

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة الإدارية في مجال العقود الادارية

مدرسة معتمدة، إستكمال مناصبات لبلن شهادة ماستر اكايمي تي مسار الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ

د. زرباني عبد الله

إعداد الطالبين

خالد صافي

محفوظ صبرو

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة	إسم ولقب الأستاذ
ممتحنا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر ب	د. الراعي العيد
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر ب	د. زرباني عبد الله
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر ب	د. لغلام عزوز

السنة الجامعية:

1440 هـ / 1441 هـ / 2019م - 2020م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

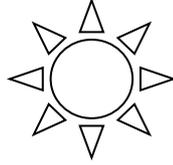
عبدالله

"مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ" (الآية 18 من سورة ق)

"يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ

رَقِيبًا"

(الآية 01 من سورة النساء)



قال محمد صل الله عليه وسلم: "أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك"

(رواه البخاري (50) ومسلم (8))

وفي حديث أبي برزة الأسلمي مرفوعاً: "لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه وعن علمه فيما فعل، وعن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه، وعن جسمه فيما أبلاه"

(رواه الترمذي 2532 وقال: حديث حسن صحيح)

شكر وعرفان

الحمد لله الحي القيوم الموفق الذي وفقنا لإتمام هذا العمل إلى من تكرم بقبوله الإشراف على هذه

المذكرة إلى الأستاذ الدكتور المشرف "زرباني عبد الله".

فقد أنرتم عملنا فاستقيننا من فضلكم التوجيه والتصويب و زودتمونا بالرشد

والملاحظة.

فلكم منا الشكر والامتنان و جزاكم الله خيرا.

كما يسرني أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى اللجنة الموقرة التي قبلت مناقشة هذا العمل

المتواضع، إلى كل من كان دعما وعونا لنا.

صافي خالد/صبرو محفوظ

الإهداء

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى
والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك
الصالحين" (سورة النمل الآية 19)

أما بعد:

إلى من وضع المولى سبحانه وتعالى الجنة تحت قدميها (أمي الحبيبة).
إلى خالد الذكر الذي وافته المنية وكان خير المثل لرب الأسرة، والذي لم يتهاون يوما في
توفير سبيل الخير والسعادة لي (والدي العزيز).
إلى زوجتي الغالية ورفيقة الكفاح في مسيرة الحياة.
إلى أبنائي زكريا وعبد الصمد وأنس ورياض والكتكوتة بشرى.
إلى أصدقائي الأعزاء وأخص بالذكر محفوظ صبرو، طارق بوعامر، عزاوي فاطمة...
إلى أساتذتي الكرام الذين لم يتوانوا في مد يد العون لي.
إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

خالد صافي

الإهداء

الحمد لله والسلام على رسول الله، اللهم إني أسألك خير المسألة وخير الدعاء، وخير النجاح وخير العلم، وخير العمل وخير الثواب، وخير الحياة وخير الممات... اللهم أرفع درجتي، يا رب إذا أعطيتني قوة لا تأخذ عقلي، وإذا أعطيتني نجاحا لا تأخذ تواضعي، و إذا أعطيتني تواضعا لا تأخذ اعتزازي بكرامتي...

أما بعد:

✚ أهدي هذا العمل إلى أعز الناس في حياتي، إلى أمي التي ولدتني و أرضعتني و أبي العزيز الذي حرص على تربيتي و إلى زوجتي الغالية و بناتي وأولادي.
✚ كما أهديه إلى كل من ساهم في إخراج هذا العمل إلى النور والوجود، و إلى جميع الأصدقاء وأخص بالذكر صديقي في الدراسة "صافي خالد".
✚ إلى كل أساتذة وموظفي جامعة غرداية.

صبرو محفوظ

ملخص:

العقود الإدارية العمومية تعرف على أنها العمليات التي تبرم بين طرفين أحدهما ممثل للإدارة العمومية مع 'حدي المؤسسات الخاصة أو العامة من أجل إنجاز أشغال هدفها تقديم خدمة وسيرورة المرافق العامة، إن الدفع بوتيرة التنمية والأهمية التي تكتسيها العقود العمومية المبرمة من طرف الإدارات العمومية، أخضعها المشرع للرقابة من أجل حماية المال العام، سواء تعلق الأمر بالرقابة القبلية والرقابة البعدية والجهات المختصة بالرقابة، ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى معرفة أنت تنظيم المخصص لمجال العقود العمومية (الصفقات) هو صمام كل التعاملات الإدارية في مجال العقود الإدارية وآلية مهمة التي تساهم في تحقيق الرقابة بتنسيق مع الهيئات الرقابية البعدية في تحقيق التنمية المحلية، ولكن على المشرع تحين هذا التنظيم وشرع نصوص المبهمة للهيئات المختصة حتي يتسنى لها سد الثغرات التي تصطدم بها اللجان والهيئات الرقابية أثناء ممارستها لعمليات الرقابة كل هذا لتجنب التلاعب بالمال العام.

-الكلمات المفتاحية: الرقابة الإدارية، العقود الإدارية، الإجراءات المتبعة أمام الهيئات

الرقابية.

Résumé:

les contrats administratifs publics sont définis comme les opérations conclues entre deux parties, dont l'une est un représentant de l'administration publique avec `` l'une des institutions privées ou publiques afin de réaliser des travaux visant a fournir des services et le processus des services publics, le paiement du rythme de développement et l'importance des marchés publics préoccupé par les administrations publiques, le législateur les a soumises a un contrôle afin de protéger les deniers publics, qu'il s'agisse du contrôle tribal et du contrôle dimensionnel et des autorités concernées par le contrôle, et grâce a cette étude, nous avons appris que vous réglementez la provision pour le domaine des marchés publics (transactions) est une vanne toutes les transactions administratives dans le domaine des

contrats administratifs et un mécanisme important qui contribue à la réalisation d'un contrôle en coordination avec les organes de contrôle à distance pour réaliser le développement local, mais le législateur doit mettre à jour cette organisation et promulguer des textes vagues pour les organes compétents afin qu'ils puissent combler les lacunes qui se heurtent à eux comités et organes de contrôle tout en exerçant tous les processus de contrôle pour éviter d'altérer les deniers publics.

-Mots clés: contrôle administratif, contrats administratifs, procédures suivies par les organismes de réglementation.

قائمة المختصرات

أولاً/ باللغة العربية:

-ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

-ج: جزء.

-ص ص: من صفحة إلى صفحة.

-ص: صفحة.

-ط: طبعة.

-ب.د.ن.س: بدون دار نشر وسنة.

ثانياً/ باللغة الفرنسية:

-P: page.

مقدمة

إن العقود الإدارية تعتبر من أهم التعاملات الإدارية التي تقوم بإبرامها الدولة وهيئاتها الإدارية في مختلف هيكلها على المستوى اللامركزية أو المركزية، لأن العقود بكل أنواعها لها دورا كبيرا في رسم طريق التنمية الاقتصادية، بإعتبارها وسيلة تضمن الحفاظ على المال العام، وإستمرار المرفق العام وإشباع الحاجات العامة، والعقد الإداري هو الإتفاق الذي يكون أحد طرفيه شخص معنوي من أشخاص القانون العام مثل الدولة أو إحدى الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، والطرف الآخر شخص من أشخاص القانون العام، أو أحد أشخاص القانون الخاص كشخص عادي أو شركة أو جمعية أو نادي، ويهدف هذا الاتفاق إلى تنظيم أو تسيير مرفق عام قصد تحقيق النفع العام، ويجب أن تظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام وذلك بتضمينه شرطا أو شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وإن مجال إبرام العقود العمومية يفتح عدة أبواب وأهم المسارات التي تتحرك فيها الأموال العامة، مما يؤدي إلى ظهور حالات الفساد بكل طرقه وصوره، وهو ما أدى إلى اهتمام المشرع بوضع الأسس القانونية والإجراءات المنتهجة في إبرام العقود الإدارية، واستحداث الهيئات التي من شأنها وضع الرقابة على إعداد هذه العقود من بدايتها إلى نهايتها، والمشرع الجزائري من خلال نظامه عرف عدة تطورات منذ الاستقلال قام بإصدار الأمر رقم 90/67 المؤرخ في 17/06/1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية، المرسوم رقم 45/82 المؤرخ في 10/04/1982 المتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي، المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09/11/1991 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، صدور المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 24/06/2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 301/03 المؤرخ في 11/09/2003، والمرسوم رقم 236/10 المؤرخ في 07/10/2010، وأخير المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام الذي يكون هو الصمام الأصلي الذي يقيد العقود العمومية (الصفقات)، وقد نوه المشرع الجزائري في المادة 2 من المرسوم 15-247 "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم و الدراسات"، والجدير بالملاحظة أن قانون الصفقات العمومية من

أهم التنظيمات الإدارية الذي تركز عليه الدولة الجزائرية ومرجعيتها نظرا للأهمية والدور الذي يقوم به هذا التنظيم ويعتبر الوسيلة الرضائية الوحيدة لتعامل الإدارة مع إدارة أخرى أو مع شركة أو دولة أجنبية إذا أرادت تنظيم أو تسيير مرفق عام، هنا المشرع أشاد بدور العقود العمومية التي تبرم من طرف الإدارات والإستراتيجية التي وضعها في يد السلطة العامة لانجاز العمليات المالية وحمائتها وتسيير وتجهيز المرافق العامة، وأدرج فيه مجموعة من الأقسام بعنوان أنواع الرقابة وهيئاتها، أصبحت الرقابة على الأموال العمومية أولوية من أولويات الدولة، بإرساء نظام رقابي فعال يتحكم في جميع المستويات من المركزية إلى اللامركزية ومراقبة صارمة ومشددة على جميع المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة والرقابة على العقود التي تبرم من طرف الإدارات العمومية والهيئات العامة التابعة للدولة، وهي في الغالب عبارة عن إجراءات ووسائل وآليات التي يمكن من خلالها للهيئات المختصة متابعة العقود العمومية من بدايتها إلى تسليمها بغرض التأكد والتحقيق من مطابقتها للقانون المنظم لها وحسب قانون الصفقات العمومية الذي هو الدرع الواقي لهذه المعاملات.

وفي هذا السياق يبرز دور هيئات الرقابة الإدارية مع غيرها من الأجهزة الرقابية الإدارية، كانت سنة 1980 نقطة الانطلاق الحاسمة في وضع اللبنة الأساسية من خلال إصدار أهم النصوص القانونية المكرسة لعملية الرقابة الإدارية، صدر القانون 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والقانون 05/80 المؤرخ في 1980/03/10 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، والمرسوم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، وهذا من أجل تقييم مدى نجاعة عمل مؤسسات الدولة بمختلف أنواعها، حيث يتم تحديد الجهات القائمة بالعمل الإداري الرقابي والسلطات المسند لها واختصاصاتها وما يترتب على ذلك من آثار، ومن المؤكد إن سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري بمدلولها الواسع الذي يمنحها حق التدخل في كافة أوضاع ومراحل التنفيذ، تعد إحدى الامتيازات المهمة التي تتمتع بها الإدارة والذي يميز العقد ذاته، فسلطة الإدارة في الرقابة أصبحت من الأمور المسلم بها في مجال العقود الإدارية، وسلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري تختلف على وفق الاختلاف محل العقد الإداري.

معرفة الهيئات الرقابية والدور الذي تقوم به في مجال الرقابة على العقود الإدارية العمومية، والأهمية من كل هذا تتمثل في حماية المال العام، ومراقبته أين يصرف وأين يذهب والجهة المخول لها للقيام بالرقابة وكيف تعمل، زيادة على ذلك هناك أهمية عملية أخرى وهي تسليط الضوء على تفعيل الدور الرقابي للهيئات الرقابية التي وضعها المشرع في مجال مراقبة العقود الإدارية العمومية وإعطائها الصلاحيات التي تجعلها تصمد أمام كل مظاهر تبذير المال العام خاصة في مجال الصفقات العمومية بمختلف أنواعها والتي نهشت كاهل الدولة والخزينة العمومية.

ومن بين الأهداف التي نطمح لتحقيقها في دراستنا هذه هي توضيح عملية الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية وكذا الوصول إلى توصيات تبين الهيئات الرقابية والعراقيل التي تواجهها في أداء مهامها كما كان هدفنا الأساسي هو الكشف عن بعض النقائص لتكون مفتاحا لدراسات أخرى في موضوعنا هذا.

إن رغبتنا الملحة في محاولة معرفة الآليات والجهات الرقابية المخولة التي وضعها المشرع لمراقبة العقود الإدارية كانت دافعا ذاتيا قويا في دراستنا هذه.

إرتأينا أن يكون بحثنا هذا كمادة علمية يتم من خلالها تزويد المكتبة الجزائرية بصفة خاصة والمكتبة العربية بصفة عامة والتعريف بهذا المجال، ولتكون عبارة عن خطوة لحماية العقود الإدارية المبرمة من طرف الإدارات العمومية.

المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الذي كان هو الصمام الأصلي الذي يقيد العقود العمومية وبشكل خاص الصفقات العمومية إذ أنه كان وجهتنا في هذه الدراسة، رغم وفرة المراجع غير أن صعوبة الوضع الذي آل إليه العالم جراء وباء كورونا كوفيد 19 أدي إلى غلق الجامعات والمكتبات مما صعب علينا الأمر كثيرا.

هناك مجموعة من الدراسات التي تناولت موضوعنا ولكن لم تحدد بدقة ما أردنا الوصول إليه، رغم إختلاف الطرق والجزئيات في تحليل الموضوع، أما الشيء الذي يميز

دراستنا هو محاولة معرفة هاته الهيئات وكيف تعمل وهدفها في حماية المال العام من خلال الرقابة الإدارية، التي تقوم بها في مجال العقود الإدارية، وفي هذه الحالة يعد موضوعنا جديدا ، ومن بين الدراسات التي تناولت دراستنا، دراسة أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، فرع القانون العام، إشراف د.الزين عزري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، حيث كان هدف هذه الدراسة هو " الأهمية التي أولاها المشرع لعملية الرقابة بصفة أساسية منذ 1980 بصدور ثلاثة نصوص متعلقة برقابة البرلمان ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية... " وكانت الإشكالية التي قدمها عبارة عن أطروحة تعزز الآليات الرقابية على مختلف العمليات الإدارية بصفة عامة، والعمليات المالية بصفة خاصة، والتعديلات المتكررة لقانون الصفقات العمومية، حيث إعتد المنهج المقارن والمنهج التحليلي، للوصول إلى نتائج التي من خلالها تمكن من تشخيص النظام الرقابي المعتمد في الجزائر، كما قدم توصيات لتفعيل النظام الرقابي في الجزائر.

إن الدراسة في البحث تكمن في مدى الفعالية الرقابية الإدارية في مجال العقود الإدارية على جميع الأعمال والعقود التي تبرمها الإدارات العمومية في الجزائر، وهنا توجب علينا التركيز على واقع الأداء الرقابي في مجال العقود الإدارية وإتباع الآليات القانونية والتنظيمية، غير أن الحكم على هذا الأداء لا يقتصر على الشخص وحده فهذا غير كافي فربما قد يكون ضعف في المنظومة القانونية أوغموض في فهم النصوص الردعية التي تستند إليها الهيئات الرقابية.

على هذا الأساس طرحنا الإشكالية التالية: **فيما تتمثل آليات الرقابة الإدارية على**

العقود الإدارية؟

ولكي نتمكن من معالجة هذه الإشكالية قمنا بطرح بعض الأسئلة الفرعية:

-ماذا نعني بالرقابة الإدارية؟

- ماهي الإجراءات أو الهيئات أو الوسائل الرقابية التي بواسطتها نتمكن من دراسة فعالية

الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية؟

- هل الجزائر بإمكانها تطبيق الرقابة الإدارية؟

- متى نكون بصدد الفعالية الحقيقية للرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية؟

- ماهي الإجراءات العملية الممارسة من طرف الهيئات المركزية والتنفيذية ودورها الرقابي

حسب النظم المعمول بها؟

مزجنا في دراستنا لهذا الموضوع بين المنهج الوصفي المناسب لعرض المفاهيم والمعلومات الخاصة بمجال بحثنا في الجانب النظري والمنهج التحليلي في تفسير العلاقات واستخلاص النتائج بغرض التعمق والتفصيل في الدراسة والمنهج المقارن الذي يركز على المفاهيم الأساسية للعقود العمومية والرقابة عليها بأنواعها وطرق الإجراءات، والهيئات المسخرة للرقابة القبلية والبعدية.

إرتأينا في دراسة موضوعنا هذا إلى تقسيمه إلى فصلين حيث تضمن الفصل الأول الإطار المفاهيمي لمتغيري الدراسة بمبحثين تكلمنا في المبحث الأول عن مفهوم العقد الإداري والمبحث الثاني عن مفهوم الرقابة على العقود الإدارية ثم إنتقلنا إلى الفصل الثاني الذي كان موضوعه الآليات الرقابية الإدارية على العقود الإدارية حيث تحدثنا في المبحث الأول عن الجهات المختصة بالرقابة القبلية والإجراءات المتبعة أمامها أما المبحث الثاني فقد خصصناه للحديث عن الجهات المختصة بالرقابة البعدية والإجراءات المتبعة أمامها.

تمهيد:

عانت الدول الحديثة من تدهور في الرقابة الإدارية مما أنجر عليه أهم عوائق للتنمية، ناهيك عن الدول النامية الأكثر فساداً مع الحاجة لهذه الدول للخطوات متسارعة للوصول والاصطفاف بين الدول المتقدمة.

ومن أهم هذه الوسائل مقاومة هذا الفساد الإداري بفعل آليات الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية، وقد كثرت هذه النظريات في هذا المجال¹.

وللرقابة الإدارية مفاهيم متعددة ومتنوعة تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل، وتتفق في غالبيتها من حيث المحتوى، فمهما اختلفت وتعددت التعريفات للرقابة الإدارية فإنها تكاد تجمع بأن الرقابة الإدارية هي عملية قياس النتائج الفعلية...مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة (أو النتائج المتوقعة)².

ولذلك تبنت هذه الآلية جل النظم في العالم، الديمقراطية منها و الشمولية، إلى حد أصبح معه كل نظام لا تتوافر فيه الرقابة الفعالة المنتظمة هو نظام يفتقر إلى مقومات استمراره، وما من نظام حكم إلا وفيه جهاز أو آلية للمحاسبة الإدارية و المالية، أو آليات قضائية لملاحقة المسؤول عن الإخلال بالقانون، أما المحاسبة السياسية فتبقى من خصوصيات الأنظمة الديمقراطية وحدها، لأن هذه الأنظمة أخرجت وبالتدرج وعبر الزمن آلية الرقابة من طابعها البوليسي التقليدي المستبد الذي يهتم بالضبط و المنع و الاتجاه السلبي إلى الرقابة الايجابية البناءة التي تهدف إلى تقليص الفجوة.

أما المفهوم الواسع للرقابة، فلا تقتصر على حسن تنفيذ العقد، أي أنها لا تقتصر على سلطة الإشراف فقط وإنما تمتد إلى التوجيه، بحيث أنها تمتد إلى توجيه أعمال التنفيذ واختيار انسب الطرق الفنية وأفضل الأدوات التي تؤدي إلى حسن سير المرفق العام وتحقيق

¹ عبد العزيز بن سعد الدغيشر، الرقابة الإدارية، بدون. دار. نشر، وسنة، ص: 02.

² مبادئ إدارة الأعمال، تخصص/إدارة مكتبية، المؤسسة العامة للتدريب التقني و المهني الإدارة العامة لتصميم و تطوير المناهج، المملكة العربية السعودية، بدون دار نشر، 1429هـ، ص: 84.

المصلحة العامة. وتعد سلطة الرقابة والإشراف حقا ثابتا للإدارة معترفا به حتى لو لم ينص عليه في العقد أيا كانت جهة التنفيذ إذ توجد هذه السلطة بذاتها حتى في حالة سكوت اتفاقية الامتياز، إرتأينا في الفصل الأول التطرق للإطار المفاهيمي لمتغيري الدراسة بمبحثين تكلمنا في المبحث الأول عن مفهوم العقد الإداري والمبحث الثاني عن مفهوم الرقابة على العقود الإدارية.

الفصل الأول
الإطار المفاهيمي لمتغيري الدراسة

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لمتغيري الدراسة

الحقيقة أن نظرية العقود الإدارية هي نظرية حديثة النشأة، إذ أن العقود التي كانت تبرمها الإدارة سابقاً، ما هي إلا عقوداً بين متعاقدين في إطار القانون الخاص، وذلك بالنظر إلى ضيق دائرة النشاط الإداري، وخضوع كل العقود على اختلافها، وأياً كان أطرافها لأحكام القانون الخاص، و المنازعات المتعلقة بها للقضاء العادي¹.

المبحث الأول

مفهوم العقد الإداري

أولاً: نشأة العقود الإدارية في فرنسا

لم تنشأ نظرية العقود الإدارية في فرنسا إلا في مطلع القرن العشرين حين كان المعيار المتبع للتمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة هو معيار السلطة العامة فإذا تعلق النزاع بعمل من أعمال السلطة إنعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية، إما إذا تعلق النزاع بعمل من أعمال الإدارة فإن الاختصاص يخول للمحاكم العادية.

وتطبيقاً لنظرية السلطة العامة فقد قسم البعض من (الفقه الفرنسي) وسائره في ذلك (أحكام القضاء) أعمال الإدارة إلى قسمين: الأول أعمال السلطة وهي التي تتعلق بالسلطة العامة في الدولة ما لها إمتيازات خاصة وما لها من سلطة إجبار وإلزام بتنفيذ إلتزاماتها، وبهذا ينعقد الإختصاص بنظر هذه المنازعات إلى جهة القضاء الإداري.

أما القسم الثاني أعمال الإدارة العادية، وهي تلك الأعمال التي تتعامل بها جهة الإدارة دون إتباع وسائل القانون العام مثلها في ذلك مثل الأفراد العاديين ومن ثم ينعقد الإختصاص بنظر المنازعات التي تثور بشأن هذه الأعمال لمحاكم القضاء العادي².

¹ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص: 76.

² شريف خاطر، التحكيم في العقود الإدارية، دار النهضة العربية ص: 10.

ثانيا: في مصر

إن نظرية العقود الإدارية هي من صنع مجلس الدولة المصري، شأنها في ذلك شأن سائد النظريات في القانون الإداري، وذلك بهدف التوفيق بين المصالح الفردية والمصالح التي تمثلها الدولة وعلى هذا الأساس لا يمكن الحديث عن نشأة العقود الإدارية في مصر قبل نشأة مجلس الدولة.

فقبل إنشاء مجلس الدولة وذلك الذي تم إنشاؤه في عام 1946م لم يوجد في مصر قضاء إداري يختص بمنازعات العقود الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها حتى هذا التاريخ (تاريخ الإنشاء) كانت منازعات العقود الإدارية والمنازعات الإدارية بصفه خاصة خاضعة للقضاء العادي المتمثل في المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية¹.

ثالثا: في الجزائر

المشروع الجزائري بعد الاستقلال قد تأثر كثيرا بقضاء مجلس الدولة الفرنسي، باعتبار أن القضاء الإداري في الجزائر قد مر بمرحلتين أساسيتين وهي مرحلة أحادية القضاء، حيث تختص جهات القضاء العادي بالفصل في كل المنازعات حتى المنازعات الإدارية بما فيها المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي تبرمها الإدارة، أما المرحلة الثانية، فقد تميزت بازدواجية الجهاز القضائي و وجود جهتين قضائيتين، جهات القضاء العادي التي تفصل في المنازعات العادية التي تخضع لقواعد القانون الخاص، وجهات القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات الإدارية بما فيها المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، والتي يكون أحد أطرافها أحد أشخاص القانون العام تطبيقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري)².

1-تعقد الإدارة العامة (الدولة) نوعين من العقود عقوداً عادية كعقود الأفراد بعضهم مع بعض وتخضع للقانون الخاص.

¹ شريف خاطر، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية ص: 518.

² خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص: 78.

2- وعقوداً إدارية تعطي الإدارة امتيازات خاصة، وتخضع للقانون العام الإداري. وعلى هذا نميز بين عقود الإدارة و العقود الإدارية، فعقود الإدارة تتضمن عقوداً غير إدارية، و العقد الإداري هو العقد الذي تكون الإدارة العامة طرفاً فيه، ويتصل بمرفق عام، ويخضع للقانون العام (الإداري)، وتفصل منازعاته في القضاء الإداري. وفي هذه العقود تقوم الإدارة بوضع شروط التعاقد مقدماً دون أن تعطي للمتعاقد فرصة مناقشتها، فهي أشبه بعقود الانضمام أو الإذعان *contrats d'adhésion* بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة¹. فالإدارة عند إبرامها للعقود الإدارية لا تقوم بأي منافسة، وإنما طريقة منحها لهذه العقود تتطلب أن تتم وفقاً لقواعد المنافسة.

يعرف العقد الإداري على أنه العقد الذي يبرمه شخص قانوني عام بقصد إدارة مرفق عام أو تسييره وتنظيمه وتظهر فيه نية إتباع أساليب القانون العام وأحكامه، و الملاحظ هنا أن العقد الإداري يقوم على ثلاثة مقومات وضوابط ومجموعة معايير لتمييزه عن غيره من العقود الخاصة بالإدارة العامة و التي تخضع فيها الإدارة للنظام القانوني الخاص وتؤول سلطة الفصل في منازعاتها للقاضي العادي².

رابعاً: المعيار العضوي (من حيث الأطراف)

كأي عقد، فإن العقد الإداري يقوم أساساً - على وجود طرفين، أحدهما على الأقل شخص من أشخاص القانون العام. وعليه، فإنه يشترط في العقد الإداري، مراعاة للمعيار العضوي، أن يكون أحد طرفيه إما: الدولة، أو الهيئة العمومية الوطنية المستقلة، أو الولاية أو البلدية، أو المؤسسة العامة³.

¹ رفيق يونس المصري، مناقصات العقود الإدارية عقود التوريد ومقاولات الأشغال العامة، ط 1، دار المكتبي للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، 1999، ص: 31.

² عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، ط 1، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص: 85.

³ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص: 11.

وهو ما ذهبت إليه المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم: 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 هـ الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة... " ¹.

رغم الاستثناءات الواردة عليه بموجب نص المادة 6 من نفس المرسوم الرئاسي

1/ الإدارة العامة (الدولة):

les administrations حيث يتعلق الأمر بمختلف الإدارات العمومية

publiques، التي تتشكل منها الدولة وهو ما يتمثل أساسا في الأجهزة و الإدارات العمومية التالية: مصالح رئاسة الجمهورية، مصالح رئاسة الحكومة، الوزارات وما يرتبط بها من أجهزة وتنظيمات وتفريعات إدارية غير متمتعة بالشخصية المعنوية الموجودة عبر الولايات و المديريات les directions إذ أنها تمثل عدم تركيز إداري كأحدى صور النظام المركزي، وليست تطبيقا لنظام اللامركزية بكل ما يترتب لتفرقة بين النظامين ².

2/ الهيئات الوطنية المستقلة:

تتمثل الهيئات الوطنية المستقلة les institutions nationales autonomes ما يسمى، حسب المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 و المتعلق بمجلس الدولة ³. "الهيئات العمومية الوطنية" حيث يتعلق الأمر بـ:

¹ المادة 02 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ص: 03.

² محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، نفس المرجع ص: 12.

³ راجع المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

أ/السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية: مثل/ البرلمان، الجهات القضائية العليا (المحكمة العليا، مجلس الدولة)، أو المجلس الدستوري، حينما تقوم تلك السلطات، وهي هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية، بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها، أي خارج مهمتها الرئيسية التشريعية أو القضائية أو الرقابة الدستورية، فتقوم بإبرام صفقات تتصل بتوريدات خاصة بها أو ترميمات خاصة ببنائها.

ب/الهيئات الوطنية القائمة في إطار السلطة التنفيذية: يتعلق الأمر هنا بأجهزة وتنظيمات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة قانونيا عن أجهزة الدولة وهيكل (السلطات الإدارية المركزية)، مثل المجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات: المجلس الوطني الإقتصادي و الاجتماعي، والمجلس الإسلامي الأعلى، أو التنظيمات الوطنية الأخرى...

أ- من حيث الاختصاص التقليمي: يجب أن يمتد نشاطها إلى كافة أرجاء إقليم الدولة.

ب- من حيث الطبيعة القانونية: يجب أن تكون متمتعة بالشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة قانونية ولها أهلية التعاقد، ووفقا للمادة 50 من القانون المدني الجزائري¹.

03/الولاية: هي وحدة من وحدتي الإدارة المحلية بالجزائر (إلى جانب البلدية) فهي إحدى المجموعات الإقليمية المنصوص عليها في الدستور بموجب المادة 5 وتخضع للقانون رقم 90-09 المؤرخ في 7-04-1990².

وهي شخصية معنوية مختلفة الهيئات والأجهزة القائمة بالتنظيم الولائي متمثلة في جهاز المداولة المجلس الشعبي الولائي وما يشمل من هيئات رئيسه المنتخب من بين أعضائه،

¹ المادة 50 من القانون المدني الجزائري، 2017، ص: 10.

² قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أبريل، سنة 1990 يتعلق بالولاية.

وما ينبثق عنه من لجان دائمة ومؤقتة... لقد أحالت المادة 113 من قانون الولاية على تشريع الصفقات العمومية حينما نصت على مايلي: "تبرم الصفقات الخاصة بالأشغال أو الخدمات أو التوريد للولاية مؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري وفقا للتشريع المعمول به"¹.

04/البلدية: هي الجماعة الإقليمية في الإدارة المحلية، كما تشير المادة 15 من الدستور، وتخضع للقانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990. والبلدية هي عنصر من عناصر المعيار العضوي ويقوم عليه معيار العقد الإداري، تشمل الهيئات و أجهزة المداولة و التنفيذ، جهاز المداولة ويتمثل في المجلس الشعبي البلدي المنتخب، وما يحتويه من لجان دائمة أو مؤقتة، جهاز التنفيذ ممثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتمتع بسلطة إتخاذ القرارات باعتباره ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

خامسا: المعيار الموضوعي

يتمثل موضوع العقد الإداري ويتصل محله بمرفق من المرافق العامة ويأخذ مفهومين:

- أ- **المفهوم العضوي (الشكلي):** ويتمثل في الأجهزة و الهيئات و التنظيمات الإدارية المختلفة القائمة خاصة داخل السلطة التنفيذية، مثل الجامعة، المستشفى، إدارة الشرطة.
- ب- **المفهوم الموضوعي (المادي):** ويتمثل في الخدمات العامة ذاتها المقدمة لتلبية الحاجات العامة للجمهور والمواطنين، مثل التعليم، الصحة، الأمن... فإن فكرة المرفق العام ما زالت تلعب دورا في تحديد العديد من مصطلحات القانون الإداري ومنها العقد الإداري كما هو

¹ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 15.

واضح من موقف الفقه والقضاء الإداريين في مصر وفرنسا، فإنه يشترط في العقد حتى يكون إداريا، أن ينصب على مرفق عام سواء من حيث تسييره أو تنفيذه. فالعقد يعتبر إداريا إذا ماتم الاتفاق مع شخص آخر (طبيعي أو معنوي) على تسيير مرفق عام¹. أن يعد العقد نفسه وسيلة لانجاز المرفق أي أن يتضمن محل العقد نفسه تسيير المرفق أو مساهمة المتعاقد في تسيير المرفق بنفسه².

سادسا: المعيار الشكلي (الشرط الاستثنائي الغير المألوف)

يذهب القضاء الإداري (مصر و فرنسا) إلى أن العقد لا يعتبر إداريا، رغم إبرامه من طرف شخص معنوي عام واتصاله بمرفق عام، إلا إذا تضمن شرطا أو شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، ويقصد بالشرط الاستثنائي الغير مألوف (الخارق للمألوف)، إدراج بند أو قاعدة في العقد يعطي الطرفين أو أحدهما حقوقا أو يحملها التزامات لا يمكن أن يسلم بها بحرية وإراديا المتعاقد في ظل القانون الخاص و القانون المدني و القانون التجاري.

مثل ذلك: أن يخول العقد للإدارة المتعاقدة حقوقا وسلطات تجاه المتعاقد معها مثل سلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة وفقا للمادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247³.

المطلب الأول

تعريف العقد الإداري وعناصره

والملاحظ على المشرع الجزائري بأنه لم يضع تعريفا للعقد الإداري تاركا الأمر للفقه و القضاء، ومن أجل تعريف العقد الإداري الاعتماد على معياريين أساسيين: أن يعرف وفقا

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 19.

² عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، ص: 86.

³ مرسوم رئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ص: 34.

للمعيار العضوي" هو اتفاق يرتبط بالشخص العام الذي يستخدم امتيازات السلطة العامة، ويتضمن شروطا غير مألوفة واستثنائية عن عقود القانون الخاص بغرض تحقيق المصلحة العامة" أما المعيار الموضوعي الذي يركز على موضوع العقد بحيث يعرف العقد الإداري بأنه اتفاق يكون محله توفير الحاجات العامة للجمهور، أو تسيير أو إدارة مرفق عام بغرض تحقيق المصلحة العامة¹، والمستقر عليه في قضاء المجلس الدولة الفرنسي بأن العقد الإداري هو كل اتفاق يبرمه أحد الأشخاص المعنوية العامة بغرض توفير الحاجات الضرورية للأفراد، أو إدارة وتسيير مرفق عام، على أن تضمن هذا الاتفاق شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

ويعرف الدكتور سليمان الطماوي العقد الإداري بأنه ذلك الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأن يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص².

يشترط لقيام العقد الإداري وصحته أن تتوافر مجموعة من الشروط أو المقومات أو العناصر، وهي أن يرتبط العقد الإداري بالشخص العام، وأن يكون الهدف من العقد هو تحقيق المصلحة العامة، أي أن يكون موضوع العقد مرتبط بالمرفق العام ويحقق أغراضه، كما يشترط في العقد ان يتضمن شروطا استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص³.

1/ أن يكون أحد أطراف العقد شخص قانوني عام: لا يكتسي العقد الصفة الإدارية إلا إن كان احد أطرافه شخص من الأشخاص الإدارية في الدولة ذلك أن القواعد الإدارية ما وجدت

¹ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص: 78.

² الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 2006، ص: 26.

³ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 81.

إلا لتحكم نشاط أشخاص القانون العام دون نشاط الأفراد والذي تحكمه قواعد القانون الخاص، وانطلاقاً من نظرية الوكالة إمكانية حيازة العقود المبرمة بين أشخاص القانون الخاص للصفة الإدارية كاستثناء من الأصل المقرر وذلك متى استبان أن العقد المبرم يصب في مصلحة الإدارة¹.

2/ علاقة العقد بالمرفق العام: مهما كان الشأن في خصوص المعيار الذي يقوم عليه القانون الإداري، هو معيار السلطة أم معيار المرفق العام فإن الذي لا شك فيه أن مبادئ القانون الإداري في الوقت الحاضر تقوم في كل من فرنسا ومصر على أساس فكرة المرفق العام *le critère de service public*، ذلك أن مقتضيات سير المرافق العامة، وإذا كانت فكرة المرفق العام تلاقي هجوماً شديداً في الوقت الحاضر من طرف فقهاء، ينادون بالتخلص منها وعمل على إحلال معيار آخر مكانها، حقيقة أن القواعد التي شادتها مدرسة المرفق العام وعلى رأسها دوجي وجيز وبوبار: "في أوائل القرن الحالي (العشرين) قد تغيرت إلى حد كبير، نظراً لازدياد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وتنوع هذا التدخل بل تطورت فظهر إلى جوار المرافق الإدارية"².

وهنا يمكننا القول بأن ارتباط موضوع العقد الإداري بالمرفق العام شرط جوهري

لوصف العقد بأنه عقد إداري، أو استغلال مرفق عام تحقيقاً للمصلحة العامة.

¹ عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، المرجع السابق، ص: 85.

² الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، نفس المرجع، ص: 73.

3/ الشروط الاستثنائية غير المألوفة في العقد الإداري: إن المستقر عليه في القضاء الإداري الفرنسي والمصري من أجل وصف العقد بأنه عقد إداري أن يتضمن هذا الأخير شروط استثنائية غير مألوفة في مجال عقود القانون الخاص، واستخدام الإدارة وسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة وهو العنصر الرئيسي في تمييز العقد الإداري¹. ويمكننا القول بأن موضوع العقد الإداري المبرم بين الإدارة وأحد أشخاص القانون العام أو الخاص، هو إما توفير الحاجات العامة للجمهور التي يلتزم المتعامل المتعاقد مع الإدارة بتوفيرها، أو تقديم خدمات عامة للجمهور، وتحقيق غايات المصلحة العامة.

المطلب الثاني

أنواع العقود الإدارية

في القانون الإداري، من الصعوبة التسليم بنفس تصنيفات العقود المطروحة في القانون المدني، وذلك لاختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل منهما، ولأن طبيعة العقود الإدارية على العموم تتطلب بعض الإجراءات التي قد لا تكون مطلوبة في عقود القانون الخاص، (الشكلية) حيث تعتبر عنصر جوهري في جميع العقود الإدارية لا ينعقد العقد بدون استيفائها وبالتالي لا مجال للقول بان هناك عقودا إدارية رضائية وعقود إدارية شكلية، ومن حيث (آثار العقد) فإن العقود الإدارية تلزم المتعاقد والإدارة سوية.... ونحاول الآن اعطاء صورة مبسطة لأهم العقود الإدارية².

¹ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، نفس المرجع، ص: 83.

² محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998 ص: 19.

هي تلك العقود التي ينص القانون صراحة على أنها عقود إدارية ويضع لكل منها نظاما قانونيا خاصا وهي ما يطلق عليه الفقهاء العقود الإدارية المسماة¹.

1/ عقد امتياز المرافق العامة: يعد امتياز المرافق العامة عقدا إداريا من طبيعة مختلفة يمنح بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد الخواص مهمته إدارة وتسيير، أو استغلال مرفق عام تحت إشرافه ورقابته، ويتكون من شروط تنظيمية تملك الإدارة المتعاقدة سلطة تعديلها بإرادتها المنفردة، ومن ثم، فإن عقد الامتياز كأحد أهم العقود الإدارية وأقدمها نشأة، يعد أحد الأساليب التي تلجأ إليها الدولة لإدارة المرافق العامة².

تعهد بمقتضاه إلى أحد أشخاص القانون الخاص صلاحية إدارة المرفق العام بمقابل مالي.

2/ عقد التوريد: "وهي اتفاق بين أحد أشخاص القانون العام مع شخص من أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه هذا الأخير بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين.

3/ عقد القرض العام: هو عقد يقرض بمقتضاه أحد الأفراد (أو البنوك) مبلغا من المال لأحد أشخاص القانون العام مقابل تعهد الأخيرة برد القرض وفوائده السنوية في الآجال المحددة.

4/ عقد النقل: هو اتفاق بين إدارة وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الأخيرة بنقل أشياء منقولة للإدارة أو بوضع سفينة تحت تصرفها.

5/ عقد الامتياز المتطور: دفعت الظروف الاقتصادية وعدم كفاية موارد الحكومة في كثير من الدول إلى تطوير نظام عقد الامتياز بقصد اشتراك القطاع الخاص في إقامة وإدارة المرافق العامة بصورة أوسع نطاقا، وذلك بتخفيف القيود وزيادة المزايا التي يتمتع بها الملتمزم أو صاحب الامتياز، خاصة فيما يتعلق بمدة العقد.

¹ UNIVERSITYLIFESTYLE.NET ص: 01.

² خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 87.

وبعد دراسات ومناقشات، ولتشجيع المستثمرين على مشاركة الإدارة في إقامة وتشغيل المرافق العامة الاقتصادية، رأى المشرع المصري إدخال عدد من الاستثناءات على قانون التزامات المرافق العامة، ويتعين على الملتزم المحافظة على الخطوط و الشبكات محل الالتزام وجعلها صالحة للاستخدام طوال فترة الالتزام، على أن تؤول جميعها إلى الدولة في نهاية مدة الالتزام دون مقابل وبحالة جيدة صالحة للاستعمال.

ولا يجوز للملتزم أن ينزل عن الالتزام لغيره دون إذن من مجلس الوزراء¹.

6/ عقد البيع والشراء التي تبرمها الإدارة: "لا تحتوى هذه العقود على خصائص ذاتية في مجال دراسة النظرية العامة للعقد الإداري، ومع ذلك فإننا نشير إلى بعض الملاحظات الخاصة بها.

ان عقود الشراء التي تبرم من طرف الإدارة "les achats de l'administration" تنصب على منقولات أو عقارات:

فإذا ما انصب على منقولات: "les achats de d'objets mobiliers" فان العقد هنا يكون عقد توريد ويخضع للأحكام العامة التي أوردناها فيما سلف.

وإذا ما تناولت عقارات: "les achats immobiliers" فان العقد يكون إداريا أو مدنيا وفقا لخصائصه الذاتية عند دراسة معيار العقود الإدارية، وفي قضاء الدولة الفرنسي أنه يعتبرها عقودا خاصة.

7/ عقود الإيجار: "les contrats de location" وهذه العقود مختلفة، ويحسن هنا أن نميز بين حالة ما إذا كانت الإدارة هي المستأجرة أو المؤجرة.

• **الإدارة هي المستأجرة:** "locations faites à l'administration" ووفقا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، فالأصل في هذه العقود، حتى ولو تعلق بتسيير مرفق عام مباشرة، أنها تعتبر من عقود القانون الخاص، مالم تتضمن شروطا استثنائية وغير مألوفة.

¹ ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، دون سنة نشر، ص: 230 و 231 .

• الإدارة هي المؤجرة: "locations faites par l'administration" وهنا إما ان يرد الاتفاق على تتبع النطاق الخاص للإدارة فيكون العقد عقدا خاصا، وإما ان يرد العقد على عين من أموال الدومين العام هنا يوجد احتمال العقد الاداري، ولكن المشرع المصري تدخل سنة 1937م في هذا المجال بإصدار مرسوم بقانون في 17 يونيوه أن هذه المنازعات المتعلقة بهذه العقود من اختصاص القضاء الإداري"¹.

8/ عقد مساعدة المشروعات: d'aide contrat "تساهم الدولة مساعدة لبعض أشخاص القانون الخاص من الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، بهدف قيامهم بأداء أنشطة معينة على نحو معين. وهذه المساعدة قد تأخذ شكل إعانة مالية، أو قرض بغير فوائد أو بشروط ميسرة، أو ضمان قرض لدى الجهة المقترضة، وإن كان هذا قرار غالبا ما ينتج عن عقد تبرمه الإدارة مع من يتلقى المساعدة، أما الهدف المراد تحقيقه من وراء المساعدة:

-توزيع مواقع المشروعات في إطار إقليم الدولة مما يحقق النفع العام.

-تشجيع بعض أوجه النشاط التي تقدر الدولة أهميتها كالبحث العلمي.

9/ عقد الخطة: contrat de plan وغالبا ما تبرم هذه العقود لأكثر من جهة عامة اتفاقا فيما بينها لتنسيق أعمالها المتصلة بأحد المرافق العامة على نحو معين، فيأتي الاتفاق في صورة عقد إداري، ولا شك أن هذا العقد يساهم في حسن تحقيق الصالح العام وزيادة فعالية الجهات الإدارية في إنجاز الأعمال العامة"².

10/ عقود الأشغال العمومية: "هي عقود تبرم بين الإدارة وأحد أشخاص القانون الخاص (شركة مقاوله أو مقاول) لغرض القيام بأعمال البناء ترميم أو صيانة عقارات لحساب الإدارة المتعاقدة، لتحقيق مصلحة عامة"³.

11/ معايير تمييز العقد الإداري:

¹ الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 147.

² ماجد راغب الحلوه، العقود الإدارية، نفس المرجع، ص: 272 و 277 .

³ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 94.

"بعد أن بينا أنواع العقود الرئيسية، ينبغي علينا معرفة الخصائص التي يتسم بها العقد الإداري عموماً لكي نميزه عن عقود القانون الخاص وبالتالي لكي يخضع لأحكام القانون العام، أن العقد أياً كان نوعه هو عبارة عن توافق إرادات شخصين بقصد إحداث التزامات متبادلة، ووصفه القانوني هو ذلك العقد الذي تبرمه الإدارة أو شخص من أشخاص القانون العام بقصد انشاء أو تسيير مرفق عام وتستعمل فيه أساليب القانون العام، وخصائص العقد الإداري ثلاث".

- أن تكون الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام طرف في العقد.

- أن يتصل بنشاط مرفق عام.

أن تستعمل فيه الإدارة أساليب القانون العام.

أن هذه الخصائص هي في ذات الوقت معايير لتمييز العقد الإداري عن عقود القانون الخاص " 1.

"وتتميز العقود الإدارية عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المصالح العامة التي يستهدف العقد الإداري تسييرها وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، عكس العقود المدنية حيث هنالك توازن وتساوي في علاقة طرفي العقد".

كما يتميز العقد الإداري بأن للإدارة المتعاقدة سلطة الإشراف والتوجيه في تنفيذه

كما أن لها الحق في تغيير بعض شروط العقد وإضافة شروط جديدة قد تكون أكثر

ملائمة للمصلحة العامة " 2.

1 محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، نفس المرجع، ص: 92.

2 محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007 ص: 127.

المبحث الثاني

مفهوم الرقابة على العقود الإدارية

هي الوظيفة الإدارية، وهي عملية مستمرة متجددة، يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية، وذلك بقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض التقويم والتصحيح.

أ/ الرقابة لغة: تعني قوة أو سلطة توجيه الأمر، وقد تعني المراجعة والتفتيش أو الاختبار والرقيب هو الحارس الحافظ كما قد تكون بمعنى الملاحظة أو الحراسة أو المحافظة.

ب/ أما اصطلاحاً: فقد عرفت الرقابة بتعاريف مختلفة أبرزها "المحافظة على حسن سير المرافق العمومية وسمعة الإدارة، فهي أينما وجدت لمصلحة الإدارة نفسها، إلا أنها تفيد الأفراد أيضاً حيث تضمن عدم الاعتداء على حقوقهم، و ضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم".

ج/ سلطة الرقابة و التوجيه: "للإدارة ان تشرف على تنفيذ العقد فتراقب المتعاقد أثناء تنفيذه للعقد بغية التحقيق من ان ذلك التنفيذ يتم وفقاً للشروط المحددة بالعقد وتتخذ سلطة الرقابة من جانب الإدارة صورتان":

1/ الاكتفاء بالمراقبة والإشراف على مراحل التنفيذ والزام المتعاقد بمراعاة شروط العقد.

2/ قيام الإدارة بتوجيه أعمال التنفيذ واختيار طريقة التنفيذ التي تراها مناسبة¹.

" لتحديد ماهية سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري التي تكون أحد مظاهر السلطة العامة التي تملكها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري من قبل المتعاقد مع الإدارة فلا بد من بيان معنى الرقابة.

¹ محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، نفس المرجع، ص: 110.

أ/المعني الضيق: يتحدد دور الإدارة في التحقق فقط من إن المتعاقد يباشر تنفيذ العقد طبقاً للشروط المتفق عليها فيما بينهم دون التدخل في أوضاع التنفيذ وكيفيته وبهذا فان معنى الرقابة يكون رديف لحق الإشراف " 1.

ب/المعني الواسع: فينصرف إلى أن الرقابة وفق معناها الواسع تتعدى ما تم الإشارة إليه سابقاً وفق معناها الضيق، حيث لا تكون هنا مقتصرة على التأكد من التزام المتعاقد معها في تطبيق شروط العقد وبنوده بل إن الأمر يتعدى إلى أن تقوم الإدارة بالتدخل في أوضاع تنفيذ العقد التي تراها الإدارة مناسبة لحسن سير العمل في المرفق "

"أن دور الدولة المتسارع باضطراب ومواكبة تطور كبير في حجم الإدارة العمومية، نظراً للمهام العديدة المتنوعة المنوط بها، وهذا في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هذا الدور الكبير الذي تقوم به يتطلب آليات وأدوات لضمان حسن أداء الإدارة لنشاطها بما يحقق الأهداف المرسومة لها" 2.

"سلطة الإدارة الإشراف والرقابة على تنفيذ العقد من قبل المتعاقد معها وتحظى الإدارة بهذه السلطة سواء تم تقريرها لها صراحة في دفتر الشروط أو دون ذلك، ويختلف مدى هذه السلطة باختلاف نوع العقد المبرم فكلما قويت صلة العقد بالمرفق كلما زادت تلك السلطات كما هو الحال في عقود الأشغال العامة وكلما ضعفت العلاقة مع المرفق كلما ضعفت معها تلك السلطات كعقد التوريد البسيط" 3.

"للمفوض البرلماني الحق في التدخل من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى يتلقاها من الأفراد، أو بأي وسيلة أخرى يعلم من خلالها بوقوع مخالفة كحقه بإجراء التفتيش الدوري على

1 على يوسف الشكري، و آخرون، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ الإدارة، العراق، دون سنة نشر، ص: 8.

2 أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.الزين عزري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2015 ص: 7.

3 عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، المرجع السابق، ص: 108.

المؤسسات الإدارية وله في سبيل ذلك الحق في الاطلاع على المستندات والملفات وله أن يحظر المناقشات والمداولات التي تعقدها الأجهزة الرادارية كما يملك استدعاء أي موظف ويستجوبه فيما ينسب إليه، وله اقامت الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجباتهم ومطالبهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء التصرف غير الشرعي للإدارة¹.

" إن مباشرة الإدارة سلطة مراقبة تنفيذ العقد عن طريق الأعمال المادية التي تباشرها والاختبار عن طريق الأعمال القانونية و الزيارات والتحقيق وجودة الفحص وذلك بإصدار أوامر تنفيذية للمتعاقد معها تلزمه بتحديد أوضاع التنفيذ والتعديل فيها وتأخذ هذه الأوامر شكل القرار الإداري وقد أجاز للمتعاقد معها الاعتراض عليها غير أن ذلك الاعتراض لا يوقف تنفيذها نظرا للقوة التنفيذية التي تحوزها وهذا لا يعني أن سلطات الإدارة مطلقة وغير محددة فالواقع هي ملزمة لاستعمالها تلك السلطة بالتقيد بجملة من الضوابط مثل الاختصاص والشكل والإجراء وحدود العقد المبرم وإطاره " ².

"مادام أن الإدارة هي صاحبة المشروع محل العقد، وليس للطرف المتعاقد معها إلا العمل على تنفيذ ذلك المشروع وفقا للأشكال المتفق عليها في العقد، فإنه يكون من المنطقي والضروري للإدارة أن تراقب عملية التنفيذ التي يقوم بها الطرف المتعاقد معها (المقاول)، قصد التحقيق من أن التنفيذ قد تم وفقا للأشكال المتفق عليها لذلك تكون الرقابة على تنفيذ مقاولات الأشغال العامة أكثر من حق بالنسبة للإدارة، بحيث تصبح واجبا عليها، سواء أن الرقابة قد تضمنت أعمالا مادية أو تصرفات قانونية" ³.

¹ مازن ليلو راضي، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة، مصر، بدون سنة نشر، ص: 04.

² عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، نفس المرجع، ص: 109.

³ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 97.

ج/حق الرقابة: "قد يقصد بحق الرقابة على المتعاقد معنى الضيق، والذي ينحصر في التحقيق من أن المتعاقد يباشر تنفيذ العقد طبقاً لشروطه.

ووفقاً لهذا المعنى الضيق (stricto sensu) يكون حق الرقابة مرادفاً لمعنى الإشراف (contrôle surveillance)، ولا جدال في هذا الحق الذي نجد مرادفاً له حتى في عقود القانون الخاص. وتمارس الإدارة هذا الحق عادة عن طريق إيفاد بعض مهندسيها لزيارة موقع العمل كل شيء يسير وفقاً لمقتضيات الصالح العام"¹.

"ويكون تدخل الإدارة هنا في الحقيقة ممهداً لتسليم العمل عند إتمامه فهو مكمل لرقابة الفحص اللاحقة عند التسليم (la réception).

ولكن حق الرقابة يتجاوز المعنى الضيق السابق، ويسمح للإدارة بأن تتدخل بدرجة تزيد على حد التأكد من سلامة تنفيذ العقد أثناء القيام به، في حالة ما إذا استعملت الإدارة حق الرقابة للتدخل في أوضاع تنفيذ العقد وتغيير بعض الأوضاع، وذلك في الحالات غير المنصوص عليها صراحة في العقد، لأن حق الرقابة غير حق التعديل

"ويلاحظ أن العقود الإدارية في فرنسا تتناول بالشرح مدى سلطة الإدارة في التدخل في أوضاع تنفيذ العقد. وكذلك قد ينص على مدى سلطات الإدارة في بعض القوانين واللوائح التي تنظم الموضوع، وحينئذ لا صعوبة في الأمر، إذ تنفيذ الشروط الواردة في العقود أو النصوص التشريعية"².

"تتم الرقابة بالتفتيش على العمل والزيارة وطلب البيانات والإحصاءات وفحص طبيعة العمل. وإذا اقتضى الأمر لها أن تصدر قراراً إدارياً يلزم المتعاقد معها بأن يتبع الطريقة التي تترتبها في التنفيذ دون الاكتفاء في ذلك على الطرق المنصوص عليها في العقد، كما قد تتم

¹ الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 433.

² الدكتور سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص: 433.

الرقابة بطريقة مالية للتحقيق من أن المتعاقد قد نفذ التزاماته المالية الناجمة عن العقد حسب الأصول¹.

" الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة والأساسية، حيث يتم التعرف من خلالها على أن ما يتم تنفيذه وفق ما خطط له داخل الإدارة، ومن المعلوم أن المرافق العامة عي شرايين حياة المجتمع، حيث أنها تؤدي الكثير من الخدمات للمواطنين، ولذلك أصبح من الضروري تسيير هذه المؤسسات على خطة صحيحة المعالم، وأن تتأكد جهات الاختصاص عن مدى صحة عملية التنفيذ والالتزام بالخطط الموجودة، للحد من الانحراف في مراحل النشاط الإداري.

إن فقهاء التخصص الإداري اهتموا بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية بهدف رفع مستوى المرافق العمومية ونشاطها فماهي إلا نشاط موجه نحو التعاون المثمر لخدمة المصلحة العامة بين الجهود البشرية المختلفة².

"إن سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري هي إحدى السلطات الاستثنائية المهمة التي تتمتع بها في هذا المجال خاصة عندما تتجاوز الرقابة مدلولها الضيق والمتمثل في مجرد الإشراف من حسن قيام المتعاقد بتنفيذ شروط العقد، إلى معناها الواسع الذي ينصرف إلى توجيه المتعاقد والتدخل في أوضاع وكيفية التنفيذ، وإن سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري ليست بحاجة إلى تضمينها والنص عليها في بنود العقد، لأن الإدارة تستمد هذه السلطة من الطبيعة الذاتية التي تميز العقد الإداري التي تقوم على أساس تغليب الصالح العام على المصالح الخاصة، حيث تجد أساسها القانوني في احتياجات سير المرفق

¹ محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 110.

² بريش ريمة، الرقابة الادارية على المرفق العام، مذكرة ماجستير، إشراف د. مزياي فريدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، أم البواقي،

العام بانتظام واطراد فانه يترتب عليه ذلك اختلاف مدى ومضمون هذه السلطة من عقد إلى آخر بحسب درجة اتصال العقد بالمرفق العام"¹.

"في العهد الإسلامي ظهرت الحسبة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ووجد ديوان المظالم الذي هو شبيه بالقضاء الإداري اليوم، وظهرت في أوروبا بظهور مبدأ حكم الشعب، الذي إستلزم ممارسة الرقابة لتحقيق المصلحة العامة، تعني الرقابة التيقن بالمساءلة والتحري والتفتيش والتحقيق من مدى مطابقة الأداء مع الصالح العام، وتأخذ الرقابة صورة المحاسبة الشعبية عند إخلال الحاكم بالتزاماته، فتكون بذلك رقابة شعبية للأنظمة الحاكمة، فمؤسسات الدولة وأجهزتها لا يمكنها أن تحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها إلا بواسطة الرقابة، كما أنها وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقيق الأهداف و فاعلية الأداء في الوقت المحدد"².

"إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعا لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية (contrôle de tutelle). وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث رقابة على الأشخاص، ورقابة على الهيئات، ورقابة على الأعمال"³.

"ويقصد بها الأنشطة المتعلقة بالتأكيد من أن كل عمل يمارس بواسطة العاملين بالمشروع قد تم تنفيذه طبقا للخطة المرسومة .

¹ على يوسف الشكري، و آخرون، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ الإدارة، المرجع السابق، ص: 8.

² ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د. مبروك غضبان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2013 ص: 23.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص: 180.

وقد لاحظ فايول أن الرقابة لكي تكون فعالة يجب أن تتم بالسرعة والدقة و أن تتم على أساس معايير محددة للأداء وقياس دقيق للانحرافات التي يمكن أن تحدث أثناء التنفيذ¹.
"ففي فرنسا هناك العديد من القوانين التي نظمت سلطة الإدارة في الرقابة على التنفيذ في مجال العود الإدارية، وبنيت كيفية قيام الإدارة بممارسة الرقابة الفنية والمالية على الشركات الملتزم باستغلال السكك الحديدية، والقانون الصادر في 16 يونيو لسنة 1948 الذي نظم قواعد الرقابة على شركة الخطوط الجوية الفرنسية، وكذلك في قانون عقود الشراء لسنة 1996"

"وفي مصر صدرت العديد من التشريعات المنظمة لسلطة الإدارة في الرقابة من بينها قانون 129 لسنة 1947 المعدل الذي نص في المادة 7 منه على إن (لمانح الالتزام إن يراقب إنشاء المرفق العام موضوع الالتزام وسيره من النواحي الفنية و الإدارية والمالية، وله سبيل ذلك تعيين مندوبين عنه في مختلف الفروع و الإدارات التي ينشئها الملتزم لاستغلال المرفق...)"².

المطلب الأول

تعريف الرقابة الإدارية على العقود الإدارية

أولاً: القواميس اللغوية تعرضت لتعريف البسيط لكلمة الرقابة لأنها تعتبر من أسهل طرق التعريف، وانطلاقاً من ذلك نجد أن المصطلح اللغوي لكلمة رقابة يقابلها بالفرنسية:
"Contrôle : censure. Surveillance"

وهي كلمة فرنسية قديمة تحمل عدة معاني منها:

Vérification d'un registre tenu en double, (contrôle), inspection attentive de la régularité d'un acte, de la validité d'une pièce, avoir la maîtrise de la situation.

¹ عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم الإدارية أسس ومبادئ علم الإدارة العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2010، ص:

² علي يوسف الشكري، و آخرون، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ الإدارة، العراق، دون سنة نشر، ص: 13 و 14.

¹. -administrer, diriger

" الإدارة لها امتيازات السلطة العامة، ووسائل القانون العام، فالإدارة لها سلطات في العقد الإداري انطلاقاً من مرحلة إبرامه، حيث تتمتع خلال هذه المرحلة بسلطة إعداد دفتر الشروط بإرادتها المنفردة، كما تتمتع كذلك بإحالة هذا الأخير للجان المختصة المكلفة بالرقابة عليه " ².

ثانياً: بعض الدساتير العربية عرفها الدستور الجزائري في آخر تعديل له " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها " ³.
عرفها الدستور الكويت " ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة وراقبتها " ⁴.

عرفها الدستور الأردني " لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة " ⁵.
عرفها القانون العراقي " أن الجهات التي تقوم بالرقابة على تنفيذ العقد عديدة فبموجب الدستور يكون من حق رئيس الجمهورية أو من يخوله ذلك باعتباره مسؤولاً من أعمال مختلف الوزارات أن يباشر الرقابة على سير المشاريع الحكومية ولإشراف على جميع المرافق العامة " ⁶.

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.الزين عزري، المرجع السابق، 2015، ص: 8.

² طيبش حسينة، سلطات الإدارة في العقد الإداري، جامعة محمد بوضياف، <http://dspace.univ-msila>

³ المادة 190 من دستور الجزائري، لسنة 2016.

⁴ المادة 133 من دستور الكويت، لسنة 1962، أعيد العمل به عام 1992.

⁵ المادة 144 من دستور الأردن، لسنة 1952، شاملاً تعديلاته لغاية عام 1916.

⁶ محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص: 11.

ثالثاً: " أما معناها باللغة العربية فكلمة رقيب، رقبه رقوباً ورقابة بمعنى حرسه، حاذره، لاحظته بانتبا، وإذا كان من السهل تحديد المعنى لغة، فإنه يصعب تحديد معناها الاصطلاحي لاعتبارات عدة:

-اتساع وتنوع مضامين الرقابة الإدارية على العقود.

-تعدد وتنوع أهداف الرقابة على أعمال الإدارة مما جعل الكثير من يعرف نوع واحد من الرقابة ويهمل الأنواع الأخرى.

تأثير الخلفيات الفكرية والأيدولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية و العلمية

على تعريف الرقابة مما جعلها غير موضوعية " ¹.

" وهي كأن تصدر الإدارة أوامر تنفيذية أو تعليمات أو إنذارات للمتعاقد معها والرقابة قد تكون الرقابة فنية وإدارية للثبوت من أن تنفيذ المتعاقد مطابقاً للشروط الفنية والإدارية قد تكون رقابة مالية للتحقق من أن المتعاقد يقوم بالتزاماته المالية حيال الإدارة وهناك من يعرفها على أن سلطة الرقابة على التنفيذ العقود الإدارية مظهراً من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في مجال العقود الإدارية" ².

"وقد عرفت المادة 111 هو كل نشاط يقوم به الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح

غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى... " ³.

"...وهناك من يعرفها على أن الرقابة الإدارية على العقود تعتبر ضماناً للمتعاقد ضد

تعسف الإدارة وضد أي أخطاء أو تعدى على حقوق المتعاقد أو مخالفتها للقانون" ⁴.

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.الزوين عزري، المرجع السابق، 2015، ص: 8.

² المحامية منال داود العكيدي، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري (مقال قانوني)، لم يذكر البلد، 2017، يوم 23/02/2020، الساعة 11:23، <https://www.mohamah.net/law>

³ المادة 111، من قانون الإقليمية، سنة 2012.

⁴ عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، بدون سنة نشر، ص: 96.

إنطلاقاً من هذه المعطيات يظهر مدى صعوبة إعطاء تعريف جامع ومانع لمفهوم الرقابة، ولتقريب هذا المفهوم فإنه من الضروري التعرض لجملة من التعاريف بغية إزالة الصعوبة التي تقف أمام إعطاء تعريف شامل لمعنى الرقابة.

- الرقابة الإدارية على العقود هي وظيفة تقديم التوجيه وفقاً للخطة.

- الرقابة هي قياس وتصحيح إنجاز المرؤوس للتأكد من أهداف المؤسسة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت" ¹.

"....وهي السماح للإدارة بأن تتدخل بدرجة تزيد على حد التأكد من سلامة تنفيذ العقد أثناء القيام به" ².

"وعرفها الفقه الفرنسي هي مدى سلطة الإدارة في التدخل في أوضاع تنفيذ العقد" ³.

"ولهذا فإن وضع تعريف يقربنا لموضوع لرقابة يعد من الأمر الشائكة والبالغة و الصعبة، للأسباب الآتية:"

أ- أن الرقابة على العقود الإدارية وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة وليست لذاتها، بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة.

ب- لأن مضمونها يختلف من نظام إداري إلى نظام إداري آخر، ثم إن الرقابة من جهة أخرى متداخلة ومتشابكة مع كثير من الأنشطة.

- إن الرقابة تتم بطرق متنوعة ومتغيرة، فقد تقوم من أجل التأكد من المشروعية ومدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون بمعناه الواسع " الدستور، القانون، اللائحة، القرارات، المراسيم...."، أو تتم من أجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة.

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.الزين عزري، نفس المرجع، ص: 9.

² الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 433.

³ الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 433.

-إختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة، والتي تؤثر بدورها على إختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته.

-أوجه الإختلاف بين الرقابة الإدارية و الرقابة السياسية، بإختلاف طبيعة الوسيلة الرقابية و الهدف منها.

-إن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضا، هل يقصد بها الرقابة العلاجية؟ والتي تهدف إلى علاج الخلل " ¹.

-نلاحظ أن معنى الرقابة يختلف من ناحية مفهومه و هدفه بحسب الغاية المراد منه، في بعض الحالات تجدها وسيلة، و حالة أخر تجدها هدفا في حد ذاتها لأهميتها.

أشار المرسوم الرئاسي 247/15 ممارسة الرقابة الداخلية في المواد من 160 إلى غاية المادة 162 على أنها لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرف وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء ².

"هي حصر جميع سلطات إتخاذ القرارات الإدارية في يد السلطات المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء)، وممثليهم في إقليم الدولة (الولاية) يجعلها خاضعة لرقابة المركزية الإدارية" ³.

-ومعنى الرقابة حسب قاموس المنجد للأعلام رقابة: ملاحظة بانتباه ترصد تحركات الشخص وسكناته، رقابة إدارية، مراقبة الإدارة للتثبيت من مطابقة سير العمل للقانون، رقابي متعلق بالرقابة "سلطة رقابية" ¹.

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.الزين عزري، نفس المرجع، ص: 11.

² المادة 160 الفقرة 01 من الأمر 247/15.

³ بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، شهادة الماستر، إشراف أ.رياض دنش، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2014، ص: 06.

- كلمة رقابة نجد أن هذا اللفظ يعتبر من أكثر المصطلحات التي تحمل العديد من المعاني فقد وردت في القرآن الكريم في عدة آيات نذكر منها قوله عز وجل؛ "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد"².

- ويشير هذا المعنى إلى أن هناك مراقب يحفظ تصرفاته وقوله تعالى: "فارتقب إنهم مرتقبون" وفي هذا الآية إشارة إلى انتظار ما سوف يحل من أمر الله³.

- "أما في قاموس الإدارة فقد ورد فيه راقب، يفحص شيئاً وينظمه أو يتحقق منه أو يبقيه ضمن حدود معينة يحتل الأداء في الماضي والحاضر لوضع مقياس وخطّة للعمل، يراجع الأداء الفعلي بمقارنته بالمقياس أو الأهداف المقررة سلفاً"⁴.

ج/ محمود عساف في كتابه أصول الإدارة عرفها بأنها:

الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من الأهداف قد تحققت وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة ومن كتاب الإدارة العرب الدكتور محمد ماهر عليش الذي عرف الرقابة بأنها العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية كما تعنى الرقابة أن النتائج المحققة تطابق مما تتوقعه الإدارة وتصبوا إليه.

كتاب المفاهيم الإدارية الحديثة الرقابة الإدارية عند (H. Koontz and C.O Donnell): هي قياس وتصحيح أداء الأنشطة المسندة للمرؤوسين للتأكد من أهداف المشروع والخطط التي صممت للوصول إليها قد تحققت...⁵.

وعرفها قاموس المنهل (contrôleur) مراقب، مدقق، مفتش، عبارة جهاز مراقبة

1.

1 المنجد للأعلام في اللغة المعاصر، دار المشرق، لبنان، بدون سنة نشر، ص: 573.

2 سورة ق الآية 18.

3 سورة الدخان الآية 59.

4 نبيل غطاس، هجرهاس، أووبريون، إبرش، قاموس الإدارة، مكتبة لبنان، سنة 1933، ص: 112.

5 المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، بتاريخ: 2020/02/24، الساعة 15:21. <https://hrdiscussion.com/>

المطلب الثاني

خصائص الرقابة الإدارية على العقود الإدارية

لكي تتمكن الرقابة الإدارية على العقود الإدارية من القيام بمهامها بشكل فاعل، يحقق لها النجاح لا بد من أن تمتاز بالخصائص التالية:

أولاً: المرونة: وهذا يعني أن تكون وسائل الرقابة الإدارية وخطواتها وأساليبها، قابلة للتغيير والتبديل والتطوير حسب ظروف العمل.²

" ولعل المرونة في السياسة الرقابية تكون أكثر إيجابية من القوة والصلابة، كما أن الرقابة السليمة تقنع العاملين بأن معايير الأداء الموضوعية عادلة، ويجب أن تغرس في تفكيرهم الاقتناع بأنها ما هي إلا أداة لقياس تقدمهم في العمل وتحسين مستوى أدائهم وزيادة إنتاجهم ورفع كفاءتهم، ومن المؤسف أن هذا المفهوم الإيجابي للرقابة الإدارية كثيراً ما يكون غير واضح للقائمين بمسؤولية الرقابة نفسها إذا ما نظروا إليها على أنها وسيلة للتحكم والتسلط والبطش " ³.

ثانياً: الملائمة: وهذه الخاصية مهمة في نجاح الرقابة الإدارية، حيث يشترط للرقابة أن تتناسب مع طبيعة العمل المكلف به من قبل كل إدارة، والتي تؤدي إلى إختلاف في الخطط والبرامج في ضوء ظروف الإدارة أو المؤسسة.

¹ سهيل إدريس، المنهل قاموس فرنسي-عربي، دار الآداب، ط 39، لبنان، سنة 2008، ص:302.

² عز الدين زعباط، مطبوعة مقياس تسيير المؤسسة، ألقىت على طلبة السنة الثانية علوم تجارية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2020، ص: 50.

³ أهمية الرقابة الإدارية ودورها في فعالية العمل، بتاريخ: 2020/02/24، الساعة 14:42،

ثالثاً: الوضوح: " وهي أن تختار الرقابة الوسائل الواضحة، التي تمنع من الوقوع في التناقض أو الازدواجية مع الأجهزة المتشابهة في العمل.

رابعاً: قلة التكاليف: يجب أن تمتاز الرقابة بأنها قليلة التكاليف، تشكل عبئاً على موارد المؤسسة، بحيث تكون العوائد أكثر من التكاليف في الإدارية.

1: الدقة: يجب أن يكون الجهاز الرقابي في المؤسسة هو جهاز سريع في تحديد الأخطاء قبل وقوعها، لأنه يساعد بشكل سريع على إيجاد الحلول بالشكل المناسب.

2: الفعالية: تنطبق هذه الخاصية على الجهاز الرقابي، الذي يكون قائم بجميع أعماله مع اكتشاف الخطأ مع معالجته والانحراف إلى الصواب " ¹.

3: ارتباطها الرقابة الإدارية على العقود بوجود أشخاص لامركزية: اللامركزية الإدارية ترتبط بالنظام الإداري المركزي، فمتى وجد شخص معنوي يتمتع بكيان ذاتي مستقل فإن القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر وصائية.

4: رقابة إستثنائية: لا تفرض ولا تمارس إلا إذا نص المشرع عليها، وهي تمارس في حدود بالوسائل القانونية المتاحة ².

-العمليات السريعة للكشف عن الأخطاء، ومعرفة أسبابها، والتبليغ عنها للمسؤولين لتصحيحها.

-تهتم الرقابة الفعالة بالحالة الاقتصادية للمنشأة، إذ تحرص على تحقيق التوازن الاقتصادي بين عوائدها وتكاليفها المالية.

-تستطيع الرقابة أن تتوقع حدوث الأخطاء ، وذلك من خلال الاعتماد على الخبرات السابقة ، مما يساهم باتخاذ الإجراءات المناسبة لتجنب تكرار حدوث الأخطاء.

¹ عز الدين زعباط، مطبوعة مقياس تسيير المؤسسة، المرجع السابق، ص: 51.

² شوقي بوهمولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شهادة الماجستير، إشراف د.خلف فاروق، جامعة واد سوف، 2014، ص: 11.

-تعتبر الرقابة سهلة الفهم للموظفين بمختلف مستوياتهم الوظيفية، وذلك من خلال استخدامها لمعايير المرنة، والقدرة على التكيف مع الظروف المتنوعة.
-تسعى الرقابة إلى اقتراح البدائل الممكنة، والمستخدم في طرق معالجة المشكلات لمنع حدوثها.

تُعَدُّ الرقابة وسيلة لتحسين أداء الموظفين، وليس لصيد أخطائهم ونشر الخوف بينهم عند وقوعهم فيه نتيجة عدم فهم النصوص التنظيمية الخاصة بإبرام العقود¹.

أولاً: خصائص الرقابة الجيدة:

- * التركيز على الأداء ، التعامل مع الهياكل التنظيمية، تحديد السياسات الإدارية.
- * الإجابة غير مذكورة.

تعتبر ضمان للمتعاقد ضد تعسف الإدارة وضد أي أخطاء أو تعدى على حقوق المتعاقد أو مخالفتها للقانون.

أن رقابة القضاء تكون مشروعية على قرار الإدارة بتوقيع جزاء معين، وتشمل الرقابة الملائمة لكي يفحص القضاء مدى الخطأ، و ملائمة الجزاء له².

أ/تقديم معلومات صحيحة: يجب أن تكون المعلومات المقدمة صحيحة فالمعلومات الخاطئة أو المشوهة تظل عملية اتخاذ القرارات، وهذا ما يؤدي إلى نتائج سيئة غير متوقعة³.

ب/حسن توقيت المعلومات المقدمة: فالمعلومات المتأخرة تفقد معناها وفائدتها بصفة جزئية أو كلية و بذلك تصبح لا قيمة لها بعد انقضاء الأمر الذي قدمت له.

ت/الاقتصاد في التكاليف: أي يجب أن تكون عملية الرقابة مساوية لتكلفتها، حتى تحقق الاقتصاد في التكاليف وقد يحدث هذا عندما توضع الرقابة بشكل يناسب عمل وحجم المؤسسة.

¹ على أحمد الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص: 45.

² عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، المرجع السابق، ص: 96.

³ مدونة صالح محمد، خصائص الرقابة الفعالة، تاريخ 2020/02/25، الساعة 11:54 <https://sqarra.wordpress.com/>

ث/سهولة الفهم: معناه تفهم المسير لعملية الرقابة وطبيعة النتائج المنتظرة منها وكذا المعلومات المقدمة لها، حتى يكون على علم بما يجري في المؤسسة وبالتالي لا يقوم باتخاذ قرارات خاطئة.

ج/التركيز: هدفه جلب انتباه المسير بسرعة إلى الانحرافات التي تشكل نقاط اختناق المؤسسة وتعرقل سير العمل وانسياب الإنتاج وهذا حتى يتسنى له اختيار المعايير الإستراتيجية لمواجهة ذلك.

ح/تسهيل اتخاذ القرارات: بمعنى أن الرقابة تقوم بتقديم معلومات واضحة ومحددة تصلح أساسا لاتخاذ القرارات دون الحاجة لتفسير والتحليل وتكون نتيجة تسهيل مهمة المسير وعدم تضييعه الوقت في الأمور الأقل أهمية¹.

"هي الرقابة التي يقوم بها القضاء الاداري بحسب التنظيم القضائي وأفضل نوع رقابي عن أعمال الإدارة.

الرقابة الإدارية لا تتصف بالتجريد والموضوعية و تتصف بالحياد، لأنه من الممكن أن لاتقر الإدارة بخطئها، كما لا يجوز أن تكون الإدارة خصما وحكما في أن واحد"².
"أن سلطة الإدارة في الإشراف والمراقبة من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها، كما لا يمكن للإدارة التنازل عنها"³.

فرع الأول

أسس نجاح الرقابة الإدارية على العقود الإدارية

لكي نحسن العمل الاداري من الوقوع في الأخطاء والانحرافات، إلا بوجود تنظيم إداري فعال تحكمه آليات علمية ودقيقة وتحديد أهداف محددة، متابعة ذلك بنظام رقابي يقوم على أسس علمية لا على العشوائية والارتجال، وللوصول لأهداف هذا النظام الرقابي

¹ مدونة صالح محمد، خصائص الرقابة الفعالة، تاريخ 2020/02/25، الساعة 11:54 <https://sqarra.wordpress.com/>

² بن عطالله كاميلية هبة، الرقابة على القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، بدون سنة نشر و لا تاريخ، ص: 01

³ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، نفس المرجع، ص: 73.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي لمتغيري الدراسة

يتطلب خضوعه لضوابط وقواعد تجعله يتأقلم مع مختلف الأنظمة الإدارية ومع مختلف العمليات الإدارية.

1-النظام الرقابي يتفق مع طبيعة التنظيم الإداري، أي مع عدد الإدارات الرئيسية والفرعية وكيفية توزيع السلطة ونوع العلاقات القائمة، لأنه إذا اتجه نظام الرقابة باتجاه مخالف للتنظيم فإنه يجد صعوبات متعددة¹.

2-عملية الرقابة على الجوانب الايجابية كأصل عام سواء في أهدافها أو وسائلها وأساليبها .

3-عملية الرقابة يجب أن تجرى في جو من الثقة والتفاهم مع إتاحة لكل من تقع عليهم الرقابة، وأن تعتبر مقياسا لأداء عملهم وتحسينه، وليس مجرد محاسبتهم وتأديبهم².

4-على النظام الرقابي يجب أن يكون متكامل ومتناسق بينه وبين نظم المعلومات والاتصالات والتخطيط المعتمد في الإدارة.

5-فاعلية النظام الرقابي يعتمد بالدرجة الأولى على وفرة المعلومات الدقيقة وسرعة إنسيابها بين جميع أقسام الإدارة³.

والملاحظ من كل هذه الخصائص التي يمتاز بها الرقابة الإدارية على العقود الإدارية، يجب أن يوضع مخطط مدروس ومهيكل (النظام الرقابي) بمشاركة الجميع بالإضافة إلى عدم إهمال العنصر البشري الذي ما يكون سببا في نجاح الكفاءة أو في نقصانها لأنه هو المحور الرقابي المباشر و الفعال.

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، نفس المرجع، ص: 64.

² عبد الفتاح حسن، الرقابة مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1972، ص: 290.

³ عبد الفتاح حسن، الرقابة مبادئ الإدارة العامة، نفس المرجع، ص: 290.

- يجب أن يكون نظام الرقابة إقتصاديا غير مكلف بمعنى أن لا تنتج عنه تكاليف قد تفوق النتائج المتوقعة منه فنظام الرقابة الجيد هو الذي يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة ، إذ لا يجب إختيار نظام يحتاج لنفقات كبيرة ومجهود متعب.

- أن يكون نظام عملية الرقابة بسيط بعيدا عن التعقيد وأن يكون واضحا وسهلا في استخدامه، وأن تكون أهدافه محددة لأنه كلما كان بسيطا في تطبيقه كلما نقصت إجراءاته وقلت نسبة الخطأ في تنفيذه¹.

خلاصة الفصل:

العقود الإدارية هو مجال واسع من حيث القدرة الكبيرة لصرف الأموال العمومية، ولا يحق لأي هيئة أو إدارة مهما كانت بشرط أن تكون تابعة للقطاع العام، أن تتصرف في تسيير الأموال العامة بشكل عشوائي، ومن خلال هذه الدراسة حولنا التطرف بشكل مبسط وسلس لمفهوم العقد الاداري، لإيجاد الصبغة القانونية والعقلانية التي من شأنها رقابة هاته العقود الإدارية بكل أنواعها المذكورة، وتعريفاتها المتنوعة، وخصائص الرقابة عليها.

وعليه حاولنا معرفة المصلحة العامة هي غاية الادارة في التعاقد، وإزاء السلطات الواسعة لجهة الادارة في العقد، وسلطة الادارة في الرقابة على تنفيذ العقد الاداري، لان الادارة تستمد هذه السلطة من الطبيعة الذاتية التي تميز العقد الاداري التي تقوم على أساس تغليب الصالح العام على المصالح الخاصة، لان أساسها القانوني احتياجات سير المرفق العام.

¹ عوايدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 3، 1984، ص: 84

تمهيد:

كما لحضنا في تعريفنا السابقة التي أردنا توضيح معني واضح وشامل للرقابة الإدارية على العقود بصفة عامة، فقد إختلف الفقهاء في توضيح الرقابة الإدارية باختلاف مناهج البحث لدي فقهاء (القانون العام، الإدارة العامة، المالية العامة) وباختلاف وجهة نظر كل منهم لهذا المفهوم.

حيث أن الهدف من الرقابة الإدارية أو الإجراءات المتبعة أمامها أو الأجهزة المختصة بممارستها، هو مرتبط بالمدلول القانوني للرقابة الإدارية ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة علي أعمال الإدارة⁸⁶.

جاء في المرسوم التنفيذي رقم: 18-199 أن السلطة التنفيذية خصت فصلا كاملا يتحدث عن الرقابة على تفويضات المرفق العام "رقابة تفويضات المرفق العام"، وهذا النوع من الرقابة تكون قبل دخول العقد مرحلة التنفيذ محل وهذا مما يمنع حدوث أخطاء أو تجاوزات يمس بمشروعية العقد، ويضمن إحترام العملية التعاقدية بين الطرفين.

وهذا النوع من الرقابة ليتم تجسيده هناك مجموعة من الآليات تتولى مهمة الرقابة الإدارية على العقود للتقليل من الوقوع في الانحرافات دون الوصول إلى مرحلة توقيع الجزاء، وفحص ومراجعة مختلف الأحكام والقوانين والتحقق من سلامتها وصحتها، وتنقسم الرقابة على عقود التفويض إلى رقابة قبلية داخلية⁸⁷. ورقابة بعدية خارجية، تمارسها لجنة مستحدثة في إطار المرسوم التنفيذي رقم: 18-199، المادة: 75 و المادة: 82.

تخضع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، وقد ردها بعض الفقهاء إلى اتجاهات مختلفة الرأي...من بينها الاهتمام بالإجراءات ويركز على الخطوات التي تتم بها الرقابة، فلكي تتم الرقابة يجب القيام بمجموعة من الخطوات منها إيجاد البيانات

⁸⁶ أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2016، ص: 19.

⁸⁷ رحمان نسيمة/سحالي حكيمة، آليات الرقابة على تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مذكرة ماستر، إشراف أ.ذ.قادي نسيمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2019 ص: 5.

الفصل الثاني — الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية

اللازمة، وإتجاه آخر يقول يعتد بالأجهزة المختصة بعملية الرقابة، فالرقابة تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة وإصدار الأحكام التي تلزم بها⁸⁸.

تشمل وظيفة الرقابة الإدارية تلك الأنشطة التي تعمل على تحقيق الخطط الموضوعة، وعلى ذلك فهي تتضمن قياس وتصحيح أعمال الأفراد القائمين بالتنفيذ الفعلي لتأكيد تنفيذ الخطط الموضوعة ويعتبر أحد مستلزمات تنفيذ عملية الرقابة هو تأكيد وضوح أهداف وخطط المشروع وعلى ذلك فهي تحتاج لوسائل اتصال فعالة كأساس لحسن فهم الأهداف والخطط الرئيسية للمنشأة "د. عبد العزيز حجازي"⁸⁹.

والملاحظ أن هناك إختلاف من اتجاه لآخر، إختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث والموضوع الذي يهتم به في بحثه، وحسب رأي الباحث فإنه يتفق مع المدلول القانوني للرقابة الإدارية وهي "الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها وتحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشر من إجراءات و وسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح"⁹⁰.

إرتأينا في الفصل الثاني التطرق للآليات الرقابية على العقود الإدارية بمبحثين تكلمنا في المبحث الأول الجهات المختصة بالرقابة القبلية والإجراءات المتبعة أمامها والمبحث الثاني الجهات المختصة بالرقابة البعدية والإجراءات المتبعة أمامها.

⁸⁸ أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، نفس المرجع، ص: 21.

⁸⁹ <https://almohasben.com> يوم 20/03/2020، الساعة: 17:36.

⁹⁰ أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، المرجع السابق، 2016، ص: 25.

الفصل الثاني
الآليات الرقابية على العقود الإدارية

المبحث الأول

الجهات المختصة بالرقابة القبلية والإجراءات المتبعة أمامها

ترتبط الرقابة مع النشاط الإداري ارتباطاً وثيقاً، فهي تلازمه على الدوام، فأينما وجد النشاط الإداري وجدت الرقابة، تتنوع الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً للهيئة التي تمارسها، فهناك الرقابة الشعبية التي تقوم بها الأحزاب السياسية أو المجلس التشريعي أو الرأي العام وغيره من وسائل الرقابة، و الرقابة الإدارية التي تقوم بها الإدارة نفسها أو جهات أخرى حددها القانون ولها كيان مستقل، وأخيراً الرقابة القضائية والمتمثلة برقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة وإلغاء ما يصدر منها ما هو مخالف لمبدأ المشروعية¹.

"تختلف الرقابة الإدارية على إجراءات المناقصة، وفقاً للنظام القانوني المتبع لدى الدول، ذلك أن هذا الاختلاف يأتي من حيث الجهة التي تمارسها، والاختلاف الثاني يظهر وفقاً للمرحلة التي تمارس فيها هذه الرقابة، فقد تمارس الرقابة فيه، عقب اتخاذ الجهات الإدارية قراراتها بشأن المناقصات التي تجريها تمهيداً للتعاقد الإداري، وتسمى بالرقابة المؤخرة، أما التي تمارس قبل قيام الإدارة بالإجراءات واتخاذ قراراتها، فتسمى بالرقابة المسبقة"².

"تعد العملية الإدارية أمراً ضرورياً فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتعمل على صياغة الإجراءات المضادة لذلك الانحراف، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت لذلك، وتعتبر من أهم أشكال الرقابة وأكثرها فاعلية إذا ما مورست في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل

¹ عبد الناصر عبد الله أبوسمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص: 243.

² أبوبكر صديق عمر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، 2013، ص: 121.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

استفحال المشكلات، وبما يحقق السير المنتظم للإدارة، وذلك بتنفيذ ما جاء في القانون، ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي و الإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان إحترام القانون وحماية المصلحة العامة".
كما جاء في تعريف للدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة وبكفاية وفي الوقت المحدد لها"
1 .

المطلب الأول

الجهات المختصة بالرقابة القبلية

الفرع 1: الرقابة القبلية الداخلية والخارجية على العقود الإدارية

إن الأهمية البالغة التي اكتسبتها العقود الإدارية من حيث الاعتمادات المالية المخصصة لها جعل المشرع يوكل ويحدث عدة هيئات لرقابة هاته العقود المبرمة من طرف الإدارة وتكون تدخلاتها أثناء إعدادها وقبل تنفيذها ومن بعدها والهدف من كل هذه الرقابة هو حماية الأموال العمومية.

وبوجه أوضح تخضع هذه العقود التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة بشتى أنواعها وأشكالها رقابة داخلية و خارجية ورقابة الوصائية.

1/ الرقابة القبلية الداخلية:

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرفق العام، مذكرة شهادة الماجستير، إشراف ذ مزياني فريدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي، 2013 ص: 25/22 .

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

عهد المرسوم الرئاسي 247/15 ممارسة الرقابة الداخلية في المواد من 159 إلى

162 إلى لجنتين هما:

- لجنة دائمة لفتح الاطرفة، لجنة دائمة لتقييم العروض¹.

ولتوضيح أكثر لفهم الرقابة الداخلية والتنظيم والقواعد و الإجراءات الموضوعات والمتبعة لضمان أن تحقيق النتائج وتوافق الأهداف المعلن عنها، وأن الوقاية من التبذير والغش وسوء التسيير موجودة، وأن القرارات تم اتخاذها بناء على معلومات حقيقية واقعية ومتوفرة وقت اتخاذ القرار².

تتكون من موظفين تابعين للمصلحة المتعاقدة يتم إختيارهم نظرا لكفاءتهم وخبرتهم، وتكلف اللجنة بأداء مهام إدارية واخرى تقنية محددة تتعلق في مجملها بعمليات إبرام الصفقة، حيث تتولى إستقبال العروض وتسجيلها وفتح الاطرفة وترتيبها وفق معايير محددة تتلائم وموضوع الصفقة وأهميتها، وهو العمل الذي يعرض في النهاية على المصلحة المتعاقدة لتقوم بموجبه بمنح العقد³.

2/ الرقابة القبلية الخارجية:

من أجل تفعيل الدور الرقابي على الصفقات العمومية كان لزاما فرض رقابة أخرى خارجية مستقلة عن الرقابة الداخلية كونها تتم داخل المصالح المتعاقدة من طرف أشخاص يعينهم مسؤوليتها حيث تتم الرقابة الخارجية من طرف أشخاص لا علاقة لهم بالمصالح المتعاقدة يتدرجون من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي فهي رقابة قبلية خارجية، حيث نجد أن المشرع الجزائري قد فصلها في المرسوم 247/15⁴.

¹ قدور حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2006، ص: 53.

² فرقان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، 2007، ص: 10.

³ بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص: 171.

⁴ زواوي عباس، آليات مكافحة الفساد الإدارية في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون جنائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص: 200.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

وهي الرقابة تباشرها لجان حسب الحالة للمصلحة المتعاقدة أو اللجنة القطاعية وغايتها التحقيق من مدى مطابقة العقود المبرمة للتشريع والتنظيم الساري المفعول ومن مطابقة إلتزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية¹.

وتجتمع هذه اللجان بمبادرة من رئيسها لمباشرة المهام المندرجة ضمن دائرة إختصاصها الرقابي، ولا تصح إجتماعاتها إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، وتتخذ قراراتها بأغلبية الحاضرين على أن يرجع صوت الرئيس في حال تعادل الأصوات، وتقرر هذه اللجان بصفتها هيئات للرقابة القبلية الخارجية إما منح التأشيرة أو رفضها مع التعليل.

مع العلم أنه يمكن تجاوز القرار القاضي برفض منح التأشيرة الصادر عن اللجنة بمقرر معلل يصدره حسب الحالة، الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مسؤول الهيئة العمومية الوطنية².

3/ رقابة اللجان البلدية للعقود الإدارية:

لقد حدد لهذه الرقابة تنظيم لبيين تشكيلتها واختصاصها:
أ- تشكيلتها: تتشكل اللجنة من:

1/الرئيس: رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من يمثله.

2/الأعضاء: ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبان إثنان يمثلان المجلس الشعبي البلدي ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).

ب- اختصاصاتها: تختص اللجنة بمايلي:³

-دراسة مشاريع دفاتر شروط الصفقات والعقود المبررة الخاصة بالبلدية ضمن حدود إختصاصها المالي المقرر قانونا (حسب تنظيم الصفقات فهي تقل حدودها المالية 20

¹ راجع المادة 163 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

² راجع المادة 200 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

³ راجع المادة 174 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

مليون دج بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم كعقد، 50 مليون دج بالنسبة لصفقات الخدمات، 20 مليون دج لصفقات الدراسات) ¹.

-دراسة مشاريع الملاحق الخاصة بالبلدية مع مراعاة أحكام المادة 139 من تنظيم الصفقات..

-معالجة الطعون التي يتقدم بها المتعهدين.

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو صاحب الاختصاص بإبرام العقود بإسم البلدية، وكذا مراقبتها حسب المادة 60 من القانون رقم: 90-80 المؤرخ في: 04/04/1990 المتعلق بالبلدية "رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بإسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية لاسيما إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية وحسن مراقبتها"، والملحق يصدر من الجهة المختصة بإبرام الصفقة الأصلية، فإن الملحق يبرم في هذه الحالة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتتولى هذه اللجنة ممارسة الرقابة القبلية على مشروع العقود بمنح التأشيرة أو رفضها ².

4/ رقابة اللجان الولائية للعقود الإدارية:

أ-تشكيلتها: تتشكل اللجنة من:

1/الرئيس: الوالي أو من يمثله ³.

2/الأعضاء: ممثل عن المصلحة المتعاقدة، ثلاثة (03) ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة) -مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية.

-مدير التجارة.

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2017، ص: 252.

² راجع المادة 139 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

³ فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر 2002 ص: 113.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

ب- اختصاصاتها: تختص اللجنة بمايلي: ¹.

-دراسة مشاريع دفاتر شروط الصفقات والملاحق الخاصة التي تبرمها الولاية كعقود والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية والمصالح الخارجية للإدارات المركزية.

-دراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات (العقود) التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة 200 مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم، و 50 مليون دينار جزائري لصفقات الخدمات و 20 مليون دينار لصفقات الدراسات.

-دراسة مشاريع الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، مع مراعات أحكام المادة 139 من تنظيم الصفقات.

-معالجة الطعون التي يتقدم بها المتعهدين.

5/ رقابة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز

للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: ².

أ-تشكيلتها: تتشكل اللجنة من:

1/ الرئيس: ممثل الوصاية.

2/ الأعضاء: المدير العام أو مدير المؤسسة أو من يمثلها.

-ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية.

-ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).

-ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية.

-ممثل وزير الموارد المائية.

-ممثل وزير الأشغال العمومية.

-ممثل وزير التجارة.

¹ راجع المادة 174 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

² راجع المادة 175 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

-ممثل وزير السكن والعمران.

ب- اختصاصاتها: تختص اللجنة بمايلي: ¹.

-دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات (العقود) المبرمة الخاصة بالمؤسسة ضمن حدود اختصاصها المالي المنصوص عليه.

-دراسة مشاريع الملاحق الخاصة بالصفقة مع مراعاة أحكام المادة 139 من تنظيم الصفقات.

-معالجة الطعون التي يتقدم بها المتعهدين.

6/ رقابة اللجنة الوزارية للصفقات:

وهي لجنة تضمها المرسوم الرئاسي 10-236.

أ- تشكيلتها: تتشكل اللجنة من: حسب ما جاء في المادة 133.

-الوزير المعني أو ممثله رئيسا.

-ممثل عن المصالح المتعاقدة.

ممثلين مختصين للوزير المكلف بالمالية المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة.

-ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة ².

ونلاحظ من خلال هذه التشكيلة أن المشرع وتكريسا لمبدأ الشفافية والمساواة أدرج ممثلين عن وزارة المالية من المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة، وهذا تأكيدا على صلة الصفقات العمومية بالخزينة العامة وكذا أكثر حماية وإطلاع على توجه المال العام ³.

¹ راجع المادة 175 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

² راجع المادة 185 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

³ الأمير عبد القادر حفوظة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015، ص: 35.

الفصل الثاني- الآليات الرقابية على العقود الإدارية

ب- اختصاصاتها: تختص هذه اللجنة في الرقابة على المشاريع وهي رقابة قبلية خارجية

تبرمها الإدارة المركزية حسب المواد 146-147-148-149 مكرر حيث تختص

بمايلي:

-المصادقة على مشاريع دفاتر الشروط طبقا للمادة 132¹.

-المصادقة على مشروع المناقصة طبقا للمادة 130 من المرسوم 236/10.

-دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة وفقا للنصوص الواردة في المرسوم مع توفر المعيار العضوي المالي.

7/ رقابة الهيئة المستقلة على العقود الإدارية:

أ-تشكيلتها: المرسوم الرئاسي 236/10 ذكر القائمة الكاملة للجنة الهيئة الوطنية المستقلة

واكتفت المادة 128 والمعدلة في المرسوم 23/12 و المرسوم 03/13 حيث اعترفت لمسؤول

الهيئة المستقلة بالإعلان عن تشكيل اللجنة حيث جاء فيها "ويحدد مسؤول الهيئة الوطنية

المستقلة المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه تشكيلة لجنة الصفقات الموضوعة لدى

المؤسسة المعنية" 128 معدلة ولاحق اختيار أعضاء لجنة الصفقات².

وعلى سبيل المثال نذكر رئيس مجلس الأمة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس

المجلس الإقتصادي والإجتماعي، وتشير إلى أن تعديل المادة 128 في المرسوم الرئاسي رقم

03/13 المعدل والمتمم للمرسوم 236/10 أضاف أنه يعين أعضاء اللجان المؤسسة الوطنية

المستقلة بموجب أحكام المادتين 134-138 بقرار من السلطة الوطنية³.

ب-اختصاصاتها: هذه اللجنة مهمتها دراسة دفاتر الشروط ضمن إطار الصف المالي

المحدد في المادة 149-147-148 من المرسوم الرئاسي 236/10

¹ مبروكي مصطفى، الرقابة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، 2014، ص:130.

² المادة 128 معدلة في المرسوم 23/12 المؤرخ في 2012/01/18.

³ المادة 128 معدلة في المرسوم 03/13 أضافت سلطة التعيين المؤرخ في 2013/01/13، الجريدة الرسمية رقم 02، ص:07.

المعدل والمتمم¹.

كما تختص بدراسة ملف المناقصة وتمنح التأشيرة شأنه وتتولى دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة والتي أقرتها المواد 130-131-132².

الفرع 2: الرقابة القبلية الخارجية للجان الوطنية على العقود الإدارية.

وتختص هذه اللجنة الوطنية في المساهمة في إعداد وتنظيم والرقابة على صحة إجراءات إبرام العقود وتتولى دراسة مشاريع دفاتر الشروط والملاحق والطعون لاختيار المتعامل المتعاقد إلى التدخل ضمن اختصاصها حيث أوضحها المشرع في المادة 142-143-144 المعدل في المرسوم 43/12³.

كما تدرس هذه اللجان الطعون المتعلقة بالنزاعات الناجمة عن تنفيذ العقد وذلك قبل أي دعوى قضائية ومتابعة الصعوبات الناجمة عن تطبيق قراراتها وتصر على التطبيق الموحد للقواعد التي قررها تنظيم الصفقات العمومية، وانبثق عنها لجنتان وطنيتان الأولى الرقابة على عقود الأشغال والثانية الرقابة على العقود ببقية المجالات وهذا قبل صدور التنظيم الجديد 236/10 وبصدوره أصبحت 03 لجان⁴.

1/ رقابة اللجنة الوطنية على عقود الأشغال:

جاء نص المادة 149 من المرسوم الرئاسي 236/10 بتشكيله هذه اللجنة من:

أ- تشكيلتها:

-وزير المالية أو ممثلا له رئيسا.

-ممثل الوزير المكلف بالمالية قسم الصفقات العمومية نائب الرئيس.

-ممثل عن وزير الدفاع.

-ممثل عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسر للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر 2011، ص: 282

² المادة 128 حررت في المرسوم 236/10 المؤرخ في 2012/07/10.

³ المرسوم الرئاسي 23/12 المؤرخ في 2012/01/18، الجريدة الرسمية رقم 04، ص: 20.

⁴ الأمير عبد القادر حفوظة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، نفس السابق، ص: 37.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

- ممثل عن وزير الخارجية.

- ممثلان عن وزير المالية الأول من المديرية العامة للميزانية الثاني في المديرية العامة للمحاسبة.

- ممثل عن وزير العدل.

- ممثل عن وزير الموارد المائية.

- ممثل عن وزير النقل.

- ممثل عن وزير الأشغال العمومية، ممثل عن وزير التجارة، ممثل عن وزير السكن والعمران، ممثل عن وزير الوصي للمصلحة المتعاقدة عندما يكون الأجير غير ممثله في اللجنة¹.

2/ رقابة اللجنة الوطنية على عقود اللوازم:

أ- تشكيلتها: حسب ما جاء في المادة 150 من المرسوم الرئاسي 236/10².

- وزير المالية أو ممثله رئيسا.

- ممثل وزير المالية قسم الصفقات نائب رئيس وطبقا للمادة 152 من المرسوم في حالة غيابه ينوب عنه نائب الرئيس.

- ممثل وزير الدفاع الوطني، ممثل وزير الشؤون الخارجية، ممثل وزير الداخلية و الجماعات المحلية، ممثلان (02) عن الوزير المكلف أحدهما من المديرية العامة للميزانية والآخر من المديرية العامة للمحاسبة.

- ممثل وزير التربية الوطنية.

- ممثل وزير التجارة.

- ممثل وزير العدل، ممثل وزير التعليم والبحث العلمي، ممثل وزير التعليم والتكوين المهنيين، ممثل وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة وترقية الاستثمارات،

¹ المادة: 148 المرسوم الرئاسي 32/12 المؤرخ في 18/01/2012، الجريدة الرسمية رقم 04، ص: 22.

² علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم القانونية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004، ص: 112.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

-ممثل وزير الوصي للمصلحة المتعاقدة.

3/ رقابة اللجان الوطنية على العقود الإدارية:

أكدتها المادة 144 من المرسوم الرئاسي والتي اعترفت صراحة باللجان الوطنية الثلاث بممارسة الرقابة الخارجية القبلية على ملف العقود وحسب الاختصاص المخول لها.

الفرع 3: الرقابة القبلية على العقود الإدارية (المالية والمحاسبة).

أي عقد إداري عند تنفيذه يمر على رقابة أجهزة خارجية تتمثل في المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي ويعتبران جهازين مهمان في الرقابة الإدارية على العقود.

1/ الرقابة المالية السابقة في تنفيذ العقود:

الرقابة على تنفيذ النفقة العامة، تتم استنادا إلى قانون 84-17، وكذا قانون رقم 90-21¹.

وكذلك كان لابد من المشرع وضع نص قانوني ينظم الرقابة السابقة للعمليات المالية الملتزم بها، لذا جاء المرسوم تنفيذي رقم 91-313².

والمرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة الرسمية عدد 82، وكل هذه القوانين حددت مجال اختصاص المراقب المالي، وتمارس الرقابة المالية من قبل مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين³.

هذه المرحلة تعتبر الأهم في الرقابة المالية وتعني قيام هيئات الرقابة بمراقبة والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها و يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، إذ

¹ قانون ر 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة العمومية، ج.ر عدد 35، بتاريخ 1990
² مرسوم تنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج.ر، عدد 43، بتاريخ 1991.
³ نصت المادة 04 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 التي جاء فيها الأتي "تمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين".

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

تواكب عملية التنفيذ وتكون قبل التأشيرة وإعطاء الإذن بصرف النفقات، وتمارس من طرف المراقب المالي فهي إذن إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع تجاوزات غير مشروعة¹.

أ/ تعريف الرقابة المالية:

"هي مجموعة من الإجراءات تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على أموال الدولة والمؤسسات، وضمان حسن تحصيلها مع إنفاقها بدقة وفعالية ووفق ما أقرته الإدارة العليا، مع التأكد من سلامة نتائج الأعمال والمركز المالية، وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات والبحث عن الأسباب التي أدت إلى حدوثها، وأخيرا اقتراح وسائل علاجها لتجنب الوقوع فيها مستقبلا"².

أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة لمسألة الرقابة المالية للعقود المبرمة ضمن القانون المنظم لهذه الأخيرة، وذلك بأن خصص لها بابا كاملا وهو الباب الخامس (05) تحت عنوان الرقابة على الصفقات العمومية وهذا لحماية العقود الإدارية المبرمة من الفساد الإداري، وتخضع هذه العقود التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده³.

2/ رقابة المحاسب العمومي على العقود:

"المشرع الجزائري لم يخضع العقود الإدارية العمومية لرقابة المراقب المالي فحسب، بل بعدل الحصول على التأشيرة من لجنة الصفقات العمومية المختصة بالرقابة على هذه العقود والمراقب المالي، فإنه لا يتم صرف النفقة العمومية إلا بعد إخضاعها لرقابة المحاسب

¹ نصت المادة 04 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 التي جاء فيها الأتي "يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين".

² علاق عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 95.

³ الأمير عبد القادر حفوظة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، نفس السابق، ص: 41.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

العمومي، فرقابة المحاسب العمومي وجه آخر للرقابة المالية وهي رقابة لا تقل أهمية عن رقابة اللجان المتخصصة ورقابة المراقب المالي"¹.

المحاسب العمومي يمارس الرقابة للتأكد من مدى احترام قواعد وهي رقابة تهتم في الغالب بشرعية الإنفاق التي تقتضي مطابقة النفقة للإعتماد المالي المخصص وفقا لما نصت عليه القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 في المادة 33 منه، وله جملة من الصلاحيات من أجل تطبيق الرقابة:

- التسيير المالي من خلال تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- حفظ الأموال و السندات و القيم المنقولة.
- متابعة حركة الحسابات و القيام بمختلف العمليات الحاسبية اللازمة.
- فمهمة المحاسب العمومي تتجاوز الرقابة فهو يقوم بعملية التسيير المالي وهذا ما يدخل في عملية التنفيذ فعلا².

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة أمام جهات الرقابة القبلية.

إن جميع العقود التي تبرمها الإدارة العمومية تمر بإجراءات إبرام وتنفيذ عبر مكتب الصفقات على مستوى الإدارة المحلية بمراحل وخطوات تتمثل في لجان مختصة تقوم بهذه الإجراءات منذ بداية العقد إلى آخره وكذلك بالرقابة عليه أثناء إجراء هذا العقد.

الفرع 1: إجراءات الرقابة القبلية الداخلية:

عهد المرسوم الرئاسي 247/15 ممارسة الرقابة الداخلية من 159¹.

¹ هبة إسماعيل، تنفيذ الصفقات العمومية والرقابة الخارجية عليها، مذكرة ماجستير، جامعة وهران 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017، ص:177.

² فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، ص: 122.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

إلى 160 إلى لجننتين، وتعرف الرقابة الداخلية بأنها الرقابة الذاتية للإدارة على نفسها، لذلك تعتبر أكثر تعمقا وتغلغلا في صميم النشاط الإداري وفي ذات الوقت تسعى فيه لمنع الانحراف وتحديد أسبابه، ما من شك أن الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدي إلى ضبط إحكام السيطرة، حيث يكون من السهل إكتشاف الخطأ².

وهذا على أنها رقابة وقائية مبنية على مراجعة وفحص مختلف البيانات لأجل التحقق من صحتها وسلامتها³.

وتمارس هذه الرقابة عن طريق لجان مستحدثة لدى المصلحة المتعاقدة وهي أول رقابة يخضع لها العقد وترمي هذه الرقابة إلى التحقق من مطابقة الصفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال إبرام العقود، وكذا موافقتها للنصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وكذا قوانينها الأساسية⁴.

وللأهمية البالغة التي تكتسبها العقود المبرمة من طرف الإدارة العمومية (الصفقات) إذ تعد أكثر المجالات تدعيم للسياسة الإقتصادية للدولة⁵.

أ/ لجنة دائمة لفتح الأظرفة وتقييم العروض: ⁶

1 راجع المادة 159 من المرسوم الرئاسي 15-247 "تمارس الرقابة الداخلية...."

2 أعراب حلیم، بعلي محمد الأمين، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مذكرة الماستر، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص: 10.

3 حوات لينة، الرقابة الداخلية والخارجية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص: 5.

4 زوزو هدى، زوزو زولبخة، الرقابة كآلية للوقاية من جرائم الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق و الحريات، عدد 2، جامعة بسكرة، 2016، ص: 372.

5 بجاوي بشير، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص: 6.

6 راجع المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

وفي هذا الصدد نصت المادة 160 من المرسوم 15-247 على أن "تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض"، حيث تقوم اللجنة بعملية الفتح بشكل واضح وشفاف في تاريخ وساعة محددة ويعلم بهما كل متنافس حيث تفصل في القائمة الاسمية للمتنافسين وتحدد هويتهم ووثائقهم في سجل خاص.

وتشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض هي ليست لجنة عارضة أو مؤقتة، تكلف بمهمة ثم تزول وتحل بل هي لجنة ثابتة ودائمة، هذا لا يعني أنها تضمنها قائمة محددة غير قابلة للتعديل، بل يجوز إدخال تعديلات عليها من حيث التشكيلة بين الفترة والأخرى بموجب مقرر موقع من مسؤول المصلحة المتعاقدة¹.

لهذا ألزم المشرع كل مصلحة متعاقدة بإحداث لجنة دائمة لفتح الأظرفة وتقييم العروض المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247، خلافا للمرسوم الرئاسي 10-236 (الملغى) الذي يتضمن لجنتين، لجنة لفتح الأظرفة ولجنة لتقييم العروض مع عدم جواز ازدواجية العضوية في اللجنتين، كما جاء في المادة 121 من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية، العدد 58، بتاريخ 07 أكتوبر 2010. ولكي تكون اجتماعاتها صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين².

ب/ شروط إختيار أعضاء لفتح الأظرفة وتقييم العروض:

1/ الكفاءة في أعضاء اللجنة:

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، جسور والتوزيع، الجزائر، 2015، ص: 72.

² المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

تعتبر الكفاءة شرط جوهري في العضوية، بالنسبة لأعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حيث نجد المشرع يؤكد على هذا الشرط في نص المادة 211 من المرسوم الرئاسي 15-247 التي تنص على "يجب أن يلقي الموظفون والأعوان العموميون المكلفون بتحضير وإبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات وتفويضات المرفق العام، تكويننا مؤهلا في هذا المجال"، وكما تؤكد أيضا المادة 212 من نفس المرسوم على شرط الكفاءة جاء فيها "يستفيد الموظفون والأعوان العموميون المكلفون بتحضير وإبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، من دورات تكوين وتحسين وتجديد المعارف تضمنها الهيئة المستخدمة، بالاتصال مع سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وذلك من أجل تحسين مستمر لمؤهلاتهم وكفاءاتهم"، وبحكم أنها لجنة داخلية فهم يتبعون جميعا للمصلحة المتعاقدة، فلا تضم عنصرا خارجيا، فلكل إدارة لا شك أن لها خبراء وفنيون ومؤهلون تستعملهم عند الحاجة¹.

حتى تكون لديهم القدرة على تحليل العروض المقدمة وبدائل العروض والأسعار الاختيارية عند الإقتضاء، نظرا للأهمية البالغة في مجال الرقابة على العقود العمومية، خلافا ما كان عليه المرسوم الرئاسي 10-236 (الملغي) الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة².

ليتم القضاء على ظاهرة تعيين الأعضاء من خارج المصلحة لأهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة،

¹ حلايمية إبتسام، ضمانات إختيار المتعامل المتعاقد في الصفقة العمومية، مذكرة الماجستير، التنظيم الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2016، ص: 82.

² المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 (الملغي).

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

وهذه الظاهرة التي كانت تشهدها بعض المؤسسات الخاضعة في إبرام عقودها لقانون الصفقات العمومية¹.

حيث يتم تعيينها بموجب مقرر حسب الإجراءات المعمول بها².

2/ مدى فعالية اللجنة خلال إجراء مرحلة فتح الأظرفة وتقييم العروض:

أ/ في مرحلة فتح الأظرفة حسب موافقة المشرع حين نص على توقيع الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب إستكمال وذلك بغرض تفادي الخلط مع الأظرفة الناقصة من حيث الوثائق³.

وكان هذا عكس المرسوم الرئاسي 10-236 (الملغى) في المادة 122 أين أخضع كل وثائق الأظرفة المفتوحة للتوقيع دون إستثناء.

ب/ في مرحلة فتح والتقييم إستعان المشرع بكلمة "إقصاء" حسب ما جاء في المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247 أين يظهر أنه أكثر صرامة في موضوع الرقابة على العقود العمومية نظرا للمبالغ الضخمة التي تصرف في هذا المجال، حماية المال العام وتحقيق الأهداف المسطرة وحرص المشرع في سبيل إضفاء الشفافية إلى تقييد اللجنة في تقييمها للعروض⁴.

¹ خضري حمزة، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، أعمال اليوم الدراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص: 01-06.

² بن سليمان فايزة، حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة الماجستير، فرع هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص: 84.

³ المادة 72 و 71 من المرسوم الرئاسي 15-247.

⁴ حططاش عمر، الرقابة الخارجية للصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، أعمال اليوم الدراسي حول النظام القانوني الجديد للصفقات العمومية في ظل المرسوم 15/247، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص: 01.

الفرع 2: إجراءات الرقابة القبلية الخارجية:¹

من أجل تفعيل هذا الإجراء الرقابي على العقود العمومية كان لزاما فرض رقابة أخرى خارجية مستقلة عن الرقابة الداخلية، إن إرادة الإدارة في مجال التعاقد مفيد بالخضوع لتأشيرة الهيئات الصفقات والقصد من عملية الرقابة هو التأكد من تطبيق المبادئ والأحكام المكرسة في تنظيم العقود العمومية أو المنصوص عليها في تشريعات، والقصد من ممارسة الرقابة قبل الإبرام هو حماية المال العام وضمان المساواة وشفافية أكثر على العملية التعاقدية، وحماية الإدارة من المتعهدين أنفسهم.²

وخاصة تكريس المبادئ المشار إليها في المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15-247، وجاء في المادة 177 من نفييس المرسوم الرئاسي أن على لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة أن تعتمد النظام الداخلي النموذجي المرافق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في المرسوم.

أ/ أسلوب ممارسة إجراءات الرقابة القبلية الخارجية:

للقيام بأسلوب ممارسة إجراءات الرقابة القبلية الخارجية هي بالمهنة الرقابية المنوطة والموكلة لها بل أبعد من ذلك وأوضح المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي 11-118 صلاحيات كل عضوا أثناء قيام هذه اللجان بالدور الرقابي حيث أن إجتماع الأعضاء في الجلسة تكون التدخلات من مناقشات اللجنة عن طريق طلب

يوجه للرئيس أثناء الجلسة وحسب المادة 20 من المرسوم التنفيذي 11-118 ويقوم رئيس اللجنة بعد إنتهاء الجلسة بصياغة الاقتراحات التي تم التداول بشأنها، وتتم المصادقة على الرأي المتعلق بكل ملف عملية تصويت والتي تتم عن طريق رفع اليد، كما يتم تسجيل

¹ المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 265.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

المداولات وتفاصيل عملية التصويت في سجل مرقم ومؤشر من طرف الرئيس المادة 21 من المرسوم التنفيذي 11-118¹.

ب/ الآثار المترتبة على رقابة لجان:

تتوج الرقابة التي تمارسها لجان لصفقات بإصدار التأشيرة، حيث هذه الرقابة التي تمارسها لجان المصلحة المتعاقدة، بمنح التأشيرة أو رفضها خلال 20 يوم إبتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدي كتابة اللجنة أما الرقابة التي تمارسها اللجان الوطنية فتتوج بإصدار التأشيرة في غضون 45 يوم على الأكثر ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابات هذه اللجان².

وفيما يخص منح التأشيرة يؤول إلى لجنة الصفقات المختصة تبعا لقواعد الاختصاص إذا أن صدور التأشيرة عن لجنة صفقات غير مختصة يجعلها باطلة وغير مشروعة³. وعلى هذا الأساس فإنه يتضح لغير متخصص في مجال القانون الأهمية القصوى لموضوع الرقابة على العقود العمومية حيث طالما كانت أجهزة الرقابة محل إهتمام المحافظة على المال العام، ومن خلال آليات رقابية مختلفة، وضعها لدى المسيرين بالإدارات العمومية لتنفيذ العمليات المالية المتعلقة بمختلف المجالات، مثل عقود الأشغال العمومية، عقود إقتناء لوازم، وعقد التوريدات تقديم خدمات، وعقود إنجاز الدراسات.

الفرع 3: إجراءات الرقابة المالية السابقة على تنفيذ العقود:

هي لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري حيث تحتوي على عدة جوانب من الآليات الرقابية المختلفة، فتطور الدولة من عدة جوانب أدى إلى زيادة نفقاتها ولما كانت ندرة الموارد المالية الاقتصادية التي واجهتها معظم البلدان خاصة الدولة

¹ وجدي وفاء، المرجع السابق، ص: 93.

² سهام شطيمي، النظام القانوني للملحق في الصفقة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2011، ص:

19.

³ محمد صغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص: 65.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

الأقل تطورا (النامية)، هذا ما فرض القيام بعملية المراقبة من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي¹.

وتعتبر إجراءات الرقابة المحاسبية مكملة لرقابة المالية، حيث يكمن دور الرقابة المالية في ترشيد الأموال العامة والحفاظ عليها وكرس المشرع هذا النوع من الرقابة فهي إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها والتحقق من صحة العمليات المالية بالعقود العمومية ومشروعيتها.

أ/ رقابة المراقب المالي صلاحياته ومهامه:

هدفه ممارسة الرقابة على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وهذا بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، ورقابة ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، ومن صلاحياته ومهامه أنها تمارس من طرف مراقبين ماليين مساعدين، هل توفرت الشروط القانونية للعقد للأمر الملتزم به من خلال مراجعة الشروط اللازمة لصحتها، ومهمة الرقابة المالية السابقة، هي تركيزها على مامدى فعلية عملية الإنفاق بشكل قانوني ويساعدهم في هذه المهمة مراقبين ماليين يعينهم الوزير المكلف بالمالية ويمارس مهامه الرقابية على العقود العمومية².

من خلال الشروط اللازمة وتقديم التأشيرة كدليل على صحة العقد ويلعب المراقب المالي دورا فعلا في عملية الرقابة القبلية للعقود المبرمة من طرف الإدارات العمومية.

-الشروط اللازمة لمنح التأشيرة.

-أجال تنفيذ الرقابة على العقود والمحدد في المرسوم الرئاسي للصفقات.

-الأمر بالتقاضي.

¹ بلس شاوش يشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007، ص: 258.

² زواوي عباس، آليات مكافحة الفساد الإدارية في مجال الصفقات العمومية، نفس المرجع، 2013.

"يتم تنفيذ وتحقيق الرقابة المالية، بطرق مختلفة، من قبل أجهزة الرقابة، ومنح جهاز الرقابة صلاحيات باستخدام الطرق التي يراها مناسبة، لتحقيق أهداف الرقابة على الوحدة الإدارية"¹.

ب/ حدود ممارسة رقابة المراقب المالي:

يصح العقد ساري المفعول بعد رفع التحفظات المسجلة من قبل اللجنة المختصة، ويخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي و البدء في التنفيذ طبقا للمادة 165 من المرسوم 10-236 تقابلها المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، حيث يؤكد المراقب المالي، توفير الاعتمادات المالية والتأكد من صحة العمليات الحسابية².

ج/ نتائج ممارسة رقابة المراقب المالي:

بعد تسليم الملفات والوثائق بالنفقات المخصصة بالعقود المراد إبرامها من طرف الإدارة العمومية صاحبة العقد للمراقب المالي وهذا في وقت قيامه بالرقابة المالية المسبقة، خلال 10 أيام إلى 20 يوما، حيث يغلق الالتزام خلال السنة من 10 ديسمبر بالنسبة لنفقات التسيير، ويغلق 20 ديسمبر بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار.

الفرع 4: إجراءات الرقابة المحاسبية على تنفيذ العقود:

¹ فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ص: 39.

² خرشي النوي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 ص: 231.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

يمارس المحاسب العمومي الرقابة للتأكد من مدى احترام قواعد المحاسبة العمومية وهي تهتم بشرعية الإنفاق وفقا لما نصت عليه قواعد المحاسبة العمومية¹.

ومن الإجراءات وقيود التي تخضع لها العمليات المالية التي يقوم بتنفيذها المحاسب العمومي في إطار تنفيذ النفقات العمومية، تهدف إلى ضبط ومراقبة تنفيذ النفقات العمومية قبل تسديدها، وتكمن صلاحية الرقابة من حيث الشكل على سندات الأمر بالدفع من الأمر بالصرف، ولتوفير جميع الشروط القانونية لضمان مشروعية تنفيذ النفقات وذلك وفقا لأحكام المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية مراقبة مدى مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها وإحترام مختلف الإجراءات والمراحل الإدارية لتنفيذ النفقات العمومية، إحترام ضوابط إختيار الموردين وتطبيق إجراءات إبرام العقود العمومية².

التحقق من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له يجب على المحاسب العمومي التأكد من أن الأمر بالصرف يملك صلاحيات إصدار سندات الأمر بالدفع عن طريق إجراءات الاعتماد لدى المحاسب العمومي مباشرة بعد تنصيبه.

-إيداع نسخة من قرار التنصيب ونموذج عن التوقيع والختم في سجل الاعتمادات.

-التأكد من شرعية عمليات تصفية النفقات في هذه المرحلة يتحقق المحاسب من صحة العمليات الحسابية المحدد للمبلغ الواجب دفعه و مطابقته في مختلف وثائق³.

إثبات النفقة، التحقق من توفر شهادة أداء الخدمة مصادق عليها من طرف الأمر بالصرف في ظهر الفاتورة وتوفر القيد في سجل الجرد، التحقق من أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها ليست محل معارضة¹.

¹ إقچطال نعيمة، رقابة المحاسب العمومي في مجال الصفقات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، 2018 ص: 33.

² موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2018 ص: 153.

³ حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2011 ص: 86.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

يرفض المحاسب العمومي دفع النفقات التي سقطت نتيجة التقادم الرباعي (أربع سنوات)².

التأكد من تنفيذ المقاصة مع معارضات الدفع المرسلة من المحاسبين العموميين على مستوى التراب الوطني لتنفيذ التحصيل الإجباري لحقوق الدولة³.

التأكد من الطابع الإبرائي للدفع ويقصد بهذا الإجراءات التحقق بأن الدولة سوف تتخلص نهائيا من الدين المترتب عليها عند تنفيذ الدفع النهائي للنفقة لفائدة المستفيد الحقيقي والذي يحميها من كل متابعة قانونية مستقلة⁴.

أ/ المحاسب العمومي منفذ للنفقات العمومية:

بعد التحقق من توفر الشروط القانونية يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقة عن طريق تحويل المبلغ إلى حساب المستفيد الذي يستلم الإشعار بالدفع، أما في حالة الإخلال بأحد الشروط القانونية المذكورة في المادة 36 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية يجب على المحاسب العمومي رفض دفع تسديد النفقة، ويقوم بإبلاغ الأمر بالصرف المعني بالرفض عن طريق إرسال إشعار برفض دفع النفقة مبررا فيه الأسباب القانونية للامتناع عن الدفع حيث يحتفظ المحاسب العمومي بالنسخة الصفراء لسند الأمر بالدفع ويرسل باقي النسخ ووثائق إثبات النفقة إلى الأمر بالصرف من أجل تصحيح الأخطاء⁵.

ب/ الفصل بين إجراءات المهام التنفيذ ومهام الرقابية للمحاسب العمومي:

¹ حفيفة نوار، رقابة الهيئات المالية على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، تلمسان 2017 ص: 22.

² المواد 16 و 17 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المتضمن أحكاما متعلقة بكيفية دفع النفقات العمومية.

³ المادة 201 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 174 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، يحدد أجال سقوط الديون.

⁴ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003 ص: 91.

⁵ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص: 164.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

وهذا راجع لسبب تعدد اختصاصات المحاسب العمومي التي قد تتعدى المحاسبة المادية، لتشمل التحقيق من مدى تطبيق واحترام الإجراءات القانونية والأنظمة المعمول بها، والتحقق من مدى صحة وسلامة التسجيلات وأنها تمت في ظل إحترام الإجراءات القانونية¹.

للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة من الناحية الخارجية بواسطة ملف النفقة المقدمة إليه، وليس له الحق في التحقق من مدى ملاءمتها، وبالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشير القابلة للدفع، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة².

ج/ مسؤولية المحاسب العمومي:

هو مسؤول شخصيا وماليا على العمليات الموكلة إليه وعلى جميع عمليات التي يديرها منذ تاريخ تنصيبه إلى تاريخ انتهاء مهامه، فهو مسؤول ماليا عن كل نقص في الأموال والقيم وعليه أن يغطي بأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق وكل نقص حسابي مستحق يتحمله. وهو غير مسؤول بسبب تسيير لأسلافه إلا في العمليات التي يتكفل بها دون تقديم تحفظات أو إعتراض عند تسليم المهام.

د/ إجراءات الإعفاء من المسؤولية:

وضع المشرع الجزائري من أجل التخفيف من ضغط المسؤولية الشخصية والمالية التي تقع على عاتق المحاسب العمومي الذي إرتكب خطأ مهنيا، إجراءات من شأنها أن تخفف من

¹ وليد ونيسي، دور وفعالية الصفقات العمومية في حماية الأموال العامة، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حامة لخضر، الوادي، 2015، ص: 57.

² شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أوبوكر بلقاسم، تلمسان، 2011، ص: 57.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

مسؤوليته الشخصية والمالية وذلك عن طريق طلب الإعفاء من المسؤولية أولاً أو بواسطة الإبراء الرجائي ثانياً¹.

-وفي حالة إثبات القوة القاهرة يرخص القانون لمجلس المحاسبة الإعفاء الجزئي أو الكلي للمحاسب الموضوع في حالة مدين، يستطيع المحاسب العمومي الموضوع في حالة مدين تجاه الخزينة العمومية أن يقدم طلباً ثانياً لوزير المالية لإعفائه من تسديد الدين، وبعد إستشارة لجنة المنازعات التي تقوم بالتحري عن الوضعية المالية والمادية للمحاسب، بناء على ذلك يقرر وزير المالية الإعفاء الكلي أو الجزئي للمبالغ المستحقة الدفع للخزينة العمومية².

المبحث الثاني

الجهات المختصة بالرقابة البعدية والإجراءات المتبعة أمامها

"تختلف الرقابة الإدارية على إجراءات المناقصة، وفقاً للنظام القانوني المتبع لدى الدول، ذلك أن هذا الاختلاف يأتي من حيث الجهة التي تمارسها، والاختلاف الثاني يظهر وفقاً للمرحلة التي تمارس فيها هذه الرقابة، فقد تمارس الرقابة فيه، عقب اتخاذ الجهات الإدارية قراراتها بشأن المناقصات التي تجريها تمهيداً للتعاقد الإداري، وتسمى بالرقابة المؤخرة، أما التي تمارس قبل قيام الإدارة بالإجراءات واتخاذ قراراتها، فتسمى بالرقابة المسبقة"³.

المطلب الأول

¹ المادة 38 من القانون 12/91 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، والفقرة الثانية من المادة 46 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91.

³ أبوبكر صديق عمر، الرقابة الفضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، 2013، ص: 121.

الجهات المختصة بالرقابة البعدية

في هذا المطب سوف نحاول قدر الإمكان التطرق إلى الرقابة البعدية الداخلية والخارجية على العقود المبرمة.

الفرع 1: الرقابة الوصائية على العقود الإدارية.

الرقابة الوصائية أو "الوصاية الإدارية" وتميزها عن سواها من صور الرقابة الإدارية الأخرى، أن نشير إلى أن ممارستها إنما تتم حيث تقوم للامركزية الإدارية، بل إن الوصاية الإدارية تعد أحد العناصر التي تؤكد قيام اللامركزية الإدارية، وتهدف إلى تنظيم علاقات الرقابة التي تمارسها السلطة العليا في البناء التنظيمي المركزي للدولة، على نشاط وتصرفات السلطة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، الأصول والأحكام الواردة في القوانين.

أ/ أدوات الرقابة الوصائية البعدية.

"الرقابة البعدية الداخلية عند إنتهاء الرقابة السابقة للعقد وهي أداة لتقييم فالرقابة الوصائية دورها مراقبة إنجاز المشاريع وتكلفتها الإجمالية ومقارنتها بالهدف المسطر، ويرسل تقرير إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني مع إطلاع السلطة الوصية بظروف إنجاز المشروع، ويعتبر هذا التقرير أداة فعالة لتحضير وتحديد نطاقية الطلبات في المستقبل ولتقييم قدرات المتعاملين المتعاقدين الأجانب أو المحليين...."¹

ب/ أهداف الرقابة الوصائية البعدية.

وتكمن أهداف الرقابة الوصائية البعدية من تقييم الجدوى الفعلية حيث يتسنى للسلطة الوطنية من الاطلاع على ظروف الإنجاز للمشاريع واحترام الآجال والعقبات التي اعترضت المشاريع المنجزة وكذا مدى إحترام الإعتمادات المفتوحة.

"عملا بمبدأ توازي الاختصاصات والإشكال، كان من المسلم لدى مجلس الدولة الفرنسي أنه إذا كان من اللازم تصديق سلطة الوصاية عند إبرام العقد الإداري، لذا فمن البديهي أن

¹ مبروكي مصطفى، الرقابة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص: 147.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

يكون تصديقه لازماً أيضاً عند حل العقد الإداري، حتى لو لم يتم النص عليها في مضمون العقد، أو لم يتم النص عليها في القانون، ولكن سرعان ما خرج في قراراته في مضمون العقد، أو لم يتم النص عليها في القانون، ولكن سرعان ما خرج في قراراته عن المبدأ السابق، وقرر أنه ليس من الضروري تصديق سلطة الوصايا، عند إنهاء العقد الإداري، حتى لو كان ذلك ملزماً عند إبرام العقد تدخل هذه السلطة، وفي عام 1982/03/02 قامت فرنسا بإصدار القانون رقم (213) والمعدل بالقانون رقم (623) في 1982/07/22 حول حقوق وحرية الهيئات المحلية، الذي قام بإلغاء نظام الرقابة الوصائية على القرارات الصادرة، و العقود المبرمة من قبل الهيئات المحلية وبالتالي أحل مكانها نظام الرقابة القضائية"¹.

الفرع 2/ الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة.

لاحظ المشرع الجزائري أنه غير كافي إخضاع العقود التي تبرمها الإدارية لرقابة المراقب المالي فحسب بل بعد الحصول على التأشيرة من لجنة الصفقات العمومية المختصة والمراقب المالي، فإنه لا يتم صرف النفقة العمومية إلا بعد إخضاعها لرقابة المحاسب العمومي، فرقابة المحاسب العمومي وجه آخر للرقابة المالية، هي رقابة لا تقل أهمية عن رقابة اللجان المتخصصة ورقابة المراقب المالي"².

"الحاسبة تعني الكتابات التي تعبر بالأرقام العمليات الحسابية الخاصة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، بواسطة تقنيات خاصة وإجراءات محددة قانوناً، الهدف منها متابعة دائمة لمعرفة الرصيد المالي المتوفر ومراقبة إستعماله من جهة أخرى"³.

¹ سردار عماد الدين محمد سعيد، أحمد حمد، الشروط القانونية لانحلال العقد الإداري اقتضاء للمصلحة العامة دراسة تحليلية مقارنة، جامعة سوران، كلية القانون والعلاقات الدولية، العراق، ص: 353.

² هبة إسماعيل، تنفيذ الصفقات العمومية والرقابة الخارجية عليها، ص: 178.

³ تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص، قانون، 2003، ص: 174.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

إن الرقابة المالية المسبقة هي رقابة إدارية ممارسة من طرف المراقب المالي أما المحاسب العمومي فهو مكلف بالتنفيذ¹.

وهي رقابة بعدية خارجية تمارسها هذه الهيئة والمنشأة من طرف الدولة خصيصا لتقييم سير العملية حيث ينتج عنها تقرير يسمح للمصالح المتعاقدة من تدارك الملاحظات في عمليات مستقبلية وقد ينتج عن هذه الرقابة متابعات إدارية وقضائية مختلفة، وتم إنشاء هذا المجلس بموجب دستور 1976².

في المادة 190 منه فهو مؤسسة رقابة بعدية لأموال الدولة المادة 170 من دستور 1996 "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا..."

1/ مهام مجلس المحاسبة.

أن من مهام واختصاصات مجلس المحاسبة التي خولها له المشرع هناك الإدارية وقضائية حيث يتمتع بالاستقلالية التامة عن الهيئات الأخرى وله غرف جهوية رقابية على الجماعات المحلية في دائرة الاختصاص الإقليمي ومن مهام هذا المجلس مايلي:

-رقابة الانضباط الميزاني والمالي في مشروعية الاتفاق.

-رقابة تقديم الحسابات.

-رقابة الحسابات والتأكد من الدقة المادية للعمليات المسجلة في الحسابات ومدى مطابقتها

للقوانين والتنظيمات المعمول بها والتدقيق في حسابات المحاسبين العموميين.

¹ SADOUDI Ahmed, les dépenses d'équipement de l'état, mémoire de magister en droit public, filière, administration et finances publique, université d'Alger, 1982, P 205.

² المادة 190 من دستور الجزائري 1976 "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها".

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

-اكتشاف الخروقات المتعلقة بتنفيذ الإجراءات والنفقات وأخطاء التقييد الميزاني.

-تقييم نوعية التسيير في تقارير التي يعدها المجلس.

-تحديد الحالات المخالفة لإجراءات المحاسبة العمومية أو تزوير أو إخفاء الوثائق

المحاسبية¹.

2/ أنواع الرقابة لمجلس المحاسبة.

مجلس المحاسبة بإعتباره هيئة رقابية مالية بعدية على تنفيذ العقود المبرمة من طرق الادارة يتميز بنوعين من الرقابة، رقابة المطابقة، ورقابة التسيير سوف نتطرق إليها في الإجراءات بالتفصيل.

الفرع 3/ رقابة المتفشية العامة للمالية على العقود.

إن من بين الأهداف الأساسية التي وجدت من أجلها المفتشة العامة للمالية هو ضمان التسيير الأمثل والفعال، وإشعار المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف يشعرون بالرقابة نحوهم، ما يجعلهم يقللون من الأخطاء و المخالفات المرتبكة، وهذا الإحساس يولد الرقابة الذاتية².

أهم مظهر للرقابة الإدارية على تنفيذ الصفقات العمومية هي الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية أو إحدى مصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي وأهم مصلحة في هذا المتفشية العامة للمالية³.

أ/ طرق رقابة المتفشية العامة للمالية.

تمتاز المتفشية العامة للمالية بعملية الرقابة بطريقتين:

¹ الأمير عبد القادر حفوطة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص: 46.

² فرقان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، نفس المرجع، ص: 66.

³ محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص: 114

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

- **البعثة التفتيشية:** هي التي تقوم بدراسة الفائدة من العقود وهي وحدة أساسية وتسد لها مهام التحقيق والتدقيق في مسائل النجاعة في الصفقات ذات الأهمية الوطنية من فرق ولها رئيس بعثة.

- **الفرق التفتيشية:** وتنقسم إلى قسمين:

1/ فرق وبعثات متعددة الوظائف وتنفيذ أعمالها التنسيقية على الصعيد المحلي

وعلى مستوى المديرية الجهوية.

2/ الفرق والبعثات المتخصصة: وهي فرق تقوم بمهامها في مجال هدف معين ومدقق وفي

إقليم جغرافي محدد وتمارس المفتشية العامة للمالية بواسطة هذه الوسائل والبعثات مراجعة

جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون والتحقيق من صدقها وصحتها¹.

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة أمام جهات الرقابة البعيدة.

الفرع 1: إجراءات الرقابة الوصائية (البعيدة):

إن الميزة التي تمتع بها الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية (البلديات، الولايات، والمؤسسات العامة) بالاستقلال المالي والاستقلال الإداري، لا يعني أنها غير معنية بالرقابة عليها، بل هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها الإدارة المركزية، وتسمى بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية، وفكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة تقوم بين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا في النظام الإداري في الدولة².

¹ الأمير عبد القادر حفوظة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص: 48.

² عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص: 266.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

"لكن بعض فقهاء القانون اعترضوا على مصطلح الوصاية الإدارية"¹.

- حيث يرون أن الرقابة الوصائية تهدف إلى التحقق من مشروعية تصرفات الجماعات المحلية ومدى خضوعها إلى مبدأ المشروعية، حيث أنها تمتد في مجالها لكافة الجماعات اللامركزية، محلية أو مرفقية، في مجال اللامركزية المحلية، والوصاية الإدارية لا يعبر به عن نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، حيث أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها، وفي مجال اللامركزية المحلية، تختلف تلك الرقابة من دولة لأخرى. وبالنسبة لقانون البلدية رقم 80/90²، وقانون الولاية رقم 09/90³.

فإن وزير الداخلية هو الذي يمارس الرقابة الوصائية من خلال المصادقة، والإلغاء، والحلول، ولكن هذه الرقابة يجب أن تخضع لها مداورات المجلس الشعبي الولائي⁴. حسب ماجاء في المادة 49 من قانون الولاية رقم 09/90 "تنفذ مداورات المجلس الشعبي وبحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى (15) يوما، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به، وأحكام المواد 50 و51 و52 من هذا القانون"، والمادة 50 من نفس القانون فإنها تنص "لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي والتي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها، الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية".

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة ع.ش، مصر، 1986، ص: 72، 73.

² القانون رقم 80/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمم، ج.ر.ج.ج، العدد 15.

³ القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمم، ج.ر.ج.ج، العدد 15.

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص: 132.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

ومن قانون البلدية رقم 08/90 نص المواد 83 و 154 و 155 بينت هاته المواد الحالات التي تجيز للسلطة الوصائية الحل محل السلطة البلدية في ممارسة المهام، والملاحظ هنا في مجال الرقابة الوصائية المطبقة على أعمال الإدارة ، نوعا من أنواع الرقابة غير القضائية.

أ/ رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة في إبرام العقود:

مبدأ المشروعية وسيادة القانون فالنظام الرقابي تعمل أساسا لتجنب الخطأ، بما تعرف بالرقابة غير القضائية المبسطة على الإدارة العامة و الإدارة المحلية على وجه الخصوص، كانت الرقابة السياسية في عهد الحزب الواحد تمارس بطريقة مباشرة¹.

-الرقابة تنصرف أساسا إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة، لفرض ما يراه ضروريا من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية.

-المادة 161 من الدستور تجيز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل في إطار اختصاصاته أن ينشئ لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة.

-إن دور المجال الشعبية يمكن إدراجها ضمن قائمة الرقابة السياسية.

-دور المجالس في مجال الرقابة على التصرفات الإدارية في مجال إبرام العقود الإدارية.

-دور المجالس الشعبية ومطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو طرفية عن تنفيذ الميزانية².

ومن إجراءات نظام الوصايا يفرض على السلطة العليا الإدارية ألا تتدخل في تصرفات السلطة المحلية إلا وفقا للإجراءات والأصول والأحكام الواردة في القوانين³.

وتمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية وإمميزات الرقابة الوصائية على أشخاص أعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، وعلى المجالس، وعلى أعمال هذه المجالس.

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة العدد 3، الجزائر، 2003، ص: 59.

² محمد مسعي، المحاسبة العامة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2017، ص: 159.

³ خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جامعة عدن، اليمن، 2000، ص: 211.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

ومن أهم الإجراءات الرقابة الوصائية تكون على أشخاص القائمين بإدارة الإدارة اللامركزية، الرقابة على أعمالهم خاصة في مجال إبرام العقود، النظام الإداري الجزائري مركز الوالي على مستوى الولاية¹.

سلطة السلطات الإدارية المركزية الوصية في تقرير وصرف اعتمادات مالية لصالح الهيئات والوحدات والمؤسسات الإدارية اللامركزية².

- نطاق الرقابة الوصائية يتحدد طبقا للنصوص التي تقررها، فالمرجع هو الذي يحدد نطاق الرقابة موضوعا وأشخاصا، والرقابة تنصب على أشخاص تلك الوحدات

كما قد ترد على الأعمال والهيئات وهذا ما نصت عليه القوانين، نقصد به قانون الولاية 2012، وقانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011، وقانون الانتخابات رقم 12-01 لسنة 2012.

ب/ الرقابة على الأعمال:

السلطة المركزية صاحبة الوصاية الإدارية الرقابية على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتشمل الأعمال التي تقوم بها المؤسسات الإدارية التابعة لها أو على إجراءات تنفيذها³.

الفرع 2: إجراءات الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية مالية بعدية على تنفيذ العقود الإدارية بنوعين من الرقابة .

أ/ رقابة المطابقة: هي التأكد من شرعية الإجراءات المتبعة في الإبرام منذ

¹ المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية رقم 12-07 لسنة 2012.

² المواد من 74 إلى 75 من قانون الولاية رقم 12-07 لسنة 2012.

³ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، مكتبة دار الثقافة، عمان،

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

بدايتها إلى غاية نهايتها، ومدى إحترامها لمبدأ المشروعية وتطبيق النصوص و الإجراءات القانونية المعمول بها، حيث جاء الأمر 20-95 بتنظيم رقابة المطابقة التي يقوم بها المجلس في مجال العقود العمومية ويمكنه طلب المساعدة بالهيئات الرقابية السابقة بإعتبارها أقل درجة منه ويطلب منها إفادته بالمعلومات التي يحتاج إليها من تقارير ووثائق اللازمة، لتحقيق منها ومطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول به وتسليط عليها الرقابة المطابقة¹.

-إخترق القوانين المعمول بها في مجال إبرام العقود الإدارية².

ب/ رقابة التسيير:

جاء في نص الأمر 20/95 هذا النوع من الرقابة تنصب على الجانب الاقتصادي لتضمن حماية الموارد والأموال العمومية التي تقع فيها عملية إبرام العقود الإدارية من طرف الإدارة العمومية، وقد اتخذ المشرع هذا الاتجاه بعد توصيات المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة في إطار التعاون الدولي لحماية المال العام من الفساد ويتضح مجال رقابة التسيير لمجلس المحاسبة في إطار ممارسته للرقابة المالية على العقود، الدولة و المؤسسات العمومية والمرافق التابعة لها، المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري وغيرها من الهيئات، مراقبة الأسهم العمومية أينما كانت، لقد أوجد دستور 1989 مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها³.

ج/ الرقابة المستندية:

هي الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية لتأكد من أن الموارد قد انققت في حدود الاعتمادات المخصصة لها وأنها مطابقة للأرقام الواردة بالسجلات وقد تكون قبل الصرف أو بعده وهدف هذا النوع من الرقابة هو التأكد من سلامة طرق الإنفاق وصحة المستندات، للمال العام جراء العقود المبرمة من الإدارات العمومية التابعة للدولة.

¹ زواوي عباس، المرجع السابق، ص: 242.

² مبروكي مصطفى، المرجع السابق، ص: 150.

³ دستور 1989.

د/ الرقابة على الأداء:

هي عبارة عن تلك العماليات التي تقيس الأداء الجاري وتوجهه إلى أهداف معينة ومحددة مسبقا، كما تهدف هذه الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات الحكومية بقصد متابعة ما تم تنفيذه من أشغال، وعقود، ومدى تحقيق النتائج المبرمجة¹.

هـ/ أهم الإجراءات مجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية:

يختص مجلس المحاسبة الجزائري لرقابة التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التي تسري عليها المحاسبة العمومية، هو مؤهل أيضا لرقابة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تكون أموالها ومواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

-يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ، ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع.

مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوف فيها، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها².

-يراقب مجلس المحاسبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق و الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

¹ بوكساني رشيد، أوكيل نسيم، أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية حالة الجزائر، كلية الاقتصاد، الجزائر، يوم السبت 13

ديسمبر 2014، <http://mhassan037.blogspot.com/>، 2020/03/20، الساعة 15:51

² دستور 1989.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

-يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية.

-يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهذا الأمر يختص بتحميل كل مسير أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، مسؤولية هذا الخطأ.

-وأخيرا يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويقدم مجلس المحاسبة نسخة من التقرير للمؤسسة التشريعية، وتسلم الحكومة التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة إلى المجلس الشعبي الوطني مع مشروع القانون المعني، كما يستشار في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة.

الفرع 3: إجراءات الرقابة البعدية للمفتشية العامة للمالية:

تعد المفتشية العامة للمالية جهاز إداري للرقابة المالية، يخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وهذا بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 10 مارس 1980 والذي يحدد تنظيمها وسيرها وصلاحياتها¹.

أ/ الرقابة على أجهزة الدولة المركزية:

تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية، على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح وأجهزة الدولة المركزية، الجماعات الإقليمية وجميع الهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة

¹ الجريدة الرسمية، العدد 10، سنة 1980.

الفصل الثاني- الآليات الرقابية على العقود الإدارية

العمومية، ورقابة المؤسسات العمومية ذات الصناعات التجارية..... أي هيئة عمومية إدارية¹.

ب/ الرقابة على إجراءات التفتيش المالي:

دور المفتشية العامة للمالية ينحصر في الرقابة الميدانية، يكمن في الكشف عن الثغرات المالية، عند تنفيذ العقود العمومية، إعداد تقارير وإرسالها لوزير المالية، المرسوم 274/08 المواد 2-7 ج.ر، العدد 50، هذا الاختصاص من عدمه، في اكتشاف التأخيرات في محاسبة الهيئات العمومية التي قامت بإبرام العقود مع المتعامل المتعاقد عند بداية التنفيذ².

ج/ الرقابة في مجال مكافحة الفساد:

وبذلك فالمفتشية تلعب دورا هاما في مجال مكافحة الفساد المحلي أو الوطني على العقود الإدارية العمومية من خلال إجراءاتها التي نص عليها المشرع الجزائري في منظومته القانونية، ومن خلال صلاحياتها للتفتيش على مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة الإدارية أن تطلب منهم أي وثيقة من شأنها تكون ضرورية في عملية الرقابة، والإجابة على مطالبهم في شكل معلومات دون تأخير أو عرقلة³.

-تهدف رقابتها إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي و المحاسبي من قبل مختلف المصالح والهيئات العمومية، ووسائل الهيئات وهياكلها، وكيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية، كما تعتبر المفتشية العامة مؤهلة كذلك للقيام بمهمة الرقابة على التقويم

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية-الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

² المواد 2-7 من المرسوم 274/08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد صلاحيات المفتشيات الجهوية، ج.ر، العدد 50.

³ الأمير عبد القادر حفوطة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، ص: 48.

الفصل الثاني- الآليات الرقابية على العقود الإدارية

الاقتصادي و المالي، على مستوى مؤسسات إقتصادية معينة ويكون تدخلها في هذه الحالة بناء على طلب من السلطات المؤهلة لذلك¹.

-ولتحسين أساليب الرقابة على التسيير الإداري العمومي، فقد صادق المجلس الوزاري

المشترك في اجتماعه المنعقد بتاريخ 05 جانفي 2007، على خطة عمل تتضمن على

إجراءات جديدة تهدف إلى تحسين أساليب مراقبة تسيير المالية العمومية².

خلاصة الفصل:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية لإجراء التقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

² الأمير عبد القادر حفوظة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، ص: 48.

الفصل الثاني - الآليات الرقابية على العقود الإدارية

إن دور الهيئات الرقابية الإدارية، مع غيرها من الأجهزة الرقابية، كالأجهزة المركزية واللامركزية، والوصائية، والمحاسبية، والمفتشية، تعتبر إجراءات مهمة للرقابة على العقود الإدارية، وتعرض هذه الدراسة المختصرة معرفة هاتة الهيئات الرقابية الإدارية والإجراءات المتبعة أمامها والإطار القانوني الذي تعمل من خلاله، وعملية الرقابة التي تقوم بها عدة هيئات لضمان حسن استغلال الأموال العامة، التي تخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية، أي مراقبة أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية والإدارية، ومن هنا نعتقد أن الرقابة كقاعدة عامة، هي مطلب أساسي في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وحثمية منذ صدور دستور 1989 إلى بناء هيئات قادرة على ممارسة رقابة فعلية تبدو ملحة أكثر من أي مجتمع آخر، بما في ذلك الجهاز التشريعي الذي يخول له الدستور صلاحيات هامة لمراقبة نشاط الحكومة والتي نجد لها تجسيد فعلي على أرض الواقع.

خاتمة

إن هدف الدولة من الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية على المؤسسات الإدارية التابعة لها بغية المحافظة على الأموال العامة، المشرع حرص على هذه الرقابة، رقابة شرعية لا يتعدى الهدف منها التحقق من قانونية العمليات المالية دون البحث في مدى ملاءمتها مع الأوضاع الراهنة، ويظهر لنا من خلال عرض آليات الرقابة الإدارية على العقود الإدارية أنها أحد أهم الآليات الكفيلة بمكافحة الإختلالات التي قد تصيب العقود الإدارية وكشف الانحرافات وتحديد أسبابها والعمل على إصلاحها ومعالجتها، وتقييم نوعية الهيئات الخاضعة لرقابة هاته الإدارات وتوجيهاتها.

فوظيفة الجهاز الإداري القائم على الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية لا يتوقف على البحث عن الأخطاء والتجاوزات، بل عليه بتقديم اقتراحاته وتوصياته في مختلف القضايا التي تدخل في اختصاصاته، والملاحظ هنا من هذه الدراسة تبدو لنا الترسانة القانونية من الناحية النظرية كافية لتفعيل الدور الرقابي المخصص لكل هيئة كل في مجال إختصاصه، لأجل حماية الأموال العمومية والمساهمة في تحسين تسييرها.

هذا ما جعل الرقابة الإدارية أداة قادرة على التأثير في إنتاج القواعد القانونية الكفيلة بحماية المال العام، ولكن في الواقع الحالي الذي يشهد بأهمية الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية وجملة الإصلاحات المتكررة التي بادرت بها السلطة لحماية الأموال العمومية من شتى أنواع الحيل الإدارية والشغرات القانونية والفساد الإداري والدوس على مبدأ الشرعية والشفافية.

فإن دور الرقابة لم يرقى للمستوى المطلوب من الشفافية التي يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تحقيقها، كقاعدة عامة ومتفق عليها في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة.

إن الرقابة الإدارية هي مطلب أساسي في تسيير الشؤون العمومية، فالحاجة إلى هيئات قادرة على ممارسة رقابة فعالة و قوية كركيزة تعتمد عليها الدولة لحماية جميع التعاملات في مجال العقود الإدارية بجميع أنواعها، وهذا عن طريق منح هذا الجهاز الضمانات والوسائل الكافية التي تحقق له استقلالية فعلية في نشاطه.

رغم الضوابط الرقابية التي أقر بها المشرع في مختلف نصوصه القانونية والتي تمارسها العديد من الأجهزة الرقابية على المستوى المحلي والوطني، حيث أخضعت جميع العقود العمومية (الصفقات) إلى الرقابة بكل أنواعها هذا لا بد منه لكن هذه الرقابة لم تحقق

النتيجة المرجوة، رغم تنوع أجهزتها وتعقيد إجراءاتها، وفي هذه الدراسة حاولنا أن نسلط الضوء على نوع من أنواع الرقابة التي تخضع إليها العقود العمومية، ولما لها من أهمية، الرقابة القبلية الداخلية، الرقابة القبلية الخارجية، الرقابة القبلية على العقود الإدارية المالية والمحاسبية، الرقابة البعدية على العقود الإدارية، والإجراءات المتبعة أمام هاته الهيئات لمختلف المشاريع التي تمويلها الخزينة العمومية، لذلك أخضع المشرع الإدارة العمومية لأطره الرقابية المحددة قانونا وتوسيع المجال الرقابي إلى هيئات أخرى.

وعلى هذا الأساس توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات والمقترحات إلى أن الرقابة الإدارية على العقود العمومية (الصفقات العمومية) تبقى دائما هي صمام الأمان الأساسي لضبط وحماية المال العام من الفساد الذي قد يشوب إجراءات الإبرام وعلى المشرع الجزائري أن يزود هذا الصمام بجميع الأطر القانونية اللازمة ومنح صلاحيات واسعة للهيئات الرقابية كل في مجاله على جميع العقود الإدارية العمومية.

النتائج:

- تحديد آليات الرقابة الوصائية وضبط الجهات المكلفة بالرقابة وكيفية ممارستها لمهامها.
- جعل قرارات لجان الصفقات العمومية ملزمة للمصلحة المتعاقدة على أساس رقابة قبلية لا يستهان بها.
- إن الصفقات العمومية آلية من الآليات التي لا يمكن الاستغناء عنها في جميع التعاملات في مجال العقود الإدارية والرقابة عليها.
- على المشرع تحديث ومراجعة النظم القانونية الخاصة بالعقود الإدارية وكيفية التعامل معها من فترة لأخرى وهذا لسد الثغرات والنقائص التي قد تواجهها اللجان الرقابية أثناء ممارستها العمل الرقابي، لتفادي استغلال الوظيفة للنفوذ والتلاعب بالمال العام.
- على السلطات العليا في الدولة الأخذ بتقارير الأجهزة والهيئات الرقابة الإدارية بعناية إهتمام.
- استحداث آلية للتنسيق والتعاون بين الرقابة الداخلية و الخارجية، لكسب الوقت والجهد وإحكام السيطرة على المال العمومي بشكل أكثر فعالية.

-حق مصادرة الوثائق والمستندات الإدارية من طرف الهيئات الرقابية المكلفة في حالة إكتشاف أخطاء.

-إنشاء هيئات رقابية ميدانية مستقلة لمتابعة الحجم الحقيقي للأعمال المنجزة وتأهيل كفاءات محلية من أجل تطبيق أحسن وفعال.

المقترحات:

-جعل قرارات المراقب المالي والمحاسب العمومي ملزمة للأمر بالصرف في مجال الرقابة على العقود الإدارية.

-إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بإزالة جميع الثغرات ومكافحة الفساد في العقود المبرمة من الإدارات العمومية والرقابة عليها خاصة على المستوى المحلي.

-ضرورة التكوين الدائم والمتخصص والرسكلة والاستثمار البشري في الإدارات العمومية.

-إقامة لقيات ودورات دراسية على مستوى المتعاملين في مجال العقود العمومية، من أجل شرح وتوضيح التعديلات الطارئة وآلية تطبيق المواد القانونية.

-إعطاء للهيئة الرقابة الإدارية الاستقلالية الحقيقية لكي لا تكون عرضة للاستخدام السياسي من قبل رأس السلطة التنفيذية، وضمان استقلالية هيئة الرقابة الإدارية من رأس السلطة التنفيذية.

-نقل تبعية جهاز الرقابة الإدارية إلى البرلمان ليكون كسلطة رقابية على مراقبة الأداء والكفاءة الحكومية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم برواية ورش عن نافع

1- سورة ق.

2- سورة النساء.

ثانياً: الأحاديث النبوية:

1- رواه البخاري (50) ومسلم (8).

2- رواه الترمذي 2532.

ثالثاً: النصوص الرسمية:

أ/الداستير.

1- دستور الجزائري، لسنة 2016.

ب/القوانين.

1- القانون عضوي رقم 01-98، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

2- القانون المدني الجزائري، 2017.

3- قانون رقم 90-90 المؤرخ في 7 أبريل، سنة 1990 يتعلق بالولاية.

4- قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة العمومية،

ج.ر عدد 35، بتاريخ 1990.

5- القانون 12/91 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، والفقرة الثانية من المادة

46 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ج/الأوامر.

1- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 23-02-2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية

والإدارية.

2- القانون 08-90 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية.

3- القانون 09-90 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

- 4-الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17 -06-1967 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.
- 5-القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق بمجلس الدولة.
- 6-القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية.
- 7-القانون 88-01 مؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.
- د/المراسيم.**
- 1-مرسوم رئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- 2-المرسوم 03/13 أضافت سلطة التعيين المؤرخ في 13/01/2013، الجريدة الرسمية رقم 02، ص:07.
- 3-المرسوم الرئاسي 12/23 المؤرخ في 18/01/2012، الجريدة الرسمية رقم 04، ص:20.
- 4-مرسوم تنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج ر، عدد 43، بتاريخ 1991.
- 5-المرسوم التنفيذي رقم 92-414 التي جاء فيها الأتي "يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين".
- 6-المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية-الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.
- 7-المواد 2-7 من المرسوم 08/274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد صلاحيات المفتشيات الجهوية، ج.ر، العدد 50.

8-المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية لإجراء التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

رابعاً: المؤلفات باللغة العربية:

أ/ الكتب:

1-أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2016.

2-أبوبكر صديق عمر، الرقابة الفضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، 2013.

3-أهمية الرقابة الإدارية ودورها في فعالية العمل، بتاريخ: 2020/02/24، الساعة 14:42.

4-بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرفق العام، مذكرة ماجستير، إشراف د.مزياني فريدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، أم البواقي، 2013.

5-بن عطالله كاميلية هبة، الرقابة على القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، بدون سنة نشر ولا تاريخ.

6-بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، شهادة الماستر، إشراف أ.رياض دنش، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2014.

7-حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، مكتبة دار الثقافة، عمان.

8-خالد عمر باجنيد، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار جامعة عدن، اليمن، 2000.

9-خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017.

- 10- خرشي النوي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 11- رفيق يونس المصري، مناقصات العقود الإدارية عقود التوريد ومقاولات الأشغال العامة، ط 1، دار المكتبي للطباعة والشر والتوزيع، دمشق، 1999.
- 12- عبد الناصر عبد الله أبوسمهدانة، مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 13- عبد العزيز بن سعد الدغيثر، الرقابة الإدارية، بدون دار نشر، وسنة.
- 14- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، ط 1، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 15- على يوسف الشكري، و آخرون، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ الإدارة، العراق، دون سنة نشر.
- 16- على أحمد الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
- 17- عبد الفتاح حسن، الرقابة مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1972.
- 18- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 3، 1984.
- 19- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 20- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2011.
- 21- فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان.
- 22- قدور حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2006.

- 23- مبادئ إدارة الأعمال، تخصص، إدارة مكتبية، المؤسسة العامة للتدريب التقني و المهني الإدارة العامة لتصميم و تطوير المناهج، المملكة العربية السعودية، بدون دار نشر، 1429هـ.
- 24- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 25- محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998.
- 26- ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، دون سنة نشر.
- 27- محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.
- 28- مازن ليلو راضي، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة، مصر، بدون سنة نشر.
- 29- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.مبروك غضبان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2013.
- 30- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 31- محمد مسعي، المحاسبة العامة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2017.
- 32- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2017.
- 33- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الثانية، الجزائر، 2007.
- 34- نبيل غطاس، هجرهاس، أووبريون، إبرش، قاموس الإدارة، مكتبة لبنان، سنة 1933.
- 35- هبة إسماعيل، تنفيذ الصفقات العمومية والرقابة الخارجية عليها.
- 36- الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 2006.
- 37- المنجد للأعلام في اللغة المعاصر، دار المشرق، لبنان، بدون سنة نشر.

38-يلس شاوش يشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007.

ب/ المجالات والدوريات:

1-طيبو حكيم، الرقابة الإدارية المتخصصة على عقود المؤسسات العمومية الصفقات العمومية، عدد.2

2-حمودي محمد، دور هيئات الرقابة الخارجية في ضمان شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية دراسة في إطار المرسوم الرئاسي الجديد 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، عدد 1، ص:36 و.28

3-فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر. 2002.

4-زوزو هدى، زوزو زوليخة، الرقابة كآلية للوقاية من جرائم الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق و الحريات، عدد 2، جامعة بسكرة، 2016.

5-خضري حمزة، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، أعمال اليوم الدراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

6-حططاش عمر، الرقابة الخارجية للصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، أعمال اليوم الدراسي حول النظام القانوني الجديد للصفقات العمومية في ظل المرسوم 15/247، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016.

7- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة العدد 3، الجزائر، 2003.

8-عز الدين زعباط، مطبوعة مقياس تسيير المؤسسة، أقيت على طلبة السنة الثانية علوم تجارية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2020.

ج/ الرسائل العلمية:

- 1- أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، إشراف د.الزين عزري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2015.
- 2- بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرفق العام، مذكرة شهادة الماجستير، إشراف ذ مزياني فريدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي، 2013.
- 3- شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شهادة الماجستير، إشراف د.خلف فاروق، جامعة واد سوف، 2014.
- 4- رحماني نسيمه/سحالي حكيمة، آليات الرقابة على تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مذكرة ماستر، إشراف أ.ذ قادري نسيمه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2019.
- 5- فرقان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية ، 2007.
- 6- زواوي عباس، آليات مكافحة الفساد الإدارية في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون جنائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013.
- 7- الأمير عبد القادر حفوطة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015.
- 8- مبروكي مصطفى، الرقابة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، 2014.
- 9- علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم القانونية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004.

10-موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2018.

خامسا: المؤلفات باللغة الأجنبية:

1-SADOU DI Ahmed, les dépenses d'équipement de l'état, mémoire de magister en droit public, filière, administration et finances publique, université d'Alger, 1982, P 205.

سادسا: المواقع الإلكترونية.

1-مدونة صالح محمد، خصائص الرقابة الفعالة، تاريخ 2020/02/25، الساعة 11:54
<https://sqarra.wordpress.com/>

2-المحامية منال داود العكيدي، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري (مقال قانوني)، لم يذكر البلد، 2017، يوم 2020/02/23، الساعة 11:23،
<https://www.mohamah.net/law>

3-المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، بتاريخ: 2020/02/24، الساعة
<https://hrdiscussion.com/15:21>

4-طيبش حسينة، سلطات الإدارة في العقد الإداري، جامعة محمد بوضياف،
<http://dspace.univ-msila>

.UNIVERSITYLIFESTYLE.NET-5

6- <https://almohasben.com/> يوم 2020/03/20، الساعة: 17:36.

7- بوكساني رشيد، أوكيل نسيم، أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية حالة الجزائر، كلية الاقتصاد، الجزائر، يوم السبت 13 ديسمبر 2014،
<http://mhassan037.blogspot.com/> 2020/03/20، الساعة 15:51.

سابعا: القواميس.

1- سهيل إدريس، المنهل قاموس فرنسي-عربي، دار الآداب، ط 39، لبنان، سنة 2008.

الفهرس

الفهرس

4-3	البسمة
5	شكر وعران
7-6	الإهداء
9-8	ملخص الدراسة
10	فهرس المحتويات
15-11	المقدمة
18-17	تمهيد
19	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمتغيري الدراسة
	المبحث الأول: مفهوم العقد الإداري
	أولاً: نشأة العقود الإدارية في فرنسا
20	ثانياً: في مصر
	ثالثاً: في جزائر
22	رابعاً: المعيار العضوي (من حيث الأطراف)
25	خامساً: المعيار الموضوعي
26	سادساً: المعيار الشكلي (الشرط الاستثنائي الغير المؤلف)
	المطلب الأول: تعريف العقد الإداري وعناصره
29	المطلب الثاني: أنواع العقود الإدارية
30	1/ عقد امتياز المرافق العامة
	2/ عقد التوريد
	3/ عقد القرض العام
	4/ عقد النقل
	5/ عقد الامتياز المتطور
31	6/ عقد البيع والشراء التي تبرمها الإدارة

32	7/ عقود الإيجار
	8/ عقد مساعدة المشروعات:
	9/ عقد الخطة:
33	10/ عقود الأشغال العمومية:
	11/ معايير تمييز العقد الإداري
34	المبحث الثاني: مفهوم الرقابة على العقود الإدارية
41	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية على العقود الإدارية
47	المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية على العقود الإدارية
51	فرع الأول: أسس نجاح الرقابة الإدارية على العقود الإدارية
53	خلاصة الفصل:
55-54	تمهيد
56	المبحث الأول: الجهات المختصة برقابة القبلية والإجراءات المتبعة أمامها
57	المطلب الأول: الجهات المختصة برقابة القبلية
	فرع 1: الرقابة القبلية الداخلية والخارجية على العقود الإدارية
58	1/ الرقابة القبلية الداخلية:
59	2/ الرقابة القبلية الخارجية:
60	3/ رقابة اللجان البلدية للعقود الإدارية
61	4/ رقابة اللجان الولائية للعقود الإدارية
62	5/ رقابة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري
63	6/ رقابة اللجنة الوزارية للصفقات
64	7/ رقابة الهيئة المستقلة على العقود
65	فرع 2: الرقابة القبلية الخارجية للجان الوطنية على العقود الإدارية

65	1/رقابة اللجنة الوطنية على العقود الأشغال
66	2/رقابة اللجنة الوطنية على العقود اللوازم
67	3/رقابة اللجان الوطنية على العقود
	فرع3: الرقابة القبلية على العقود الإدارية (المالية و المحاسبة)
	1/الرقابة المالية السابقة في تنفيذ العقود
68	أ/تعريف الرقابة المالية
69	2/رقابة المحاسب العمومي على العقود
70	المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة أمام جهات الرقابة القبلية
	فرع1: إجراءات الرقابة القبلية الداخلية
71	أ/لجنة دائمة لفتح الأظرفة وتقييم العروض
72	ب/شروط إختيار أعضاء لفتح الأظرفة وتقييم العروض
	1/الكفاءة في أعضاء اللجنة
74	2/مدى فعالية اللجنة خلال إجراء مرحلة فتح الأظرفة وتقييم العروض
	فرع2: إجراءات الرقابة القبلية الخارجية
75	أ/أسلوب ممارسة إجراءات الرقابة القبلية الخارجية
	ب/الآثار المترتبة على رقابة لجان
76	فرع3: إجراءات الرقابة المالية السابقة على تنفيذ العقود
77	أ/رقابة المراقب المالي صلاحياته ومهامه
78	ب/حدود ممارسة رقابة المراقب المالي
	ج/نتائج ممارسة رقابة المراقب المالي
79	فرع4: إجراءات الرقابة المحاسبية على تنفيذ العقود
80	أ/المحاسب العمومي منفذ للنفقات العمومية

81	ب/الفصل بين إجراءات مهام التنفيذ ومهام الرقابية للمحاسب العمومي
	ج/مسؤولية المحاسب العمومي
82	د/إجراءات الإعفاء من المسؤولية
83	المبحث الثاني: الجهات المختصة برقابة البعدية والإجراءات المتبعة أمامها
	المطلب الأول: الجهات المختصة برقابة البعدية
	فرع1: الرقابة الوصائية على العقود الإدارية
84	أ/أدوات الرقابة الوصائية البعدية
	ب/أهداف الرقابة الوصائية البعدية
85	فرع2/الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة
86	1/مهام مجلس المحاسبة
87	2/أنواع الرقابة لمجلس المحاسبة
	فرع3/رقابة المتفشية العامة للمالية على العقود
88	المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة أمام جهات الرقابة البعدية
	فرع1: إجراءات الرقابة الوصائية (البعدية)
90	أ/الرقابة السياسية (رقابة المجالس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة في إبرام العقود)
92	ب/الرقابة على الأعمال
	فرع2: الإجراءات الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة
	أ/رقابة المطابقة
93	ب/رقابة التسيير
	ج/الرقابة المستندية
94	د/الرقابة على الأداء

94	ه/أهم الإجراءات مجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية
95	فرع3: الإجراءات الرقابة البعدية للمفتشية العامة للمالية
96	أ/ الرقابة على أجهزة الدولة المركزية
	ب/ الرقابة على إجراءات التفتيش المالي
	ج/ الرقابة في مجال مكافحة الفساد
98	خلاصة الفصل
99	الخاتمة
102	قائمة المصادر والمراجع
111	الفهرس