paris, Economica. 1984, p. 430.
- ¹¹ Paul Amselek, « Une institution financière en clair-obscur: la règle du servie fait ». op. cit, p. 431.
- ¹² Saïdj Luc, « Les opérations d'exécution du budget communal: la dépense ». *Encyclopédie des collectivités locales*, fasc. 7122, n° 32.
- ¹³ C.E, 29 mai 1996, *Secrétaire d'Etat à la mer*, n° 146001. Recueil Lebon, Paris, Dalloz, 1996, p.805.
- ¹⁴ أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45 المؤرخ في 16 يوليو 2006، ص 6.
- ¹⁵ C.E, 22 mars 1989, *Min, de l'éco. Fin.budg., c/Giraud*. Lettre d'information juridique. Ministère de l'éducation national, de l'enseignement supérieur et de la recherche, n° 6, juin 1996. p.12.
- ¹⁶ CE, 22 avril 1960, *Ministre des PTT c/ Boucher*, Recueil Lebon, Paris, Dalloz, 1960, p.256.
- ¹⁷ C.E, 15 décembre 1967, *Sieur Kornprobst*. Recueil Lebon, Paris, Dalloz, 1967, p.504.
- ¹⁸ مرسوم تنفيذي رقم 21-219 مؤرخ في 20 مايو 2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخ في 24 يونيو 2021، ص 24.
- ¹⁹ C.E, 8 mars 1933, *Gvt général d'algérie c/ Sieur Richaud*. Recueil Lebon, Paris, Dalloz, 1933, p.287. Cité par Louis Bahougne et Aurélien Camus, *Droit de la comptabilité publique*. op. cit, p. 242.
- ²⁰ مرسوم تنفيذي رقم 21-219 مؤرخ في 20 مايو 2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، مرجع سابق، ص 35.
- ²¹ Louis Bahougne et Aurélien Camus , *Droit de la comptabilité publique*. op. cit, p. 233.
- ²² C.E, 4 avril 1997, *M. Bouvier*, n° 154196. Cité par Damien Catteau, *Droit Budgétaire comptabilité publique 2019- 2020*. op. cit, p. 130.

²³ Article 31 :“La détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers”. Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Journal officiel de la République française, n°262, du 10 novembre 2012, p. 20.

²⁴ القانون رقم 07-23 مؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. مرجع سابق، ص 8.

²⁵ عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005، ص 260.

²⁶ C.E, 9 mai 1962, *Min. des travaux publics c / Rougé*. Recueil Lebon, Paris, Dalloz, 1962, p.305.

²⁷ Stéphanie Damarey, *Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*. Paris, Dalloz., 1^{re} édition, 2018, p. 729.

²⁸ C.E, 24 mai 1968, *Min. L'Intérieur c / Sieur Chambrin*. Recueil Lebon, Paris, Dalloz, 1968, p.331.

²⁹ عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت 2015، ص 137.

³⁰ نصت على هذه المرفقات المواد 39-43-72-73-74-76-77 من المرسوم التنفيذي رقم 21-219 مؤرخ في 20 مايو 2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخ في 24 يونيو 2021.

³¹ قانون رقم 07-23 مؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. مرجع سابق، ص 6.

³² Cour des Comptes, 14 sept 1989, *Commune de Toulouse*. Rec, 73. Cité par : Louis Bahougne et Aurélien Camus, *Droit de la comptabilité publique*. op. cit, p. 251.

³³ CE, 8 juillet 2005, *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/. M. Basserie et Caffart*. Cité par : Frédéric Lafargue, “Finances et fiscalité”, *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, Année 2006. p.417.

³⁴ مرسوم تنفيذي رقم 24-344 مؤرخ في 14 أكتوبر 2024، يحدد إجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71 المؤرخ في 22 أكتوبر 2024، ص 7.