جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة للدولة في ظل قانون 07/23

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطالبين:

قطاف عبد الكريم

ويسي أميرة نريمان

تحت إشراف الأستاذ:

أ. عمارة منير

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور اللقب والاسم	الرتبة العلمية	جامعة الانتماء	رئيساً
الدكتور عمارة منير	الرتبة العلمية	جامعة الانتماء	مشرفاً ومقرراً
الدكتور اللقب والاسم	الرتبة العلمية	جامعة الانتماء	عضواً

السنة الجامعية: 2025-2026

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة للدولة في ظل قانون 07/23

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطالبين:

قطاف عبد الكريم

ويسي أميرة نريمان

تحت إشراف الأستاذ:

أ. عمارة منير

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور عثماني عبد الرحمان	جامعة سعيدة	رئيساً
الدكتور عمارة منير	جامعة سعيدة	مشرفاً ومقرراً
الدكتور رقراقي زكرياء	جامعة سعيدة	عضواً

السنة الجامعية: 2025-2026

إهـــداء

الحمد لله حبا وشكرا وامتنانا على البدء والختام –{وآخر دعواكم أن الحمد لله رب العالمين} من قال أنا لها نالها وإن اتت رغما عنها اتينا بها لم تكن الرحلة قصيرة ولا الطريق محفوف بالتسهيلات لكننا فعلناها ونلناها

إلى الذي زين اسمي بأجمل الالقاب من دعمني بلا حدود وأعطاني بلا مقابل داعمي الأول في مسيرتي أبي حبيبي وسندي مختار.

إلى من جعل الجنة تحت اقدامها واحتضنني قلبها قبل يدها وسهلت لي الشدائد بدعائها الى القلب الحنون سر قوتي ونجاحي حفظها الله ورعاها أمي وفاء غاليتي

إلى قرة عيني إخوتي: كوثر، نضيرة، محمد رحمه الله،ريان، إيهاب

إلى جدي وجدتي إلى كل عائلة ويسي وعائلة بوعرفة

إلى رفيقات دربي: أسيل، ابتسام، ليلى

>>أميرة<<

إهـــداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

إلى *والدي الفاضل: درقاوي*
يا سندي ويا تاج راسي، تعبك ما يتعوض ودعاؤك سر نجاحي.

وإلى *والدتي الغالية: ستي*
يا جنة الدنيا ويا دعاء الفجر، بصبرك وحنانك وصلت.

وإلى *عائلة قطاف وعائلة زندري*كامل
يا أصلي وفخري، شكراً على وقفتكم معايا.

وإلى *خوتي: عبد الرزاق، آلاء، وأحلام*
يا فرحة قلبي وضحكة الدار، فرحتكم بيا كانت أكبر حافز.

^كريم ^

شكر وتقدير

يـــــارب لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، تباركت يـــــارب وتعاليت، "سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم".

ونصلي ونسلم على خير نبيّ أرسل للعالميـــن سيدنـــــا محمد عليه أزكى الصلاة و أفضل التسليم وعلى آله وصحبه الطاهرين.

أقدم بأسمى عبارات الشكر والعرفان للدكتور السيد" عمارة منير" لقبوله هذا العمل الذي قمنا به، كما لا ننسى جميع أساتذة قسم الحقوق

في الأخير اتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساعدنا بمعلومة، نصيحة، توجيه، أو بكلمة طيبة في أي مكان ....

قائمة المختصرات

ق: قانون

ج.ر: جريدة رسمية

ص: صفحة

ع: عدد

د.ط: دون طبعة

د.س: دون سنة

مقدمة

مقدمة

تعد وظيفة الآمر بالصرف من المحاور الرئيسة في منظومة التسيير المالي والإداري للمؤسسات العمومية، نظراً لما تكتسبه من أهمية حاسمة في ضمان حسن تنفيذ الميزانية واحترام قواعد الشفافية والرقابة. وتنبع هذه المكانة الجوهرية من كون الآمر بالصرف يشكل حلقة وصل بين السلطة التقديرية في صرف المال العام وبين الالتزام الصارم بقواعد المشروعية المالية، ما يجعله مسؤولاً ليس فقط عن تنفيذ النفقات والإيرادات، بل أيضاً عن مدى مطابقة هذه العمليات للأطر القانونية والتنظيمية السارية.

تكمن أهمية هذا الموضوع من الناحيتين النظرية والعملية في كونه يعالج الإطار المفاهيمي والقانوني الذي يحكم عمل أحد أهم الأعوان العموميين، إضافة إلى استعراض مسؤولياته وإبراز التحديات التي تواجهه في ظل تعقد الإجراءات وتزايد متطلبات الرقابة والمساءلة. كما تتجلى أهميته في مساهمته بتوضيح حدود سلطة الآمر بالصرف، ومدى استقلاليته، وأثر ذلك على فعالية التسيير العمومي وضمان حماية المال العام.

وقد جاء اختياري لهذا الموضوع استجابة لجملة من الدوافع الموضوعية والشخصية؛ فمن ناحية، يفرض الواقع الإداري والمالي المعاصر ضرورة الإحاطة الدقيقة بمختلف جوانب وظيفة الآمر بالصرف وتحدياتها، خاصة في ظل التحولات التشريعية الحديثة. ومن ناحية أخرى، ينبع الاهتمام الشخصي من سعيي لتعميق الفهم حول هذه الوظيفة المحورية، وما يرتبط بها من مسؤوليات قانونية وإجرائية.

تنطلق إشكالية هذا البحث من التساؤل الجوهري التالي: **إلى أي مدى يساهم الإطار القانوني والإجرائي المنظم لمهام الآمر بالصرف في تحقيق فعالية التسيير المالي وضمان الرقابة على المال العام؟** ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية، من بينها: ما هي الأسس القانونية والتنظيمية التي تحكم تعيين الآمر بالصرف وتصنيفاته؟ ما هي المبادئ التي ترسم حدود سلطته واستقلاليته؟ وكيف تتجسد مسؤوليته القانونية في حال الإخلال بواجباته؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، سيتم الاعتماد على فرضيات رئيسية مفادها أن وضوح الإطار القانوني وتحديد المسؤوليات بدقة يساهمان في تعزيز الشفافية والرقابة، في حين أن غموض بعض النصوص أو تداخل الصلاحيات قد يؤدي إلى قصور في الأداء وفتح المجال أمام التجاوزات.

سيقتصر مجال الدراسة على دراسة التشريع الوطني المنظم لمهام الآمر بالصرف، مع الإشارة إلى بعض المقارنات الدولية عند الاقتضاء، وذلك ضمن الفترة الزمنية الممتدة من صدور القانون الأساسي المتعلق بالميزانية إلى آخر التعديلات ذات الصلة. كما سيتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، مع توظيف المنهج المقارن والمنهج القانوني، للوقوف على الجوانب النظرية والتطبيقية للموضوع.

لقد واجهني خلال إنجاز هذا البحث بعض الصعوبات، أهمها ندرة المراجع المتخصصة وحداثة بعض النصوص التنظيمية، الأمر الذي تطلب بذل جهد إضافي في التنقيب والتحليل.

وتأسيساً على ما سبق، سيتم تناول الموضوع وفق الخطة التالية: **الفصل الأول**: الإطار المفاهيمي والقانوني للآمر بالصرف. **الفصل الثاني**: الدور الإجرائي ومسؤولية الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والقانوني للآمر بالصرف

الآمر بالصرف هو من أهم الفاعلين في مجال المالية العمومية في التشريع الجزائري، حيث يشكل حلقة أساسية في تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات. ويستند دوره إلى مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية التي تحدد صلاحياته ومسؤولياته بدقة، خاصة في إطار قانون المحاسبة العمومية.

كما يرتبط مفهوم الآمر بالصرف بمبادئ الشفافية والمشروعية في تسيير الأموال العامة، بما يضمن حماية المال العام من سوء الاستعمال. ويتنوع الآمرون بالصرف بين رئيسيين وثانويين وفقًا لمستوى تدخلهم الإداري.

ومن هذا المنطلق، نهدف إلى إبراز مفهوم الآمر بالصرف وتحديد الأساس القانوني الذي يحكم مهامه.

حيث يقتضي الأمر تحديد ماهيته وضبط تصنيفاته المختلفة وفق التنظيم الإداري والمالي المعتمد في التشريع الجزائري. وإبراز المبادئ القانونية التي تحكم مركزه، بما يعكس مكانته في منظومة تسيير المال العام. وعليه، سيتم تقسيم هذا المحور إلى مبحثين متكاملين: يتناول الأول ماهية الآمر بالصرف وتصنيفاته، بينما يخصص الثاني لدراسة المبادئ الحاكمة لمركزه القانوني.

المبحث الأول: ماهية الآمر بالصرف وتصنيفاته

يتناول هذا المبحث ماهية الآمر بالصرف باعتباره فاعلًا أساسيًا في تنفيذ النفقات العمومية، حيث سيتم التطرق في المطلب الأول إلى تعريفه وبيان كيفية تعيينه وفقًا للأطر القانونية المعمول بها، ثم تخصيص المطلب الثاني لعرض مختلف أنواع الآمرين بالصرف وتصنيفاتهم حسب المعايير المعتمدة.

المطلب الأول: تعريف الآمر بالصرف وكيفية تعيينه.

يتناول هذا المطلب مفهوم الآمر بالصرف من خلال تحديد تعريفه من الناحيتين العضوية والوظيفية، باعتباره أحد الفاعلين الأساسيين في تنفيذ العمليات المالية العمومية في الفرع الأول.

كما يتم التطرق في الفرع الثاني إلى كيفية تعيينه وفق الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها. بالإضافة إلى ذلك، يتم إبراز إجراءات الاعتماد (L'accréditation) باعتبارها آلية لضمان شرعية ومشروعية ممارسته لمهامه.

الفرع الأول: التعريف اللغوي والوظيفي للآمر بالصرف.

يُعدّ موضوع الآمر بالصرف من المواضيع المحورية في النظام المالي، إذ يكتسي التعريف الدقيق لهذه الوظيفة أهمية بالغة من الناحية النظرية والتطبيقية. ويندرج ضمن ذلك التعريف العضوي الذي يحدد موقع الآمر بالصرف ضمن الهيكل الإداري، والتعريف الوظيفي الذي يبرز المهام والصلاحيات المرتبطة بهذه الصفة. ويكتمل ذلك بالوقوف على المعنى اللغوي للأمر بالصرف، الذي يوضح جذور المصطلح ودلالاته الأصلية، ثم الانتقال إلى التعريف التشريعي الذي يمنح لهذه الوظيفة إطارها القانوني، مستنداً إلى النصوص والتنظيمات المعمول بها. إن الربط بين هذه الجوانب الثلاثة يوفر تصوراً شاملاً لوظيفة الآمر بالصرف، ويساهم في فهم أبعادها النظرية والعملية ضمن المنظومة المالية والإدارية.[1]

[1] خالد سكوتي، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة المجلد العاشر ع 2، ج 2، 2017، ص 510

أولا: التعريف اللغوي للأمر بالصرف.

إن كلمة " الأمر" تطلق لغة على من يعطي أمرا للغير، الذي يفترض فيه الاستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك لوجود علاقة بين الأمر والمأمور، أساسها السلطة التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع لها الثاني[1] .

أما عبارة "الأمر بالصرف " فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود بناء على سلطة مخولة له وهذا من المفروض حال الرئيس الإداري، أو من يقوم مقامه قانونا عندما يتعلق الأمر بالتصرفات المالية العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ النفقات التي يجريها أو يأمر بإجرائها[2] .

وعبارة الأمر بالصرف تقابلها في اللغة الفرنسية كلمة ordonnateur" والمقصود بها الأمر فقط، أما في اللغة العربية أضيفت لها كلمة " بالصرف " وهي عبارة لا تتوافق مع ما يقوم به الأمر "l'ordonnateur" لأن هذا الأخير مهامه الأمر بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، فهو يأمر بالتحصيل قبل الإنفاق لأن التحصيل هو مصدر الإنفاق

وعليه كان من الضروري ربط تسمية الأمر بالتحصيل والصرف، باعتباره أنه يقوم بالعمليتين معا، غير أنه من الأفضل تسميته الأمر" فقط دون إضافة صفة له تحقيقا للاختصار المطلوب في التسمية من الناحية القانونية وتماشيا مع المصطلح المتعارف عليه في اللغة الفرنسية "ordonnateur" والذي يستعمل في جميع النصوص القانونية المترجمة إلى اللغة الفرنسية بصفة رسمية[3].

[1] خالد سكوتي، المرجع السابق، ص 510.

[2] خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق قانون عام، تلمسان، 2018/2017، ص09.

[3] سكوتي خالد الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، المرجع سبق ذكره، ص 09-10.

ثانياً: التعريف التشريعي للأمر بالصرف

عرف المشرع الجزائري الأمر بالصرف من خلال قانون المحاسبة العمومية بأنه كل شخص سواء تم تعيينه أو انتخابه أو تكليفه بما يخول له تنفيذ عمليات متعلقة بالميزانية والمالية أو ممتلكات[1] الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية أو الصحية، أو الأشخاص المعنوية التي تكلف بتنفيذ برنامج الدولة بشكل كلي أو جزئي[2].

الفرع الثاني: شروط التعيين والاعتماد (L'accréditation).

شهدت منظومة المحاسبة العمومية في الجزائر خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2024 و2026 جملة من الإصلاحات القانونية والتنظيمية الرامية إلى تعزيز فعالية التسيير المالي وتحديث آليات اعتماد وتعيين المحاسبين العموميين، وذلك انسجامًا مع متطلبات الحوكمة والشفافية المالية. وفي هذا الإطار، صدر المرسوم التنفيذي رقم 24-343 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1446 الموافق لـ14 أكتوبر 2024[3]، والذي يحدد كيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين، حيث أسند صلاحية منح الاعتماد إلى الوزير المكلف بالمالية لفائدة الأعوان العموميين المستوفين للشروط والمؤهلات المهنية المطلوبة.

كما جاء المرسوم التنفيذي رقم 24-345 ليحدد شروط الأخذ بالمسؤولية المالية للمحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، بما يكرس مبدأ المسؤولية والمساءلة في التسيير المالي العمومي، مع تحديث النصوص القانونية السابقة بما يتلاءم مع التطورات الحديثة في الرقابة المالية. إضافة إلى ذلك،

[1] المادة 4 من القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الجريدة الرسمية، عدد 42 لسنة 2023.

[2] المادة الأولى من القانون رقم 23-07، سالف الذكر.

[3] مرسوم تنفيذي رقم 24-343 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، الجريدة الرسمية العدد 71 الصادرة بتاريخ 22 اكتوبر سنة 2024

نص المرسوم التنفيذي رقم 24-346 على تحديد كيفيات إنشاء وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها، الأمر الذي يؤثر بصورة مباشرة على تنظيم عمل المحاسبين العموميين العاملين ضمن هذه الوكالات. وتندرج هذه المراسيم ضمن تطبيق أحكام المادة 34 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدلة والمفعلة بموجب النصوص الجديدة، والتي تؤكد أن تعيين المحاسبين العموميين يتم من طرف الوزير المكلف بالمالية مع اعتماد المحاسبين الخارجيين. ومن جهة أخرى، واصل المجلس الوطني للمحاسبة خلال سنة 2026 استقبال ملفات التسجيل في الجداول المهنية الخاصة بالخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين إلى غاية 31 ماي 2026، مع التأكيد على رفض الملفات الناقصة، وهو ما يعكس حرص السلطات المختصة على تكريس الاحترافية والانضباط القانوني في ممارسة المهن المحاسبية والرقابية.

أولاً: التعيين أو الانتخاب المسؤول هيئة عمومية:

يُحدد القانون رقم23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، في مادته الرابعة، صفة الآمر بالصرف باعتباره الشخص "المعين أو المنتخب أو المكلف" والذي يُخول له تنفيذ العمليات الميزانياتية والمالية وإدارة ممتلكات الأشخاص المعنوية[1]. وتتجسد هذه الصفة من خلال ثلاث آليات رئيسية: التعيين الإداري، ويُطبق في الهيئات العمومية حيث يُكتسب المسؤول صفته بقرار رسمي صادر عن السلطة المختصة؛ الانتخاب، ويُعتمد في الهيئات اللامركزية مثل البلديات، حيث يُعد محضر الانتخاب وثيقة رسمية للتعيين؛

[1] المادة 04 من قانون 23-07، سالف الذكر.

وأخيراً التكليف المؤقت (الاستخلاف)، الذي يُفعل في حالات الشغور المؤقت للمنصب لضمان استمرارية التسيير المالي.

وتنص الإجراءات القانونية على أنه لا يكتفى بمجرد قرار التعيين أو محضر الانتخاب لإضفاء الصفة الرسمية على الآمر بالصرف، بل يجب استكمالها بمحضر التنصيب الموقع مع المحاسب العمومي المختص، إضافة إلى ضرورة تبليغ قرار التعيين أو محضر الانتخاب مرفقاً بنموذج إمضاء المسؤول الجديد لكل من المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي لاعتماد المسؤولية رسمياً. وبذلك، يتحمل الآمر بالصرف المسؤولية القانونية الكاملة في إبرام وتنفيذ النفقات العمومية وتفويض الإمضاء، وذلك تحت الرقابة المستمرة لأجهزة الدولة المالية المختصة، ضماناً للشفافية وحسن التسيير.

وأما زوال صفة الأمر بالصرف المعين، فإنها تتحقق طبقا لقاعدة توازي الأشكال بقرار إداري بإنهاء المهام صادر من السلطة الإدارية المختصة بذلك[1].

التنصيب وأما زوالها فيقع مبدئيا بانتهاء العهدة الانتخابية، واستثناء بحالات أخرى طارئة كالاستقالة، التخلي عن المنصب، الإقصاء، وحل المجلس المنتخب[2].

وسواء تعلق الأمر بالتعيين أو الانتخاب، فإنه في حالة الشغور المؤقت لمنصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية فإنه يتم انتقاليا تعيين موظف ينتمي إلى الإدارة أو المؤسسة العمومية بصفته أمر بالصرف وذلك قصد ضمان سير المرفق العمومي في انتظار تعيين) أو (انتخاب مسؤول جديد ويتم إعداد

[1] يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، جامعة ابن خلدون تيارت العدد: 06 – جوان 2016، ص77.

[2] القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1438 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في أول شعبان عام 1432هـ الموافق لـ 3 يوليو 2011، العدد 37، ص04.المعدل بالامر 21-13 في 31 أوت 2021 (ج ر رقم 67) تم عرض هذا الامر على المجلس الدستوري وقرر دستوريته بموجب القرار رقم 392- ق. م د – 21 في 31 اوت 2021.

مقررات التأهيل والاعتماد الخاصة بالشخص المعين انتقاليا من قبل وزارة المالية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لسنة إضافية في حالة لم يتم تعيين أو انتخاب مسؤول جديد في الأجل القانوني[1].

ثانياً: تخويل صلاحية تنفيذ العمليات المالية:

لا يكفي التعيين أو الانتخاب المسؤول هيئة عمومية، حتى يتم اكتساب صفة الأمر بالصرف، بل يتعين أن يكون هذا المسؤول مفوض للقيام بعمليات تنفيذ الميزانية العامة، أي صلاحية إثبات النفقة وتصفيتها والأمر بصرفها فيما يخص تنفيذ النفقات، وكذا إثبات وتصفيته والأمر بتحصيله فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات.

نص قانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على تخويل صلاحية تنفيذ العمليات المالية للآمر بالصرف بصفته المسؤول الأول عن الإدارة المالية للمؤسسة أو الهيئة العمومية. ويترتب عن هذا التخويل تمكين الآمر بالصرف من اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتنفيذ العمليات المالية طبقاً للقوانين والتنظيمات السارية[2] مع تحمل المسؤولية الكاملة عن صحة ونزاهة هذه العمليات. ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان الشفافية وحسن التسيير المالي، من خلال تحديد المسؤوليات بدقة وتوضيح دور الآمر بالصرف في كل مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية. كما يتيح هذا التنظيم تعزيز الرقابة الداخلية وحماية المال العام، باعتبار أن الآمر بالصرف يُعد الحلقة الأساسية في سلسلة التسيير

[1] المادة الثانية مكرر من المرسوم التنفيذي 97-268، والذي تم إضافتها بموجب المرسوم التنفيذي 13-95 المؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1434 هـ الموافق لـ 26 فبراير 2013 المتضمن تعديل المرسوم التنفيذي 97-268. الجريدة الرسمية المؤرخة في 23 ربيع الثاني عام 1434 هـ الموافق لـ 6 مارس 2013 العدد 13، الصفحة 16 وراجع في هذا المعنى أيضا المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية، والتي تنص على أنه في حالة غياب أو مانع يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين بعد قانونا ويبلغ للمحاسب العام المكلف بذلك".

[2] المادة 19 من قانون رقم 23-07 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 42، سالف الذكر.

المالي والمحاسبي. ويسهم تطبيق المادة 19 من هذا القانون في ترسيخ مبادئ الحكامة الرشيدة داخل المؤسسات العمومية، ويعكس التوجه الإصلاحي للدولة في مجال المالية العامة. وعلى هذا يتعين أن يكون المسؤول المعين لإدارة مؤسسة عمومية حتى يحمل صفة الأمر بالصرف، أن لا يخول فقط التسيير الإداري للمؤسسة، وإنما أيضا التسيير المالي لها.

وأما الانتخاب فيكون بالنسبة للهيئات والمصالح العمومية التي يتولى رئاستها والإشراف عليها أشخاص منتخبون وذلك كرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد أمرا بالصرف لميزانية البلدية. ويتم اكتساب صفة الأمر بالصرف في هذه الحالة من تاريخ محضر.

المطلب الثاني: أنواع الآمرين بالصرف.

ينقسم الآمرون بالصرف إلى عدة أنواع وفق معايير مختلفة، حيث يُصنَّفون من حيث المستوى إلى آمرين رئيسيين وثانويين وإضافيين، كلٌّ حسب موقعه في الهيكل الإداري واختصاصاته المالية.

كما يُميَّزون من حيث الحالة إلى آمرين بالصرف أصليين يمارسون مهامهم بصفة مباشرة، وآخرين يمارسونها إما بالنيابة أو عن طريق التفويض. ويهدف هذا التقسيم إلى تنظيم عملية تنفيذ النفقات وضمان فعالية الرقابة على المال العام[1].

الفرع الأول: الآمرون بالصرف حسب المستوى

تُصنّف الآمرون بالصرف حسب المستوى إلى ثلاثة أنواع رئيسية، لكل منها دور محدد ضمن منظومة تنفيذ ميزانية الدولة. فالأمر بالصرف الرئيسي يمثل أعلى سلطة إشرافية وتوقيعية على العمليات المالية، حيث يتحمل مسؤولية التصرف في الاعتمادات المخصصة وضمان حسن استخدامها وفق التشريعات

[1] مزهود الهاشمي، إجراء تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي في ظل أحكام القانون رقم 23-07، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية – المجلد 10، العدد 01، جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري، الجزائر، 2025، ص501-502.

النافذة. بينما يأتي الأمر بالصرف الثانوي في مستوى أدنى، ويُكلف بإدارة جزء محدد من الميزانية وتسيير النفقات في إطار الصلاحيات المخولة له من قبل الأمر بالصرف الرئيسي. أما الأمر بالصرف الإقليمي، فيرتبط عادة بهيئات الدولة على المستوى المحلي أو الجهوي، ويُعنى بتنفيذ العمليات المالية في نطاق جغرافي معين، مما يعزز اللامركزية في تسيير المال العام ويتيح مرونة أكبر في تلبية الاحتياجات المحلية. وتُسهم هذه المستويات الثلاثة في تحقيق الرقابة وضمان حسن تدبير الموارد المالية للدولة.

1) أمر بالصرف رئيسي

ويشمل بعنوان ميزانية الدولة الوزراء وكل عضو في الحكومة تسجل الاعتمادات باسمه ومسؤولو مختلف الهيئات العمومية، أو أي مسؤول مكلف بالتسيير المالي.

أما بعنوان ميزانية الجماعات المحلية، فيكون الوالي أمرا بالصرف بالنسبة للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، أما فيما يخص ميزانية المؤسسات العمومية الإدارية أو الصحية، فيعد مسؤولوها أمرون بالصرف[1].

2) أمر بالصرف ثانوي

هو الشخص الذي يتلقى تفويضاً لاعتمادات مالية من أمر بالصرف الرئيسي في العمليات التي تخص الاعتمادات المالية للبرامج التي تسير عبر التفويض، وكذا عملية توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج وفروعه[2] .

3) أمر بالصرف إقليمي لميزانية الدولة

وهم مسيرو برامج الهيئات العمومية الإقليمية المكلفون بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة[3]. ويمكن استخلاف الأمرين بالصرف في حالة غيابهم أو حدوث مانع يحول دون أداء مهامهم بمستخلف يقوم

[1] المادتان 05 و06 من القانون رقم 23-07. يعرّف القانون رقم 23-07 المحاسب العمومي كالموظف أو العون الوحيد المخوّل قانوناً لتحصيل الإيرادات، دفع النفقات، وإدارة أموال وحسابات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. وتؤكد أحكام المادة السادسة على المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي عن جميع العمليات التي ينفذها، ولا يمكن الإعفاء منها إلا في حالات القوة القاهرة.

[2] المادة 07 من القانون رقم 23-07، سالف الذكر.

[3] المادة 08 من القانون رقم 23-07، سالف الذكر.

بجميع مهامهم[1] بناء على مقرر صادر عن الأمر بالصرف وتبليغه للمحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي المختصين[2] ،

كما يمكن لهذا الأخير تفويض التوقيع بموجب مقرر تفويض الإمضاء ويبلغ بنفس الشكل لنفس الجهتين[3] .

الفرع الثاني: الآمرون بالصرف حسب الحالة (الآمر بالصرف بالنيابة والمفوض له)

تتضح أهمية دراسة الآمرين بالصرف حسب الحالة من خلال التمييز بين من يتولى الصلاحية بالأصالة وبين من يتولاها بالنيابة أو التفويض، الأمر الذي يتطلب الوقوف على مفهوم التفويض بالإمضاء وأهدافه. ويكتسب هذا التمييز أهمية خاصة عند بحث الفروق الجوهرية بين الاستخلاف والتفويض، حيث يرتبط كل منهما بآثار قانونية وإجرائية مختلفة. وبذلك، يصبح من الضروري تحليل هذه المفاهيم لتحديد نطاق مسؤوليات كل طرف وضمان سلامة الإجراءات المالية والإدارية.

أولاً: التفويض بالإمضاء:

الأمر بالصرف في حدود صلاحياته وتحت مسؤوليته يفوض أحد الأعوان العموميين الخاضعين مباشرة لسلطته ويشغل منصب عال، يؤهل بإمضاء الوثائق المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات وعمليات الممتلكات المحددة في محرر التفويض طيلة مدة سريان التفويض، ولا يخضع هذا التفويض للتأشيرة القانونية.

[1] المادة 09 من القانون رقم 23-07، مرجع نفسه.

[2] المادة 10 من القانون رقم 23-07، مرجع نفسه.

[3] المادة 12 من القانون رقم 23-07، مرجع نفسه.

ثانياً: الهدف من إجراء التفويض

حسب آراء الفقهاء في القانون الإداري فإن التفويض يعتبر أحد وسائل أو آليات تخفيف عدم التركيز الإداري يتم اللجوء اليه بغرض تحقيق الأهداف التالية[1]:

- التخفيف من عبء العمل الإداري عن الرئيس أو المسؤول السلمي حسب حجم الأعمال واختصاصات الادارة المعنية)
- تحقيق السرعة والفعالية والمرونة في أداء المهام والأعمال وعدم حصرها في شخص موظف واحد، والتسهيل على مستعملي المرفق العام في قضاء حوائجهم.
- تدريب الموظفين أو الأعوان العموميين المفوضين على القيام ببعض الأعمال أو المهام المسندة مرؤوسيهم وبناء على هذه الأهداف ونظرا لكون طبيعة حجم مؤسساتنا صغيرا، فإن التفويض بالإمضاء لا يتلاءم مع مؤسساتنا حتى وإن توفر المنصب العالي لموظفي المؤسسة.
- يبلغ المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي المختص بمحرر تفويض الإمضاء، وينتهي تلقائيا بمجرد انتهاء صلاحيات المفوض أو وظيفة المفوض إليه، وتطبيقا لقاعدة توازي الاشكال فإن الأمر بالصرف يمكنه انهاء التفويض بمقرر منه، كما يمكن انهائه بطلب من المفوض.
- وجب التأكيد على أن الأمر بالصرف المفوض مسؤول مسؤولية تضامنية مع الأمر بالصرف الأصيل وأن القرارات الصادرة عن المفوض تسند إلى الأمر بالصرف الأصيل وتأخذ مرتبة قراراته

[1] مزهود الهاشمي، مرجع سابق، ص501-502.

– أيضا بما أن مؤسساتنا التربوية (ثانوية/متوسطة) لا تتوفر على أصحاب مناصب عليا فلا يمكن التفويض.

ثالثاً: الفرق بين الاستخلاف وتفويض

الامضاء المستخلف يقوم بمهام الأمر بالصرف في حدود الصلاحيات الموكلة اليه بموجب محرر الاستخلاف، أما عند التفويض لا يكتسب صفة الأمر بالصرف، فقط يملك صلاحية الامضاء على الوثائق المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات وعمليات الممتلكات المحددة في محرر التفويض

وجب التنبيه إلى أن مقررات الاستخلاف أو التفويض بالإمضاء أو التكليف نماذجها مرفقة بالمرسوم التنفيذي 24-92 [1].

الفرع الثالث: اعتماد الأمرين بالصرف

يعتمد الأمر بالصرف لدى المحاسب المختص[2] وذلك بتقديم ملف يتكون من قرار التعيين ومحضر التنصيب، كما يوضع الأمر بالصرف نموذج إمضاء على سجل مفتوح من طرف المحاسب العمومي خصيصا لاعتماد الأمر بالصرف، وفق ما جاء في المادتين 02 و03 من قرار وزارة المالية رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1991 يقصد باعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي إشعار هذا الأخير بوثيقة التعيين الإداري أو محضر انتخاب الأمر بالصرف وكذا نموذج إمضاءه،

[1] مرسوم تنفيذي رقم 92-24 المؤرخ في 22 فبراير سنة 2024 يحدد شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الآمرين بالصرف المكلفين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 15.

[2] المادة 13 من القانون 23-07، سالف الذكر.

ويهدف الاعتماد إلى إطلاع المحاسب العمومي بتعيين الأمر بالصرف الجديد والتعريف بهويته وشكل إمضائه وذلك بهدف التأكد من شرعية الأوامر بالدفع التي يصدرها له.

وحسب المادة 05 من القرار المذكور يجب أن يحتوي السجل الورقة الواحدة على المعلومات التالية المتعلقة بالأمر بالصرف رقم الترتيب اسم ولقب الأمر بالصرف وظيفة الأمر بالصرف[1]. رقم الأمر بالصرف، طبيعة الهيئات العمومية أو الحسابات الخاصة، نموذج امضاء اعتماد الأمرين بالصرف المستخلفين والمكلفين[2].

اعتماد الآمرين بالصرف المفوضين: اعتماد المفوض لدى المحاسبين العموميين المختصين فيما يتعلق بالعمليات التي يقومون بتنفيذها حسب العمليات المذكورة في محررة التفويض وليست على اطلاقها.

[1] المادة 05 من قرار وزارة الاقتصاد رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1991، متعلق باعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين.

[2] المادة 13 من القانون رقم 23-07، سالف الذكر.

المبحث الثاني: المبادئ الحاكمة لمركز الآمر بالصرف

يتناول هذا المبحث أهم المبادئ القانونية التي تحكم مركز الآمر بالصرف، باعتباره فاعلًا أساسيًا في تنفيذ العمليات المالية العمومية.

حيث خصصنا المطلب الأول لدراسة مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، لما له من دور في ضمان الشفافية والرقابة.

أما المطلب الثاني فيعالج مبدأ استقلالية الآمر بالصرف في التسيير، باعتباره عنصرًا أساسيًا لتحقيق الفعالية في إدارة النفقات والإيرادات.

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يندرج مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي ضمن أهم المبادئ الأساسية في مجال المحاسبة العمومية، لما يحققه من ضمانات للشفافية وحسن تسيير الأموال العمومية.

ويستند هذا المبدأ إلى أساس قانوني يحدد مهام كل طرف ويكرّس رقابة متبادلة بينهما، بما يهدف إلى منع التلاعب وحماية المال العام.

غير أنّ المشرّع أقرّ بعض الاستثناءات التي تجيز الجمع بين الوظيفتين في حالات خاصة تقتضيها الضرورة العملية أو طبيعة بعض الهيئات.

على الرغم من تدخل كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية، إلا أن مهامهما مستقلة تمامًا.

فالأمر بالصرف مسؤول عن إصدار أوامر الدفع والتحصيل، بينما يتولى المحاسب العمومي صرف النفقات بعد التحقق من مطابقتها للتشريعات، إضافةً إلى تحصيل الإيرادات والتأكد من توافقها مع

الإنفاق. وبالنظر إلى أهمية مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في تعزيز الشفافية والرقابة على المال العام، يبرز من الضروري التطرق إلى الأساس القانوني (الفرع الأول) الذي يقوم عليه هذا المبدأ والأهداف الرقابية التي يسعى إلى تحقيقها، قبل الانتقال إلى دراسة الاستثناءات التي يجيز فيها الجمع بين الوظيفتين في بعض الحالات الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني للمبدأ وأهدافه الرقابية

تم تكريس مبدأ التنافي بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في التشريع المالي الجزائري من خلال القانون 23-07، باعتباره قاعدة آمرة تهدف إلى ضمان الفصل الصارم بين العمل الإداري والمحاسبي. يمنع هذا القانون ممارسة الشخص الواحد للوظيفتين أو حتى من تجمعهما بين ذوي القرابة، حرصًا على الحياد والشفافية. يسعى المبدأ إلى تحقيق رقابة متبادلة، بحيث يتولى الآمر بالصرف الجانب الإداري (إثبات الحقوق، الالتزامات، التصفية، إصدار أوامر الصرف)، بينما يتحمل المحاسب العمومي الجانب المالي والمحاسبي (الدفع، التحصيل، مسك الحسابات). يضمن هذا الفصل عدم الانفراد بالقرار، ويوفر رقابة وقائية قبل صرف أي مبلغ[1]، بالإضافة إلى إلزام المحاسب العمومي بالتحقق من شرعية أوامر الصرف.

كما يؤدي إلى تحديد واضح للمسؤوليات، حيث تقع المسؤولية الإدارية على عاتق الآمر بالصرف، والمسؤولية المالية والشخصية على عاتق المحاسب العمومي، مما يعزز حماية المال العام ومبادئ الشفافية في التسيير المالي. ووفقا لهذا المبدأ لا يمكن لأزواج الآمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين معينين لديهم. حيث

[1] القانون 23-07، سالف الذكر.

أن نشاطات الأمر بالصرف تتعلق بنشاطات إدارية محضة تتمثل في اتخاذ القرارات الخاصة بتنفيذ العمليات المالية للدولة –الإيرادات والنفقات. أما المحاسب العمومي فعمله محاسبي محض ذو طبيعة مادية يتجسد في تطبيق قرارات الأمر بالصرف.

أولا: الفائدة من تطبيق مبدأ الفصل

إن عملية الفصل بين أعوان تنفيذ العمليات المالية بصفة عامة والنفقات بصفة خاصة تهدف إلى:

1- **تقسيم العمل الإداري:** نظرا لحساسية عملية تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة وجب إسناد هذه المهمة إلى أشخاص مؤهلين لضمان السير الفعال للمصالح العمومية التابعة للدولة من جهة، ولحسن استعمال الأموال العمومية من جهة أخرى.

حيث أن مبدأ الفصل بين أعوان التنفيذ يسمح بتقسيم المهام الإدارية بصفة تضمن تدخل كل من الطرفين بصورة فعالة كل حسب تخصصه، ففي حين يختص الأمر بالصرف بالجانب الإداري لتنفيذ العمليات المالية والذي يتطلب منه التحكم الجيد في تطبيق القوانين والتنظيمات بصفة تضمن شرعية القرارات المتخذة في ميدان صرف النفقات العمومية، فإن المحاسب العمومي له مهمة محاسبية تتطلب منه بدوره الخبرة الكبيرة والتحكم في إجراءات دفع النفقات العمومية[1]؛

2- **الرقابة المزدوجة:** وهي نتيجة هامة لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإذا افترضنا أن الأمر بالصرف هو نفسه المحاسب العمومي فلا معنى ولا وجود للرقابة لأن الأمر بالصرف في هذه الحالة يعطي القرار بدفع النفقة وينفذها، وبالتالي فإن وجود مبدأ الفصل بين

[1] بن لولو سليم بدرالدين، مطبوعة في مقياس المحاسبة العمومية، على الموقع: https://fseg.univ-tlemcen.dz/assets/uploads/fseg/formations/postegraduations/Rerecherche/L3CA-CFcomptabilit%C3%A9%20publique%20salim.pdf

الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يسمح بوجود رقابة مزدوجة على العمليات المتعلقة بنفقات الميزانية العامة للدولة.

فمن جهة نجد أن المحاسب العمومي يمارس الرقابة على الأمر بالصرف من خلال رقابة شرعية العمليات والأوامر بالدفع، ومن جهة أخرى نجد أن الأمر بالصرف يمكنه أن يمارس رقابة على المحاسب العمومي من خلال التحديد الدقيق للمبالغ المدفوعة وبالتالي تمنع المحاسب العمومي من القيام بأية تلاعبات في صرف الأموال العمومية.

3- **وحدة العمليات المالية والصندوق:** إن مبدأ الفصل يؤدي إلى وحدة العمل المالي في الدولة من حيث الرقابة المالية رغم تعدد العمليات وذلك لأن وزير المالية يعتبر أعلى هيئة لكل للمحاسبين العموميين حيث يمكنه الإطلاع على تنفيذ كل العمليات المالية والمحاسبية المتعلقة بالهيئات العمومية على جميع المستويات.

وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة تفرض أن كل الأموال العمومية للدولة يجب أن توضع في صندوق واحد ووحيد تحت رقابة وزير المالية، وبالتالي من الضروري وضع المحاسبين العموميين تحت سلطة وزير المالية في جميع الجوانب المتعلقة بحياتهم المهنية[1].

4- **تسهيل عملية الرقابة:** حيث أن الأمر بالصرف يقوم بإعداد حسابات إدارية (الالتزام، الأمر بالدفع)، في حين يقوم المحاسب العمومي بإعداد حساب التسيير (دخول وخروج السيولة من وإلى الخزينة).

[1] بن لولو سليم بدرالدين، مرجع سابق، ص16-17.

بالتالي يمكن معرفة عدم شرعية العمليات والثغرات الموجودة بمجرد مقارنة الحسابين واستخراج التجاوزات المسجلة في تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بميزانية الدولة ومعرفة الطرف المتسبب في حدوثها.

5- **القضاء على التلاعبات**: إن مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين يمنع قيام نفس الشخص بالالتزام بالنفقة ودفعها في نفس الوقت وبالتالي فإن الأمر بالصرف يراقب المحاسب العمومي والعكس الأمر الذي يجعل من الصعب القيام بالتلاعب بالأموال العمومية[1].

ثانياً: مجال تطبيق المبدأ

إن جعل تطبيق هذا المبدأ مطلقا في بعض الأحيان يعيق السير الحسن للأموال العمومية خاصة إذا تعلق الأمر بالنفقات العمومية وبالتالي أصبح من الضروري جعل هذا المبدأ مرنا ليتماشى مع ضرورة سير المصالح العمومية وبذلك نجد عدة استثناءات على هذا المبدأ تتمثل في:

- التسبيقات Les avances
- الأموال الخاصة Les fonds spéciaux
- الأموال المدفوعة بدون أمر مسبق بالدفع Le piement sans ordonnancement

1- التسبيقات: les avances: ويتعلق الأمر هنا ببعض النفقات المالية التي تتميز بحجمها الصغير أي مبالغ ضعيفة يتطلب تنفيذها التعجيل، هذه العمليات محددة بدقة ومثال عليها: مصاريف الأوامر بمهمة، النفقات الصغيرة المتعلقة بالوسائل والتجهيزات، أجور العمال باليوم أو بالساعة.

[1] بن لولو سليم بدرالدين، مرجع سابق، ص18.

إن تنفيذ هذه العمليات لا يكون مباشرة من طرف المحاسب العمومي وإنما من طرق موظف عامل بالإدارة معين من طرف الأمر بالصرف ومعتمد من طرف المحاسب العمومي، حيث يخصص هذا الأخير جزءا من المبالغ الموجودة لديه ويضعها تحت تصرف هذا العون الذي يطلق عليه اسم وكيل التسبيقات le régisseur الذي يتولى تنفيذ كل العمليات المتعلقة بالنفقات ذات الطبيعة الاستثنائية بما في ذلك عملية الدفع[1].

2- الأموال الخاصة: les fonds spéciauxوهي مبالغ مالية توضع تحت تصرف الحكومة التي تستعمل هذه المبالغ بكل حرية في مجال الدعاية وبعض النشاطات الأخرى ذات الطبيعة الخاصة وذلك في حدود الاعتمادات المتوفرة.

ويخضع تنفيذ هذا النوع من العمليات إلى قواعد استثنائية حيث يكفي أن تتقدم السلطة السياسية بإيداع طلب للمحاسب العمومي الذي يقوم بإيداع هذه تحت تصرف السلطة السياسية المعنية[2].

3- النفقات المدفوعة بدون أمر بالدفع: piement sans ordonnancement

حيث توجد بعض أنواع النفقات تدفع دون تدخل الأمر بالصرف حيث ينفذ هذا النوع من النفقات دون الحاجة إلى أمر مسبق بالدفع، فيقوم المحاسب العمومي مباشرة بدفع النفقات استنادا إلى نصوص تشريعية وتنظيمية تحدد نوع النفقات، شروط تنفيذها، تاريخ دفعها، مبالغها.

[1] بن لولو سليم بدرالدين، مرجع سابق، ص18-19.

[2] المرجع نفسه.

ونذكر على سبيل المثال: المعاشات المدنية والعسكرية les pensions، نفقات الدين العمومي مثل القروض les emprunts حيث أنه بمجرد وصول وقت الاستحقاق يقوم المحاسب العمومي بتسديد الدين الواقع على عاتق الدولة دون الحاجة إلى صدور أمر مسبق بالدفع من طرف الأمر بالصرف.

الفرع الثاني: استثناءات المبدأ (الجمع بين الوظيفتين في حالات خاصة).

إنَّ جعل تطبيق مبدأ الفصل مطلقا في بعض الأحيان يعيق السير الحسن للأموال العمومية خاصة إذا تعلق الأمر بالنفقات العمومية وبالتالي أصبح من الضروري جعل هذا المبدأ مرنا ليتماشى مع ضرورة سير المصالح العمومية وبذلك نجد عدة استثناءات على هذا المبدأ تشمل كل من الإيرادات والنفقات

أولاً: استثناءات المبدأ من جانب تنفيذ الإيرادات:

وفقا للأمر التنفيذي رقم 108-93 المؤرخ في 05 ماي 1993[1]، فإنه يمكن للمحاسب العمومي أن يتكفل ببعض العمليات البسيطة لتحصيل الإيرادات دون أمر مسبق من طرف الأمر بالصرف، فعلى سبيل المثال يمكن لأعوان الإدارة القيام بتحصيل الإيرادات، ويطلق عليهم في هذه الحالة اسم قابضي الإيرادات أو التسبيقات وهذا تحت رقابة المحاسب العمومي،

وعند تحصيل هذه الإيرادات من طرف القابض يقوم بتسليمها إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بدوره[2].بعد التأكد من صحة التصفية بالتماس إصدار سند جماعي من طرف الأمر بالصرف يؤكد فيه ان

[1] مرسوم تنفيذي رقم 93-108 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1413 الموافق 6 مايو سنة 1993، يحدد كيفيات إحداث وكلات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها. مرسوم تنفيذي رقم 92-26 مؤرخ في8 رجب عام 1412 الموافق 13 جانفي 1992، يتعلق بالحسابات الجارية البريدية الخاصة بالمحاسبين العموميين والوكلاء الإداريين، الجريدة الرسمية، العدد05.

[2] باكرية جمال الدين، مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مذكرة الماستر في الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، السنة الجامعية: 2017/2016، ص51.

الإيرادات المحصلة قد تم تحويلها كليا[1]. يبدو تطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين نسبيا في مجال الإيرادات مقارنة بتطبيقه في مجال النفقات[2] .

ويرخص وزير المالية للأمر بالصرف فتح صناديق تحصيل الإيرادات تحت مسؤوليته المباشرة إذا كانت طبيعة عمل مصالح الأمر بالصرف تتطلب ذلك بشرط أن تودع المبالغ المحصلة بواسطة هذه الصناديق بصفة دورية لدى المحاسب العمومي المرتبطة به، الذي يقوم بتدقيق المبالغ المحصلة عن طريق الصناديق المفتوحة والمسيرة لدى المحصلة عن طريق الصناديق المفتوحة والمسيرة لدى مصالح الأمر بالصرف الذي يقوم بتحرير سند الأمر بالتحصيل تصحيحي لمجموع المبالغ المحصلة من تسوية العملية وتقيدها في سجلات المحاسب العمومي[3] .

وعلى هذا الأساس يشكل إجراء فتح صناديق تحصيل الإيرادات إستثناء بمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لأنه يسمح للأمر بالصرف تنفيذ مرحلة التحصيل والتي تعتبر في الأصل من مهام المحاسب العمومي.

ثانياً: استثناءات المبدأ من جانب تنفيذ النفقات

يمكن للأمر بالصرف وبترخيص مسبق من وزارة المالية فتح صناديق التسبيقات من أجل تسديد النفقات ذات الطابع الإستعجالي دون المرور بالمراحل العادية لتنفيذ النفقات، تحت مراقبة المحاسب العمومي.

[1] عبد الحميد مرغيت، أساسيات المحاسبة العمومية، محاضرات كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير – جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل الجزائر، ص20-21.

[2] محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص25.

[3] المرجع نفسه، ص25-26.

عند فتح صندوق التسبيقات لدى مصالح الأمر بالصرف يقوم هذا الأخير بطلب تسبيق نقدي من المحاسب العمومي، حيث يقوم الأمر بالصرف بتسديد النفقات الاستعجالية بشرط أن يقوم بتحرير سند الأمر بالدفع إجمالي تصحيحي لتسوية العمليات التي قام بها مع المحاسب العمومي الذي يسترجع الأموال المسبقة ويقوم بالقيد النهائي للعمليات في سجلات المحاسبة.

وفي هذا الإطار تحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها 1993 ماي والتي تحدد طبيعة النفقات التي تدفع عن طريق الوكالات على النحو التالي[1]:

- نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير.
- أجور الموظفين العاملين بالساعة أو باليوم.
- تسبيقات مصاريف المهمات.
- الأشغال المنجزة في الوكالات.

وبناءا على ما سبق تشكل هذه العمليات إستثناء لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لأن التسديد سبق مرحلة إصدار الأمر بالدفع، إضافة إلى أن الأمر بالصرف هو الذي قام بتنفيذ عملية تسديد النفقات مكان المحاسب العمومي.

حددت جميع النفقات التي تشكل استثناء لهذا المبدأ كما يلي[2]:

[1] محمد مسعى المرجع السابق

السابق المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 93-108 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1413 الموافق 6 مايو سنة 1993، يحدد كيفيات إحداث وكلات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها. المعدل بمرسوم تنفيذي رقم 24 - 346 مؤرخ في 14 اكتوبر 2024، يحدد كيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/ أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها. تطبيقا لاحكام المادة 22 من القانون 23-07، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 30 الصادرة بتاريخ 09 ماي سنة 1993

[2] المادة 153 من مرسوم تشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 1993/01/19 يتضمن قانون المالية لسنة 1993، العدد 4، المادة 151 منه لا يمكن تحويل مناصب ذات تصنيف أعلى إلى مناصب ذات تصنيف أدنى.

1) حالات الدفع بدون أمر بالصرف المسبق:

ويتعلق الأمر بالحالات الثلاث التالية:

- الدفع بواسطة وكالات التسبيقات.
- أصل رأس المال وفوائده المستحقة على قروض الدولة، وكذا خسائر الصرف المتعلقة بأصل رأس المال النفقات ذات الطابع النهائي المنفذة في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية.

ولنأخذ مثالا على ذلك وكالات التسبيقات الموجودة في معظم الهيئات العمومية فطبقا للتنظيم المعمول به(ولا سيما المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 05 ماي 1993 والمحدد لكيفيات إنشاء وتنظيم وسير وكالات الإيرادات والنفقات)[1]، يمكن للهيئات العمومية إنشاء مصلحة خاصة تسمى عادة وكالات التسبيقات لدفع بعض النفقات دون التقيد بالإجراءات المألوفة لتنفيذ النفقات العمومية، ولا سيما الأمر بالصرف المسبق ويتعلق الأمر بالنفقات ذات الطابع الاستعجال أو ذات المبالغ الزهيدة فوكيل التسبيقات الذي يعينه الأمر بالصرف ويعتمده المحاسب العمومي، يتلقى من هذا الأخير مبلغا محددا يسمى تسبيقا ليدفع منه مباشرة النفقات المعينة إلى الدائنين بعد حصوله على التبريرات اللازمة منهم، ثم يقوم دوريا في نهاية كل شهر كأقصى أجل (بتسليم سندات إثبات النفقات المسددة من قبله إلى الأمر بالصرف الذي يصدر بعد التأكد من شرعية هذه النفقات، أمرا أو حوالة دفع بمبلغها للتسوية في حساب إيداع الأموال الخاصة بالوكالة، وهو ما يسمح للمحاسب المخصص، أي المحاسب العمومي المكلف بدفع نفقات الهيئة العمومية المعينة بخصمها نهائيا من إعتمادات الميزانية بعد التحقق من شرعيتها.

2) حالات الدفع بدون أمر بالصرف

ويتعلق الأمر هنا أيضا بثلاث حالات هي:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.
- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 05 ماي 1993، سالف الذكر.

– المصاريف والأموال الخاصة.

من خلال دراسة هذه الحالات يتبين أن الإستثناء على القاعدة هو مطلقا حيث أن النفقات المعينة يتم دفعها مباشرة من طرف المحاسبين المكلفين بذلك دون أي تدخل سابق أو لاحق من طرف الأمرين بالصرف على الأقل فيما يتعلق بإجراء الأمر بالصرف). ونضرب مثالا يخص رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومية، فإن دفعها بدون أمر بالصرف يمكن عنده ضمن امتيازات السلطات العليا في الدولة[1].

المطلب الثاني: استقلالية الآمر بالصرف في التسيير

يُبرز استقلالية الآمر بالصرف في التسيير، حيث يمتلك القدرة على تحديد أولويات النفقات واتخاذ القرارات المالية بحرية نسبية بما يضمن تحقيق أهداف المؤسسة العامة وتسيير مواردها بفعالية.

إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، إذ تخضع لقيود قانونية مثل اعتماد الميزانية والقيود المرتبطة بالاعتمادات المالية المخصصة لكل مشروع أو نشاط

لذلك، يجمع التسيير المالي بين حرية التصرف والالتزام بالضوابط القانونية لضمان الانضباط المالي والمساءلة. وتم تقسيم هذا المطلب إلى حرية اختيار النفقات وتحديد الأولويات (الفرع الأول) القيود الواردة على سلطة الآمر بالصرف (قيد الاعتماد المالي) (الفرع الثاني)

الفرع الأول: حرية اختيار النفقات وتحديد الأولويات

يتمتع الآمر بالصرف بصلاحيات تقديرية واسعة تمكنه من تحديد أولويات النفقات واختيارها بما يتناسب مع حاجيات المؤسسة العمومية وضمن الحدود المقررة في الميزانية المخصصة له.

فسلطته تشمل تقدير قيمة النفقة ومدى ملاءمتها لأهداف النشاط الإداري، مع الالتزام بالتراخيص والاعتمادات المالية المفتوحة.

[1] باكرية جمال الدين، مرجع سابق، ص54.

هذه الصلاحيات تمنحه قدرة على تنظيم موارد المؤسسة واختيار الأولويات بما يخدم المصلحة العامة، ما يميز دوره عن دور المحاسب العمومي الذي يقتصر على الرقابة المالية الصارمة على صحة وشرعية النفقة، دون أن يكون له أي حق تقديري في تعديل أو تقليص أو زيادة النفقات، فوظيفته تظل محصورة في التأكد من مطابقة العمليات المالية للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.[1]

وعلى الرغم من أن كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي يشغلان مناصب موظفين عموميين، إلا أن النظام القانوني الذي ينظمهما مختلف بشكل جوهري.

فالآمر بالصرف يتمتع بالاستقلالية التقديرية في ممارسة صلاحياته، إذ لا يوجد ما يمنحه سلطة رئاسية على الآمرين بالصرف الآخرين، فمثلاً الوزير المكلف بالتعليم العالي لا يمكنه التدخل أو التحكم في قرارات رئيس الجامعة، ووزير الداخلية لا يعتبر رئيساً إدارياً للوالي، ولا يتبع الوالي رئيس البلدية في ممارسة صلاحياته كآمر بالصرف[2] .

هذا الاستقلال يعكس طبيعة النظام القانوني الجزائري الذي يفرق بين سلطة التقدير المالي للأمر بالصرف ونظام الوصاية الإدارية الذي يحدد نطاق صلاحيات الوزراء والولاة.

أما المحاسب العمومي فهو يخضع لنظام هرمي صارم من حيث التدرج الوظيفي، إذ يخضع في عمله لمن هو أعلى منه في السلم الوظيفي، وصولاً إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يشرف على جميع المحاسبين العموميين بلا استثناء، إذ تمنحه سلطته التقديرية حماية نسبية من المسؤولية المباشرة، بينما يمكن إثارة مسؤولية المحاسب العمومي بسهولة أكبر نتيجة التزامه الدقيق بالنصوص القانونية والرقابة الصارمة التي يمارسها على تنفيذ النفقات.

كما أن مسؤولية الأمر بالصرف لا تثار آليا، بل من الصعب إثارتها باعتبار أنه يتمتع بسلطة الملاءمة في تقرير النفقة وفي تقدير قيمتها، فضلا غن اختلاف النظام القانوني وما يترتب عنه من اختلاف المركز القانوني لكل أمر بالصرف وعلى العكس من ذلك، يمكن إثارة مسؤولية المحاسب

[1] خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة غرداية، المجلد 04 العدد 02 السنة 2020، ص227.

[2] المرجع نفسه، ص227-228.

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة الآمر بالصرف (قيد الاعتماد المالي).

يُعدّ قيد الاعتماد المالي من أهم القيود القانونية التي تحدّ من سلطة الآمر بالصرف في تنفيذ النفقات العمومية، إذ لا يمكن لهذا الأخير، مهما كانت صفته أو اختصاصه، أن يباشر أي التزام أو أمر بالدفع إلا في حدود الاعتمادات المرصودة له مسبقًا في الميزانية.

ويستند هذا القيد إلى مبدأ شرعية النفقة العامة الذي كرسه القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية[1]، والذي يجعل من الاعتماد المالي ترخيصًا مسبقًا من السلطة التشريعية يسمح للإدارة بالإنفاق ضمن حدود محددة.

فالأصل أن الاعتماد يمثل سقفًا ماليًا لا يجوز تجاوزه، وهو ما يحول دون أي تصرف انفرادي من الآمر بالصرف قد يؤدي إلى تحميل الخزينة العمومية أعباء غير مرخص بها، الأمر الذي يعكس الطابع المقيد لاختصاصه المالي.

ويتعزز هذا القيد بشكل أوضح في ظل أحكام القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، حيث أقرّ المشرع آليات رقابية صارمة لضمان احترام توفر الاعتمادات قبل تنفيذ النفقة. فقد نصت المادة 27 منه[2]، على التزام المحاسب العمومي بالتحقق من "توفر الاعتمادات المالية" قبل قبول أي نفقة، وهو ما يشكل رقابة لاحقة تكمل الرقابة القبلية التي يمارسها المراقب الميزانياتي.

وبالتالي، فإن الآمر بالصرف لا يتمتع بحرية مطلقة، بل يخضع لنظام رقابي مزدوج يمنعه من الالتزام بنفقات غير مغطاة ماليًا، وإلا عُدّ فعله مخالفة صريحة لقواعد الانضباط الميزانياتي.

أخيرًا، فإن مخالفة قيد الاعتماد المالي لا تُعد مجرد خطأ إداري بسيط، بل تترتب عنها مسؤولية مالية وشخصية للآمر بالصرف، في إطار نظام المسؤولية المنصوص عليه خاصة في الأمر رقم 95-20 المتعلق

[1] المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية عدد 53، والذي جاء ليحدد الاطار القانوني لقوانين المالية، حيث صدر في شكل قانون عضوي تطبيقا للمادة 141 من التعديل الدستوري لعام 2016 الصادر بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016.

[2] تعد المادة 91 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي في الجزائر، الصادر في 21 يونيو 2023، جزءاً من الإطار القانوني الجديد الذي ينظم التسيير المالي، وتندرج ضمن الأحكام الخاصة بمسؤوليات المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف، مع التركيز على تحديث إجراءات الرقابة وتفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة.

بمجلس المحاسبة[1]، الذي اعتبر خرق القواعد المنظمة لتسيير الأموال العمومية من قبيل مخالفات الانضباط الميزانياتي والمالي. كما أن النظام القانوني يؤكد على توزيع المسؤولية بين مختلف المتدخلين في تنفيذ الميزانية، بما فيهم الآمر بالصرف.

وعليه، فإن قيد الاعتماد المالي لا يهدف فقط إلى تنظيم النفقات، بل يشكل أداة قانونية لضمان الشفافية والانضباط المالي، وحماية المال العام من كل أشكال التبذير أو التجاوز.

[1] الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم، هو النص التشريعي الأساسي الذي ينظم مجلس المحاسبة الجزائري، مانحاً إياه طابعاً قضائياً لرقابة البعد على الأموال العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 50. يوسع هذا القانون صلاحيات المجلس لتشمل فحص تسيير الدولة، الجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية، مع التركيز على فعالية ونجاعة استخدام الموارد.

خلاصة:

في الختام، يتضح أن الآمر بالصرف يمثل ركيزة أساسية في نظام المالية العمومية، لما له من دور محوري في تنفيذ الميزانية وفق القوانين المعمول بها. وقد أحاطه المشرّع الجزائري بجملة من الضوابط القانونية التي تضمن حسن أداء مهامه وتحدد مسؤوليته بدقة. كما أن الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي يعزز مبدأ الرقابة والتوازن في تسيير الأموال العامة. ورغم وضوح الإطار القانوني، إلا أن التطبيق العملي قد يطرح بعض التحديات المرتبطة بالحوكمة والرقابة. مما يستدعي تعزيز التكوين والتأطير المستمر لهذه الفئة. وبالتالي، فإن تطوير أداء الآمر بالصرف يساهم في تحقيق الفعالية والشفافية في إدارة المال العام. ومن ثم، يبقى تحسين الإطار القانوني والتطبيقي ضرورة لمواكبة التحولات الحديثة في التسيير العمومي.

الفصل الثاني

الدور الإجرائي ومسؤولية الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية

المالية العامة هي من الركائز الأساسية التي يقوم عليها تسيير الدولة ومختلف الهيئات العمومية، حيث تخضع لمجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى ضمان حسن استعمال الأموال العمومية وتحقيق الفعالية والشفافية في إدارتها. وفي هذا الإطار، يبرز دور الآمر بالصرف كفاعل محوري في تنفيذ العمليات المالية، سواء تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات، إذ يُخوّل له القانون صلاحيات واسعة تمكّنه من اتخاذ القرارات المالية في إطار احترام القواعد الميزانياتية والمحاسبية. غير أن هذه الصلاحيات تقابلها جملة من القيود والرقابات التي تمارسها أجهزة مختصة، بهدف الحد من الانحرافات وضمان مشروعية العمليات المالية. ومن ثم، تطرح إشكالية التوازن بين سلطة الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية، وبين خضوعه للرقابة وتحمله للمسؤولية القانونية عن أفعاله. وعليه، يهدف هذا الموضوع إلى إبراز دور الآمر بالصرف في مختلف مراحل تنفيذ العمليات المالية، وكذا تحليل علاقته بأجهزة الرقابة ونظام مسؤوليته القانونية.

انطلاقًا من أهمية الآمر بالصرف في تجسيد السياسة المالية للدولة، يقتضي تحليل هذا الموضوع تقسيمه إلى محورين أساسيين: يتناول الأول دور الآمر بالصرف في مختلف مراحل تنفيذ العمليات المالية، سواء تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات، من خلال إبراز صلاحياته في الالتزام والتصفية والأمر بالدفع والتحصيل. أما المحور الثاني، فيُعنى بدراسة علاقة الآمر بالصرف بأجهزة الرقابة المختلفة، وكذا تحديد نظام مسؤوليته القانونية المترتبة عن ممارسته لمهامه في إطار حماية المال العام.

المبحث الأول: دور الآمر بالصرف في مراحل تنفيذ العمليات المالية

يتناول هذا المبحث بالدراسة الدور المحوري الذي يضطلع به الآمر بالصرف في مراحل تنفيذ العمليات المالية، باعتباره المسؤول عن تجسيد الاعتمادات المالية على أرض الواقع. وعليه، سيتم التطرق في المطلب الأول إلى دوره في تنفيذ النفقات خلال المرحلة الإدارية، من خلال إبراز مختلف الصلاحيات المرتبطة بالالتزام والتصفية والأمر بالدفع، في حين يُخصص المطلب الثاني لبيان دوره في تنفيذ الإيرادات، عبر توضيح كيفية إثبات الحقوق العمومية وتصفيتها وإصدار أوامر التحصيل في إطار احترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها.

المطلب الأول: دور الآمر بالصرف في تنفيذ النفقات (المرحلة الإدارية).

الآمر بالصرف يُعد الفاعل الأساسي في تنفيذ النفقات خلال المرحلة الإدارية، إذ يتجلى دوره في ممارسة سلطة الالتزام بالنفقة والتصفية، ثم إصدار الأمر بالصرف أو حوالة الدفع. يمر تنفيذ النفقات بمرحلتين أساسيتين: الأولى تتعلق بالالتزام وتحديد المبالغ المستحقة (الفرع الأول)، والثانية تخص إصدار الأوامر بالدفع (الفرع الثاني). يتطلب هذا التسلسل احترام الإجراءات القانونية والتنظيمية، لضمان فعالية وشفافية الإنفاق العمومي[1] .

الفرع الأول: سلطة الالتزام بالنفقة (L'engagement) والتصفية (La liquidation).

سلطة الالتزام بالنفقة والتصفية هي مرحلتين أساسيتين في تنفيذ النفقات العمومية، حيث تتمثل الأولى في الالتزام بالنفقة (L'engagement) بوصفه إجراءً قانونياً يُنشئ عبئاً مالياً على عاتق الإدارة نتيجة قرار إداري أو عقد، بما يكرّس مبدأ شرعية الإنفاق وربطه بالاعتمادات المفتوحة. أما المرحلة الثانية،

[1] المواد 26 و27 من القانون 23-07 تعزز مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، وتؤكد أن الآمر بالصرف مسؤول عن صحة النفقة والملاءمة.

وهي تصفية النفقة (La liquidation)، فتقوم على التحقق من وجود الدين وتحديد مبلغه بدقة استناداً إلى الوثائق المثبتة، تمهيداً للأمر بالدفع، بما يضمن سلامة التنفيذ واحترام قواعد المحاسبة العمومية.

أولاً: الالتزام بالنفقة (L'engagement de la dépense)

تُعد مرحلة الالتزام بالنفقة، والتي يُطلق عليها أيضاً الارتباط بالنفقة أو عقد النفقة، المرحلةَ الأولى والحاسمة في سلسلة تنفيذ النفقات العمومية، إذ تمثل النقطة التي تنشأ عندها العلاقة المالية بين الإدارة والدائن، فإن الالتزام بالنفقة هو ذلك التصرف القانوني أو المادي الذي يترتب عنه إنشاء دين في ذمة الدولة أو إحدى هيئاتها العمومية. ومن هذا المنطلق، فإن الالتزام بالنفقة لا يُفهم بوصفه مجرد إجراء تقني، بل باعتباره عملاً قانونياً يُرتب آثاراً مالية ملزمة للإدارة. ويُعد أيضاً تعبيراً عن إرادة السلطة العمومية في إنشاء نفقة محددة في مواجهة الغير، سواء تعلق الأمر بصفقات عمومية أو تعاقدات أو قرارات إدارية ذات أثر مالي. كما يشكل هذا الالتزام المصدر القانوني الذي تنبني عليه باقي المراحل اللاحقة مثل التصفية والأمر بالدفع.

وتكمن أهميته في كونه يضمن شرعية النفقة منذ بدايتها ويحول دون الإنفاق غير المبرر أو العشوائي. وبالتالي فهو يمثل آلية رقابية أولية على المال العام. كما يعكس مبدأ تقييد سلطة الإدارة في الإنفاق في إطار الاعتمادات المقررة قانوناً. وهو ما يجعل منه حجر الزاوية في نظام المحاسبة العمومية وحماية المال العام.

ثانياً: تصفية النفقة (La liquidation de la dépense)

أدى صدور القانون 23-07 إلى إعادة هيكلة جوهرية لإدارة النفقات العمومية، بما ينسجم مع متطلبات ومعايير المحاسبة الدولية الحديثة. فقد شدد النص القانوني على تعزيز دور الآمر بالصرف، حيث

أكد على مسؤوليته الكاملة عن صحة عملية التصفية، مما يفرض عليه رقابة دقيقة على مختلف مراحل تنفيذ النفقات. كما تطرق القانون في المادة 112 إلى المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، محدداً نطاق التزاماته في مجال تنفيذ العمليات المالية وضمان شفافيتها. وبذلك، يسعى القانون إلى ترسيخ مبادئ الحكامة المالية وتحقيق مزيد من الفعالية والشفافية في تسيير الأموال العمومية، بما يعزز الثقة في النظام المالي للدولة. وتكتسي هذه المرحلة طابعاً رقابياً داخلياً[1]، إذ تمثل وسيلة لضمان مشروعية النفقات قبل الانتقال إلى مرحلة الأمر بالدفع. كما تعكس مبدأ الدقة والشفافية في تسيير الأموال العمومية، من خلال ربط الدفع الفعلي بما تم إنجازه فعلاً. وبالتالي فإن التصفية ليست مجرد إجراء حسابي، بل عملية قانونية وفنية تضمن صحة الدين العمومي وتحدد نطاق التزام الإدارة المالي بدقة وموضوعية. وعلى هذا تتضمن تصفية النفقة في غالب الأحيان عمليتين متتابعتين وهما كل من عملية التأكد من أداء الخدمة (Service) (fait)، وعملية التحديد الدقيق لمبلغ النفقة.

فالتصفية إذن هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة العمومية، والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائن، على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين.

الفرع الثاني: إصدار الأمر بالصرف أو حوالة الدفع (L'ordonnancement)

يشكل القانون رقم 23-07 الصادر في 21 جوان 2023 محطة هامة في مسار تحديث المحاسبة العمومية والتسيير المالي في الجزائر، حيث ألغى القانون رقم 90-21 وأرسى قواعد جديدة أكثر وضوحاً وفعالية. يحدد القانون الجديد في مادته الرابعة مهام الآمر بالصرف، والتي تشمل إثبات الحقوق والالتزامات،

[1] المادتين 108 و112 من قانون القانون 23-07، السالف الذكر.

التصفية، وضمان الالتزام بالنفقات وإصدار الأوامر بالدفع ضمن حدود الاعتمادات المرصودة. كما عرّفت ا إجراء إصدار الأمر بالصرف بأنه العملية التي يتم من خلالها إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية[1]، مؤكدة على مركزية هذا الدور في الدورة المالية للدولة. وتبرز المادة 54 وما يليها ضرورة أن تكون النفقات مقررة ومصفاة قبل إصدار أوامر الدفع، ما يعزز مبادئ الشفافية والانضباط المالي. فضلاً عن ذلك، تم تنظيم تفويض الإمضاء وتعيين الآمرين بالصرف عبر مراسيم تنفيذية، أهمها المرسوم التنفيذي رقم 24-92 لسنة 2024، مما يسهم في توضيح وتسريع آليات تنفيذ النفقات العمومية.

ومن هذا المنظور، فإن الأمر بالصرف يُجسّد الأداة التنفيذية التي تمنح النفقة العمومية طابعها الإلزامي القابل للدفع بعد أن كانت مجرد حق مُثبت في مرحلة التصفية. فهذه الأخيرة، رغم أهميتها في تحديد الدين والتحقق من صحته، تبقى ذات أثر تحضيري غير تنفيذي ما لم تُستكمل بصدور الأمر بالصرف. كما يُبرز هذا النظام التدرجي مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمالية، بما يضمن رقابة فعّالة على صرف المال العام. ويتميّز الأمر بالصرف أيضاً بطابعه التقديري، إذ يُمنح للآمر بالصرف سلطة تقييم ملاءمة الدفع أو تأجيله أو حتى رفضه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، شريطة احترام القواعد القانونية والتنظيمية. وعليه، فإن هذه المرحلة تُجسد نقطة التوازن بين متطلبات تنفيذ النفقات وضمان حماية المال العام من أي صرف غير مبرر أو غير ملائم.[2]

يتمثل الأمر بالصرف من الناحية الشكلية في وثيقة مكتوبة تُعرف في التطبيق العملي باسم ''الأمر بالدفع'' أو ''حوالة الدفع''، حيث تختلف التسميات دون أن يؤثر ذلك على طبيعته القانونية أو وظيفته

[1] المادة 58 من القانون رقم 23-07 الصادر في 21 جوان 2023، سالف الذكر.

[2] المادة 58 من القانون رقم 23-07 الصادر في 21 جوان 2023، سالف الذكر.

التنفيذية في منظومة المحاسبة العمومية. ويُعد هذا السند أداة رسمية لا غنى عنها لإتمام عملية تحويل الاعتماد المالي من مرحلة القرار الإداري إلى مرحلة التنفيذ الفعلي من طرف المحاسب العمومي. ويُحرر الأمر بالصرف في ثلاث نسخ متطابقة، تتوزع وفق نظام لوني دقيق؛ نسخة أصلية بيضاء تُعد المرجع الأساسي في التنفيذ والحفظ، ونسختان مرافقتان باللونين الأزرق والأصفر تُستخدمان لأغراض الرقابة والتتبع الإداري والمحاسبي. ويكتسي هذا التعدد في النسخ أهمية تنظيمية كبيرة، إذ يسمح بتأمين مسار النفقة وضمان إمكانية المراجعة اللاحقة لكل عملية دفع. كما يشترط أن يُصدر الأمر بالصرف باسم الدائن ولمصلحته المباشرة، بما يعكس مبدأ تخصيص النفقة وربطها بصاحب الحق الفعلي دون أي غموض أو تحويل غير مشروع. ويجب كذلك أن يُحرر وفق الأشكال والإجراءات التنظيمية المعمول بها، سواء من حيث البيانات الإلزامية أو التوقيعات أو الإحالات القانونية. ويُسهم هذا الإطار الشكلي الصارم في تعزيز شفافية تسيير المال العام والحد من الأخطاء أو التجاوزات المحتملة. وبالتالي فإن الأمر بالصرف لا يُعد مجرد وثيقة إدارية، بل هو سند قانوني ومحاسبي دقيق يضمن سلامة تنفيذ النفقة العمومية وفق الضوابط التشريعية والتنظيمية المعمول بها[1].

المطلب الثاني: دور الآمر بالصرف في تنفيذ الإيرادات

يتحدد دور الآمر بالصرف في تنفيذ الإيرادات العمومية ضمن المرحلة الإدارية من خلال ممارسته لسلطة إثبات الحقوق وتصفيتها (الفرع الأول)، حيث يقوم بتحديد أساس الدين العمومي وتقدير مبلغه والتأكد من قانونيته، ثم يتولى إصدار سندات التحصيل التي تُعدّ الأداة القانونية التي تأذن للمحاسب

[1] د/ سرباح خالد و د بن عتو بن علي، دور الرقابة المالية المسبقة في حوكمة الإنفاق العام في الجزائر–رقابة المراقب المالي أنموذجا–، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد: 07 – العدد 02، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، سنة2022، ص721.

العمومي بالشروع في عملية التحصيل (الفرع الثاني)، بما يضمن فعالية تحصيل الموارد واحترام القواعد المنظمة للمالية العمومية.

الفرع الأول: إثبات الحقوق وتصفيتها

يُعدّ إجراء الأمر بالتحصيل المرحلة القانونية التي تلي مرحلتي الإثبات والتصفية في مجال تحصيل الإيرادات العامة، حيث يكتسي هذا الإجراء أهمية بالغة في النظام المالي العمومي باعتباره الوسيلة الرسمية التي تسمح للإدارة العمومية بالمطالبة الفعلية بحقوقها المالية تجاه المدينين. وخلافًا لإجراءات الإثبات التي تهدف إلى التأكد من وجود الدين العمومي وتحديد أساسه القانوني، وإجراءات التصفية التي يتم من خلالها تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه، فإن الأمر بالتحصيل يمثل التصرف الإداري الذي يأذن بموجبه الآمر بالصرف بتحصيل الدين وإدراجه ضمن الإيرادات المستحقة للخزينة أو للهيئة العمومية المعنية. ويُعد هذا الاختصاص من الصلاحيات الحصرية للآمرين بالصرف دون غيرهم، وذلك تكريسًا لمبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يتولى الأول إنشاء الحقوق المالية وتحديدها، بينما يتكفل الثاني بعملية التحصيل المادي للأموال[1].

ويستند إصدار أوامر التحصيل إلى وجود ديون عمومية مثبتة ومصفاة لفائدة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ويختلف شكل الأمر بالتحصيل باختلاف طبيعة الإيراد العمومي ومصدره القانوني. ففي مجال الضرائب المباشرة، يأخذ الأمر بالتحصيل شكل الجداول الضريبية التي تتضمن أسماء المكلفين بالضريبة والمبالغ المفروضة عليهم، وتُعد هذه الجداول سندًا قانونيًا يسمح

[1] محمد مسعى، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص63.

للمحاسب العمومي بالشروع في التحصيل. أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة والرسوم المختلفة، فقد يتجسد الأمر بالتحصيل في شكل إشعارات أو سندات تحصيل توجه إلى المدين قصد الوفاء بالتزاماته المالية داخل الآجال المحددة قانونًا. كما قد تصدر أوامر التحصيل في مجال أملاك الدولة عندما يتخلف المستفيدون من استغلال الأملاك العمومية عن تسديد المستحقات المترتبة عليهم، فتقوم الإدارة المختصة بإعداد أوامر بالتحصيل قصد استرجاع الحقوق المالية للدولة[1].

ومن جهة أخرى، قد يكون مصدر الدين العمومي حكمًا أو قرارًا قضائيًا نهائيًا، كما هو الحال بالنسبة للغرامات القضائية أو التعويضات المالية المحكوم بها لفائدة الدولة أو الهيئات العمومية، حيث يتم استخراج مستند تنفيذي من الحكم القضائي يشكل أساسًا قانونيًا لإصدار الأمر بالتحصيل. وتتميز هذه الحالة بكون الدين لا يحتاج بطبيعته إلى إجراءات إثبات إضافية، لأن الحكم القضائي النهائي يُعد سندًا مثبتًا للحق وقابلًا للتنفيذ مباشرة. كما يمكن أن ينشأ الدين العمومي عن علاقة تعاقدية تربط أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بهيئة عمومية، كعقود الامتياز أو الصفقات العمومية أو عقود تقديم الخدمات، حيث يلتزم المتعاقد بدفع مقابل مالي معين نظير استفادته من خدمة أو منفعة عامة، وفي حالة الإخلال بالتزامه المالي يتم إصدار أمر بالتحصيل لاستيفاء المبالغ المستحقة[2].

وتبرز أهمية الأمر بالتحصيل في كونه يضمن حماية المال العام وتحقيق فعالية التسيير المالي العمومي، إذ لا يمكن للمحاسب العمومي مباشرة إجراءات التحصيل الجبري أو الودي إلا بناءً على سند قانوني

[1] محمد مسعى، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص63.

[2] جباري محمد وبراكنية أيمن، النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، جامعة العربي التبسي – تبسة –، السنة الجامعية: 2021-2022، ص37.

صادر عن السلطة المختصة. كما يسمح هذا الإجراء بإضفاء الطابع الرسمي والقانوني على الدين العمومي، ويُسهم في تكريس مبادئ الشرعية والشفافية والرقابة في تنفيذ العمليات المالية للدولة. لذلك حرص المشرع الجزائري على تنظيم أوامر التحصيل ضمن قواعد المحاسبة العمومية، محددًا الجهات المختصة بإصدارها وشروط صحتها وآثارها القانونية، بما يضمن التوازن بين حماية حقوق الخزينة العمومية واحترام الضمانات القانونية المقررة للمدينين.

الفرع الثاني: إصدار سندات التحصيل (Titres de perception).

يقصد بإصدار سندات التحصيل تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل بصورة رسمية وقانونية، وذلك بعد القيام بعمليتي إثبات الإيراد وتصفيته، حيث يتم تحديد القيمة المالية المستحقة لفائدة الخزينة العمومية وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، مثل تطبيق التعريفة الجبائية أو الرسوم المختلفة. وتُعد هذه المرحلة من أهم مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية، لأنها تمثل الأساس القانوني الذي يسمح للإدارة بالشروع في عملية التحصيل الجبري أو الودي. كما أن عمليتي الإثبات والتصفية تعتبران عمليتين مترابطتين ومتكاملتين، إذ تهدف الأولى إلى التأكد من وجود الحق المالي للدولة، بينما تهدف الثانية إلى تحديد مقداره بدقة، ولذلك غالبا ما يتم إنجازهما في وقت واحد تحت مسمى ‘‘تحديد الإيرادات"[1].

وتدخل عملية إصدار سندات التحصيل ضمن اختصاصات الآمر بالصرف باعتباره الجهة الإدارية المخولة قانونا بإثبات الحقوق المالية العمومية والأمر بتحصيلها، غير أن ذلك لا يعني احتكاره الدائم لهذه العملية، إذ قد تسند بعض إجراءات الإثبات والتصفية إلى جهات أخرى وفقا لطبيعة الإيراد. ففي المجال

[1] محمد مسعى، المرجع السابق، ص63-64.

الجبائي، على سبيل المثال، يقوم المكلف بالضريبة نفسه بالتصريح بالإيرادات الخاضعة للضريبة، لتتولى الإدارة الجبائية لاحقا مراقبتها وتحديد المبالغ المستحقة. كما توجد بعض الإيرادات التي لا تستلزم تدخلا مباشرا من الآمر بالصرف أو أعوان تنفيذ الميزانية، مثل الغرامات والعقوبات المالية المحكوم بها قضائيا لصالح الهيئات العمومية، حيث يترتب عن الحكم القضائي ذاته نشوء الحق المالي وإمكانية تحصيله مباشرة. ومن ثم فإن إصدار سندات التحصيل يعكس الطابع التنظيمي والقانوني للإيرادات العمومية، ويضمن حماية أموال الدولة وتحقيق فعالية التسيير المالي العمومي[1] .

[1] محمد مسعى مرجع سابق ص63-64.

المبحث الثاني: علاقة الآمر بالصرف بأجهزة الرقابة ونظام مسؤوليته

يُعالج هذا المبحث الإطار الرقابي والقانوني الذي يحيط بنشاط الآمر بالصرف، بما يضمن مشروعية تصرفاته وحماية المال العام من أي انحراف. وعليه، سيتم في المطلب الأول التطرق إلى مختلف أشكال الرقابة الممارسة على أعمال الآمر بالصرف، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة، في حين يُخصص المطلب الثاني لدراسة المسؤولية القانونية التي قد يتحملها، بمختلف صورها، نتيجة الإخلال بالالتزامات المفروضة عليه أثناء أداء مهامه.

المطلب الأول: الرقابة الممارسة على أعمال الآمر بالصرف.

يتناول هذا المطلب آليات الرقابة المفروضة على أعمال الآمر بالصرف في إطار تكريس مبدأ الشرعية وحسن استعمال المال العام، حيث تتجسد أولاً في الرقابة الميزانياتية من خلال تأشيرة المراقب الميزانياتي التي تضمن مطابقة الالتزامات للنصوص والتنظيمات المعمول بها. كما تمتد هذه الرقابة إلى مرحلة التنفيذ عبر رقابة المحاسب العمومي الذي يتحقق من مشروعية النفقات وصحتها (الفرع الأول)، مع منحه سلطة الاعتراض عند الاقتضاء.

غير أن المشرّع أقرّ استثناءً يتمثل في حق التسخير ((La réquisitionالذي يتيح للآمر بالصرف تجاوز رفض المحاسب العمومي تحت مسؤوليته الشخصية. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الرقابة الميزانياتية (تأشيرة المراقب الميزانياتي).

استحدث في القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على استحداث تسمية ''المراقب الميزانياتي'' بدلًا من ''المراقب المالي''[1]. في إطار تحديث منظومة الرقابة على تنفيذ الميزانية وتعزيز فعالية التسيير المالي العمومي. كما حدّدت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ

[1] المادة 103 من قانون رقم 23-07، سالف الذكر.

في 14 أكتوبر 2024 الجهة المخوّل لها ممارسة الرقابة الميزانياتية[1]، حيث أُسندت هذه المهمة إلى المراقب الميزانياتي باعتباره هيئة رقابية تتولى التأكد من مدى مطابقة العمليات المالية لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما. وعليه، سيتم في هذا المطلب التطرّق إلى مفهوم المراقب الميزانياتي من خلال بيان تعريفه، واستعراض أهم مهامه، إضافة إلى توضيح المسؤوليات الملقاة على عاتقه في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.

أولاً: تعريف المراقب الميزانياتي

المراقب الميزانياتي هو أحد أهم الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية يتم تعيينه بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية ورقابة المراقب الميزانياتي شرعية وليس ملائمة إذ أنها تقوم على شرعية النفقة، ويعمل المراقب الميزانياتي بمساعدة مساعدين له ويتم تعيينهم بدورهم بقرار وزاري هو شخص يعين من قبل الوزير المكلف بالميزانية وزير المالية)، يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها و يساعده مراقب ميزانياتي مساعد طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم[2]، والمراقب الميزانياتي يكون اما مركزي أو محلي ممركز.

1-مراقب ميزانياتي مركزي: يعين على مستوى كل دائرة وزارية يشرف على رقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، كما أن هناك مراقب ميزانياتي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة.

[1] الجهة المخولة بممارسة الرقابة الميزانياتية هي المراقب الميزانياتي، وذلك تحت السلطة السلمية للوزير المكلف بالميزانية، كما نصت على ذلك بوضوح المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992، ص2101.

2-مراقب ميزانياتي محلي: ويطلق عليه المراقب الميزانياتي الممركز وظهر المراقب الميزاتياتي على هذا المستوى نظرا لتطور وزيادة النفقات على المستوى المحلي إذ تم تأسيس الرقابة على المستوى المحلي من طرف المشرع الفرنسي وفقًا لنص القانون المؤرخ في 13 نوفمبر 1970 المعدل والمتمم بالمرسوم المؤرخ في 1996/07/16 الذي بموجبه تم تأسيس مراقبين محليين على المستوى المحلي وقد أخذ به المشرع الجزائري في إطار اللامركزية الإدارية إذ تم استحداث مصلحة الرقابة الميزانياتية على مستوى كل ولاية[1].

ثانياً: مهام المراقب الميزانياتي

تكمن مهمة المراقب الميزانياتي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية ويكلف بهذه الصفة على الخصوص بما يأتي[2]:

1) السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به
2) التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
3) إثبات صحة النفقات بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة
4) تقديم النصائح للأمر بالصرف في المجال المالي
5) إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات بالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة[3].

[1] حسين علواش وفري تاريش، النظام القانوني للمراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، الجزائر، سنة 2022، ص19-20.

[2] خيرة عبابسة وصليحة بلعباس، الرقابة الميزانياتية في ظل إصلاح المحاسبة العمومية، مذكرة الماستر، التخصص: قانون عام إقتصادي، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، السنة الجامعية: 2024-2025، ص27-28.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر سنة 2009، ص06.

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة للنفقات التي يلتزم بها:

- أن يرسل المراقب الميزانيائي إلى الوزير المكلف بالميزانية الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات والتعداد الميزانياتي.
- كما يرسل المراقب الميزانياتي نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض.
- لا يأخذ المراقب الميزانياتي بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الآمر الصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب الميزانياتي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الآمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل في كل الحالات تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالمالية.

لقد أوكلت للمراقب الميزانياتي مهمة ذات طابع عام تشمل كل ما يتعلق بتطبيق القانون والتشريع في شقه المتعلق بالنفقات العمومية وتشير المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11 - 381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية[1]، على أن مهام المراقب الميزانياتي بصفته رئيسا بمصلحة الرقابة المهام التالية:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها..
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة على عمليات الميزانية.

[1] المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 11 - 381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد64.

- تمثيل الميزانية لدى لجان الصفقات، ولدى المجالس الإدارية ولدى مجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاط والتي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم.
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية مساندة أي مهمة رقابية أو تقييم للمصلحة في إطار البرنامج المسطر من طرق المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه[1].
- يحدد المراقب الميزانياتي مهام المراقب الميزانياتي المساعد الموضوع تحت سلطته للمراقب الميزانياتي إلى جانب إختصاصه الرقابي المحاسبي، إختصاصات وأدوار أخرى.

وبناءا على المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024[2]، السالف الذكر وبناءا على أحكام المنشور رقم 8158 المؤرخ في 02 نوفمبر سنة 2022 لا سيما الفقرة الأولى منه، فإن الأمر بالصرف يقوم بإعداد الميزانية بالتشاور مع كل من المراقب الميزانياتي والعون المحاسب قبل عرضها على هيئة المداولة مجلس التوجيه أو مجلس الإدارة للمصادقة.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011 المتعلق بمصالح الرقابة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 19، الصادرة بتاريخ 27 نوفمبر سنة 2011، ص21.

[2] المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347، مرجع سابق.

ويقوم المراقبون الميزانيون وبموجب القرار الوزاري رقم 15 المؤرخ في 09 مارس سنة 2023 بممارسة صلاحية الموافقة على ميزانية هذه الهيئات ، حيث تفوض للمراقبين الميزانياتيين لدى الإدارات المركزية صلاحية الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والموجودة على مستوى رئاسة الجمهورية، ووزارة الشؤون الخارجية وكذا المصالح التابعة للوزير الأول وغيرها من الهيئات المركزية التي جاء ذكرها على سبيل الحصر بموجب القرار الوزاري السابق الذكر ، كما تفوض للمراقبين الميزانياتيين لدى الولايات والبلديات صلاحية الموافقة على ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الملحقة بمصالحهم، أي أن الوصاية على الميزانية تمارس على المستويين المركزي المحلي[1]، حيث تتم الموافقة على الميزانية من طرف المراقب الميزانياتي المختص بإمضاء المقرر المشترك ووضع ختم مصالحه على صفحات الميزانية.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي وحق "التسخير" (La réquisition).

في إطار تنفيذ النفقات العمومية، يُمارس المحاسب العمومي رقابة لاحقة على أوامر الصرف، وله حق "التسخير" عند رفض تنفيذ أمر يرى فيه مخالفة للقوانين أو نقصاً في الوثائق. يُقصد بالتسخير المحاسبي إلزام المحاسب بتنفيذ الأمر رغم اعتراضه، بناءً على طلب مكتوب من الآمر بالصرف. وتخضع عملية تنفيذ أمر التسخير لأحكام قانونية دقيقة، تحدد مسؤوليات كل طرف وتضمن حماية المال العام من أي تصرف غير مشروع.

[1] سهام رحال شافية حفار، دور المراقب الميزانياتي في الرقابة على الصفقات العمومية قراءة في المستجدات التشريعية الأخيرة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، الجزائر، 2024، ص501.

أولاً: مفهوم التسخير المحاسبي

إذا رفض المحاسب العمومي المختص القيام بعملية دفع يتضمنها أمر دفع من طرف الأمر بالصرف، يمكن لهذا الأخير اللجوء إلى إجراء التسخير الكتابي للمحاسب، والذي هو حق يكفله القانون للأمر بالصرف تحت مسؤوليته في حالة تجاوز ذلك الرفض[1]. فالتسخير إذن هو إعطاء أمر لشخص غير موجود في النظام السلمي التابع المصدر الأمر[2] .

وثيقة الأمر المتضمن التسخيرة يقوم بإعدادها الأمر بالصرف وفق النموذج الذي يحدده التنظيم، حيث يتوجب أن تتضمن النفقة التي تم رفضها من طرف المحاسب والأسباب التي برر بها هذا الرفض، على أن تتضمن وجوبا العبارة يسخر المحاسب لدفع، وتكون هذه الوثيقة إثباتا لدفع النفقة[3] .

يلجأ الأمر بالصرف لإجراء التسخير للمحاسب العمومي، بهدف ضمان حسن سير المصالح العمومية في حالة الخلاف مع المحاسب العمومي الذي يؤدي لتعليق دفع النفقات[4]، أو مواجهة ظروف طارئة أو استعجالية لم تكن متوقعة.

ثانياً: الأحكام المتعلقة بتنفيذ أمر التسخير

إذا صدر أمر تسخير المحاسب العمومي من طرف الأمر بالصرف المختص، فإن هذا الأخير يكون أما احتمالين للتعامل مع الأمر المعني، إما الامتثال له في حالة مطابقته للمتطلبات القانونية والإجرائية أو

[1] المادة 61 من القانون رقم 23-07، مرجع سابق.

[2] أحمد بوجلال، مدى فاعلية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، مذكرة الماجستير تخصص نقود مالية وبنوك كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة عمار ثليجي. الأغواط الجزائر، 2010، ص119.

[3] المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 يحدد إجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين الجريدة الرسمية عدد 71 لسنة 2024.

[4] Jacques Kimpe. «La réquisition du comptable: une procédure à manier avec prudence». La Lettre des Finances Locales. N°245. 17 mars 2011. إجراء تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي في ظل أحكام القانون رقم 23-07

رفضه في حالة مخالفته التشريع والتنظيم المعمول به، أو رفض الامتثال للأمر الصادر بشكل قانوني ولكل حالة أحكام قانونية متعلقة بها.

1- حالة امتثال المحاسب العمومي لأمر التسخير: الأصل الذي يقرره القانون في تعامل المحاسب العمومي مع أمر التسخير هو الامتثال له لدواعي حسن سير المصالح العمومية والطابع الاستعجالي أو الاستثنائي للنفقة، فإن قام بالامتثال وتنفيذ الأمر تبرأ ذمته من أية مسؤولية شخصية أو مالية وتنتقل المسؤولية عن الإجراء إلى ذمة الأمر بالصرف 5 على أن يقوم المحاسب بإرسال عرض حال إلى وزير المالية وآخر إلى مجلس المحاسبة، خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تنفيذ الأمر بالدفع، مع توضيح أسباب الرفض السابق الذي أدى للجوء الإجراء التسخير عبر نسخة من كل وثيقة محاسبية توضح ذلك وتكون مرفقة مع عرض الحال[1].

وتقوم المسؤولية الشخصية أو المالية للمحاسب العمومي في حالة امتثاله لأمر تسخير صادر فيما يخالف أحكام القانون شكلا أو موضوعا، ولا سيما الحالات التي سندرسها في العنصر الموالي من الدراسة.

يقصد بالمسؤولية المالية للمحاسبين العموميين في هذه الحالة الخاصة بتنفيذ أمر التسخير قيام مسؤوليتهم في حالة تسجيل عجز في الصندوق بناء على صرف غير قانوني أو غير مبرر نفذوه[2] حيث تصدر في هذه الحالة الجهات الرقابية مجلس المحاسبة أو وزير المالية قرارها بتصفية باقي الحساب من المال الخاص للعون المحاسبي المعني[3] والذي يمكن أن يستفيد من إجراء تكفل الخزينة العمومية بدفع مؤقت لباقي

[1] المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 24-344، مرجع سابق.

[2] المادتان 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 24-345 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، يحدد شروط الأخذ بالمسؤولية المالية للمحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات الجريدة الرسمية عدد 71 لسنة 2024.

[3] المادة 112 من القانون رقم 23-07، مرجع سابق.

الحساب في حالة عدم قدرته المالية على تغطيته بأمواله الخاصة، بهدف الضبط الفوري للتوازن المالي، على أن تعود عليه الخزينة العمومية بتعويضها لاحقا[1].

أما المسؤولية الشخصية فتترتب عن حالة خرق أعوان المحاسبة العمومية الواضح للأحكام القانونية التي تنظم تسيير الأموال العامة في حالة ألحقت هذه الخروقات الضرر بالخزينة العمومية أو أي هيئة عمومية وسيرها الحسن[2]، إذ يخضع للعقوبات التي يقررها قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته في الجانب الجزائي والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجانب التأديبي[3].

ويمكن أن يستفيد المحاسب العمومي من إجراء الإبراء الرجائي أو الإعفاء من المسؤولية الكلي أو الجزئي في حالتي المسؤولية الشخصية أو المالية، بقرار يصدره وزير المالية في حالة اثبات المعني حسن نيته أو حالة القوة القاهرة[4] على أن تتحمل ميزانية الهيئة التي يتبع لها المحاسب مبالغ الإعفاء أو الإبراء الممنوحين[5].

المطلب الثاني: المسؤولية القانونية للآمر بالصرف

يتجسد النظام القانوني لمسؤولية الآمر بالصرف في إطار تعددي يوازن بين متطلبات الرقابة المالية وضمانات المشروعية، حيث يخضع، من جهة، للمساءلة أمام مجلس المحاسبة في إطار الانضباط الميزانياتي عن كل إخلال بقواعد تنفيذ الميزانية الفرع الأول)، ومن جهة أخرى، تمتد مسؤوليته إلى المجالين الجنائي

[1] المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 24-345، مرجع سابق.

[2]

[3]مزهود الهاشمي، المرجع السابق، ص511.

[4] المادة 113 من القانون رقم 23-07، مرجع سابق، أنظر أيضا المواد 10-20 من المرسوم التنفيذي رقم 24-345، مرجع سابق.

[5] المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 24-345، مرجع سابق.

والمدني (الفرع الثاني)، لاسيما في حالات الفساد والتبديد وما ينجر عنها من أضرار مالية، بما يعكس تكاملاً بين آليات الردع الزجري وجبر الضرر.

الفرع الأول: المسؤولية أمام مجلس المحاسبة (الانضباط الميزانياتي)

كرّس التعديل الدستوري أحكامًا جديدة تتعلق بآليات نشر تقارير المجلس، بما يعزز مبدأ الشفافية وتكريس الرقابة المؤسساتية في إطار دولة القانون. كما استحدث المشرّع الدستوري تنظيم المجلس بموجب قانون عضوي بدل القانون العادي، وهو ما يعكس إرادة دستورية في تدعيم مكانته القانونية وتحصين نظامه التنظيمي والإجرائي. ويُعدّ هذا التوجه تجسيدًا لتكريس الضمانات الدستورية المرتبطة باستقلالية الهيئات الرقابية وفعالية أدائها الإداري والمؤسساتي.

أولاً: نشر تقرير مجلس المحاسبة من قبل رئيسه

جاء التعديل الدستوري 2020 بأحكام جديدة تتعلق بالتقرير الذي يعده مجلس المحاسبة، فبعدما كان التعديل الدستوري لسنة 2016 ينص على أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا يرسله إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني نص التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا يرسله إلى رئيس الجمهورية[1]، ويتولى رئيس المجلس القيام بنشره وبعد النشر حكم جديد من صميم الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث كان من الصعب الإطلاع على تقرير مجلس المحاسبة، فالنشر يغني عن الإلتزام بإرسال التقارير إلى الأطراف السالفة الذكر، وهو تكريس للشفافية في تسيير الأموال العمومية. ويعتبر التقرير السنوي من أهم الأعمال التي تنبثق عن مجلس المحاسبة، نظرا لكونه يصدر

[1] المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

من جهة مستقلة ومختصة وتتميز بالطابع القضائي، مما يعطي أعماله أكثر مصداقية ونزاهة وحياد، كما أن هذا التقرير يعكس الوضعية الفعلية للتسيير وآفاق المالية العمومية، فيحتوي هذا التقرير على جميع المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات الضرورية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك[1] .

ثانياً: تنظيم مجلس المحاسبة

جاءت المادة 199 من التعديل الدستوري 2020 بنص جديد يتمثل في تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته، ويعتبر النص الجديد تصحيحا لما ورد في دستور 2016، حيث أن عمل السلطات العمومية يحدد بقانون عضوي وليس بقانون عادي[2].

وتظهر أهمية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري من خلال سموها على القوانين العادية وأهمية المجالات التي ينظمها كما يظهر ذلك أيضا من خلال الإجراءات التي حددها الدستور الصياغة هذه القوانين وحين الصادقة عليها حيث تخضع لرقابة وجوبية قبل صدورها، كما أنها تتمتع بحصانة بحيث لا يمكن إعادة النضر فيها إلا بإلغاءها أو تعديلها[3].

[1] هنان مليكة بواب بن عامر جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 مجلة دراسات في الوظيفة العمومية العدد 08 جوان 2021، ص 25 وما يليها.

[2] رابحي كريمة، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد (02) ، العدد (04)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، لشهر ديسمبر2022، ص80-81.

[3] سعيداني لوناسي ججيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية مجلد 02 عدد01، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر ص86-87.

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية (الفساد، التبديد) والمدنية

في ظل الإصلاحات الأخيرة للمنظومة الميزانياتية في الجزائر، وبموجب القانون العضوي 18-15 والمرسوم التنفيذي 24-347 لسنة 2024، تعززت المسؤولية الشخصية والمالية للمراقب الميزانياتي بشكل ملحوظ، حيث أصبح يخضع لرقابة صارمة على مستوى الأداء والبرمجة الميزانياتية. لا تقتصر المسؤولية القانونية لهذا الموظف على الجانب الجنائي المرتبط بجرائم الفساد أو الإهمال[1]، بل تمتد كذلك إلى الالتزامات المدنية والمالية المنصوص عليها في قوانين المحاسبة العمومية. وتؤكد النصوص الجديدة على ضرورة احترام القوانين المالية والتنظيمية، مع ربط المسؤولية بنتائج التأشيرات الممنوحة ونجاعة تنفيذ الميزانية. كما تم إقرار ترتيبات واضحة بشأن إجراءات التغاضي، مما يساهم في ترسيخ ثقافة المساءلة والشفافية في تسيير المال العام. هذه المستجدات تعكس إرادة السلطات العمومية لتعزيز الحوكمة وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي.

وتبرز المسؤولية المدنية من خلال التزام الآمر بالصرف بالمحافظة على الممتلكات العمومية وصيانتها وضمان حسن استعمالها، إذ يتحمل شخصيًا تبعات كل إخلال أو إهمال يؤدي إلى إلحاق ضرر بالأموال أو الأملاك العمومية، خاصة ما يتعلق بمسك جرد دقيق للممتلكات المنقولة والعقارية المقتناة أو الموضوعة تحت تصرفه. كما تمتد هذه المسؤولية إلى تعويض الأضرار الناتجة عن سوء التسيير أو الإهمال الإداري الذي يمس الذمة المالية للإدارة العمومية.

أما المسؤولية الجنائية فتتجسد في متابعة الآمر بالصرف عند ارتكابه أفعالًا تشكل جرائم مالية تمس المال العام، لاسيما جرائم الفساد والتبديد وسوء استعمال الوظيفة، وذلك متى ثبت قيامه بتحويل

[1] ، فمن اصدر المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1446 الموافق 14 أكتوبر سنة 2024، الذي يحدد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية لجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد رقم 72بتاريخ **27 أكتوبر 2024** .

الاعتمادات عن وجهتها القانونية، أو تبديد الأموال العمومية، أو مخالفة قواعد تنفيذ الإيرادات والنفقات المنصوص عليها قانونًا. وفي هذا السياق، ألزم المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين بمسك محاسبة إدارية دقيقة للإيرادات والنفقات[1]، تشمل تسجيل الديون المثبتة، أوامر التحصيل، التخفيضات والإلغاءات، وكذا الاعتمادات المفتوحة والمفوضة والتزامات الدفع والأرصدة المتبقية. ويُعدّ الإخلال بهذه الالتزامات المحاسبية أو التلاعب بها قرينة على سوء التسيير وقد يشكل أساسًا لتحريك المسؤولية الجزائية، خاصة إذا ترتب عنه ضياع المال العام أو الاستيلاء غير المشروع عليه، وهو ما يكرّس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في مجال تسيير المالية العمومية.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تامين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميينالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 30 الصادرة بتاريخ 09 ماي سنة 1993 .

خلاصة الفصل:

يتضح من خلال دراسة الدور الإجرائي ومسؤولية الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية أن المشرّع الجزائري قد أولى لهذه الفئة أهمية محورية ضمن منظومة المحاسبة العمومية، باعتبارها الحلقة الأساسية في تجسيد العمليات المالية المرتبطة بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات وفق القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها. فالآمر بالصرف لا يقتصر دوره على إصدار الأوامر الإدارية المتعلقة بالالتزام بالنفقات أو الأمر بتحصيل الإيرادات، وإنما يمتد ليشمل مسؤولية قانونية وإدارية دقيقة تهدف إلى ضمان حسن تسيير المال العام واحترام مبدأ الشرعية المالية والشفافية في الإنفاق العمومي. كما أن إلزامه بمسك المحاسبة الإدارية ومتابعة مختلف العمليات المالية يعكس إرادة المشرّع في تكريس الرقابة المسبقة والمرافقة على تنفيذ الميزانية.

ومن جهة أخرى، فإن تعدد صور المسؤولية المترتبة عن ممارسة مهام الآمر بالصرف، سواء كانت مدنية أو جزائية أو تأديبية أو سياسية، يكرّس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ويعزز آليات حماية الأموال العمومية من مظاهر الفساد والتبديد وسوء التسيير. لذلك، فإن فعالية تنفيذ الميزانية تبقى رهينة بمدى احترام الآمر بالصرف للإجراءات القانونية والتنظيمية المؤطرة لعمله، ومدى التزامه بمبادئ النزاهة والشفافية والرقابة، بما يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات التسيير الإداري وحماية المصلحة العامة في إطار دولة القانون والمؤسسات.

خـــــاتمة

خاتمة

ختاماً، يتضح من خلال هذا البحث أن وظيفة الآمر بالصرف تحتل مكانة محورية في النظام المالي والإداري للمؤسسات العمومية. فهي تمثل حلقة أساسية تضمن السير الحسن للعمليات المالية وتحقيق الرقابة الفعالة على المال العام، وذلك من خلال الالتزام الصارم بالإطار القانوني والتنظيمي الذي يحدد صلاحيات ومسؤوليات الآمر بالصرف. كما أظهرت الدراسة أن وضوح النصوص القانونية وتحديد المهام بدقة يسهمان في الحد من التجاوزات ويعززان من شفافية التسيير العمومي. غير أن التطبيق العملي يكشف عن بعض التحديات، منها تداخل الاختصاصات أحياناً، وصعوبة الموازنة بين الاستقلالية والرقابة، فضلاً عن حاجة الأعوان العموميين إلى التكوين المستمر لمواكبة المستجدات التشريعية والتنظيمية.

توصيات واقتراحات:

1. **مراجعة التشريعات:** العمل على مراجعة وتحيين النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمهام الآمر بالصرف لتوضيح بعض الجوانب الغامضة، خاصة فيما يتعلق بتوزيع المسؤوليات وحدود الاستقلالية.
2. **تعزيز التكوين المستمر:** ضرورة توفير برامج تكوين مستمر للآمرين بالصرف حول مستجدات التشريع المالي وآليات الرقابة الحديثة، بما يضمن مواكبتهم للتطورات ويعزز من كفاءتهم.
3. **تحسين آليات الرقابة:** تطوير أدوات الرقابة الداخلية والخارجية، وضمان التنسيق الفعّال بين مختلف أجهزة الرقابة (الميزانياتية، المحاسبية، القضائية) لتفادي التداخل في المهام وتكرار الإجراءات.
4. **تشجيع الرقمنة:** الإسراع في رقمنة إجراءات تنفيذ الميزانية واعتماد الأنظمة المعلوماتية الحديثة، مما يقلل من الأخطاء البشرية ويساهم في الشفافية وسرعة معالجة العمليات المالية.
5. **تعزيز الوعي القانوني:** نشر الوعي القانوني لدى الأعوان العموميين بخصوص مسؤولياتهم القانونية، والعقوبات المترتبة عن الإخلال بواجباتهم، من خلال تنظيم ندوات وورشات عمل دورية.
6. **تعميق البحث العلمي:** تشجيع البحوث الأكاديمية حول موضوع الآمر بالصرف وتبادل التجارب المقارنة مع الدول التي حققت نجاحات في هذا المجال بهدف تطوير المنظومة الوطنية.

7. **إعادة النظر في توزيع الصلاحيات:** دراسة إمكانية إعادة توزيع بعض الصلاحيات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي بما يخدم مبدأ التوازن بين الحرية في التسيير والرقابة الفعالة.

وفي الأخير، يبقى تطوير وظيفة الآمر بالصرف رهيناً بإرادة الإصلاح وحسن تطبيق النصوص القانونية، إلى جانب وعي كافة المتدخلين بأهمية الدور الذي يؤدونه في حماية المال العام وتحقيق التنمية المستدامة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولا: المصادر

1-القوانين

أ- الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.

ج- القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53.

د- القوانين العادية

القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42 لسنة 2023.

القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 2011، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، الجريدة الرسمية، العدد 67.

هـ- الأوامر

1. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة.
2. الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، المعدل لقانون البلدية.
3. المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993.

و- المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤوليتهم.
2. المرسوم التنفيذي رقم 92-26 المؤرخ في 13 جانفي 1992، المتعلق بالحسابات الجارية البريدية الخاصة بالمحاسبين العموميين والوكلاء الإداريين، الجريدة الرسمية، العدد 5.
3. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82.
4. المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 6 ماي 1993، المحدد لكيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 24-346، الجريدة الرسمية، العدد 71.
5. المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-95 المؤرخ في 26 فبراير 2013، الجريدة الرسمية، العدد 13.
6. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414، الجريدة الرسمية، العدد 67.
7. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح الرقابة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64.
8. المرسوم التنفيذي رقم 24-343 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، المحدد لكيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين.
9. المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، المحدد لإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية، العدد 71.
10. المرسوم التنفيذي رقم 24-345 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، المحدد لشروط الأخذ بالمسؤولية المالية للمحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، الجريدة الرسمية، العدد 71.
11. المرسوم التنفيذي رقم 24-346 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، المحدد لكيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها، الجريدة الرسمية، العدد 71.

12. المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، الجريدة الرسمية، العدد 71.

ح- القرارات

1. قرار وزارة الاقتصاد رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1991، المتعلق باعتماد الآمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.
2. القرار رقم 838 المؤرخ في 13 نوفمبر 1991، المتضمن كيفيات تنصيب مدير المؤسسة واستلام وتسليم المهام.

ثانيا: المراجع العامة

1. محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2003.
2. عبد الحميد مرغيت، أساسيات المحاسبة العمومية، محاضرات كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر.

ثالثا: المراجع المتخصصة

1. خالد سكوتي، "الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة"، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة غرداية، المجلد 04، العدد 02، 2020.
2. خالد سكوتي، "دور الآمر بالصرف في مراقبة الميزانية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 10، العدد 02، الجزء 02، 2017.
3. د. سرباح خالد، د. بن عتو بن علي، "دور الرقابة المالية المسبقة في حوكمة الإنفاق العام في الجزائر: رقابة المراقب المالي أنموذجاً"، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 07، العدد 02، 2022.
4. رابحي كريمة، "المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة قضايا معرفية، المجلد 02، العدد 04، 2022.
5. سعيداني لوناسي ججيقة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 02، العدد 01.

6. سهام رحال، شافية حفار، "دور المراقب الميزانياتي في الرقابة على الصفقات العمومية: قراءة في المستجدات التشريعية الأخيرة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، 2024.

7. مزهود الهاشمي، "إجراء تسخير الآمر بالصرف للمحاسب العمومي في ظل أحكام القانون رقم 23-07"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 10، العدد 01، 2025.

8. هنان مليكة، بواب بن عامر، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة دراسات في الوظيفة العمومية، العدد 08، 2021.

9. يوسف جيلالي، "النظام القانوني للآمر بالصرف في القانون الجزائري"، مجلة القانون، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد 06، 2016.

رابعا: الأطروحات والمذكرات

أ- الأطروحات

1. خالد سكوتي، *الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية*، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018/2017.

ب- المذكرات

1. باكرية جمال الدين، مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2017/2016.

2. جباري محمد، وبراكنية أيمن، النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2022/2021.

3. أحمد بوجلال، مدى فاعلية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، مذكرة ماجستير، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 2010.

4. حسين علواش فري تاريش، النظام القانوني للمراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة البويرة، 2022.

5. خيرة عبابسة، وصليحة بلعباس، الرقابة الميزانياتية في ظل إصلاح المحاسبة العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2025/2024.

خامسا: المقالات العلمية

1. خالد سكوتي، ''الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة''، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة غرداية، المجلد 04، العدد 02، 2020.
2. خالد سكوتي، ''دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية''، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 10، العدد 02، الجزء 02، 2017.
3. سرباح خالد وبن عتو بن علي، دور الرقابة المالية المسبقة في حوكمة الإنفاق العام في الجزائر-رقابة المراقب المالي أنموذجا-، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد: 07 - العدد 02، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، سنة2022.
4. رابحي كريمة، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد (02) ، العدد (04)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، لشهر ديسمبر2022.
5. سعيداني لوناسي ججيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية مجلد 02 عدد01، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر.
6. سهام رحال، وشافية حفار، ''دور المراقب الميزانياتي في الرقابة على الصفقات العمومية''، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، 2024.
7. مزهود الهاشمي، إجراء تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي في ظل أحكام القانون رقم 23-07، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية - المجلد 10، العدد 01، جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري، الجزائر، 2025، ص501-502.
8. هنان مليكة، وبواب بن عامر، ''جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020''، مجلة دراسات في الوظيفة العمومية، العدد 08، جوان 2021.

سابعا: الاجتهادات القضائية

1. قرار المجلس الدستوري رقم 392/ق.م.د/21 المؤرخ في 31 أوت 2021، المتعلق بدستورية الأمر رقم 21-13.

ثامنا: مواقع الإنترنت

بن لولو سليم بدرالدين، مطبوعة في مقياس المحاسبة العمومية، على الموقع: https://fseg.univ-tlemcen.dz/assets/uploads/fseg/formations/postegraduations/Rerecherche/L3CA-CFcomptabilit%C3%A9%20publique%20salim.pdf

تاسعا: المحاضرات

- عبد الحكيم بن مصباح سواكر، دليل توضيحي للتكوين التحضيري الخاص برتبة مفتش رئيسي للخزينة والمحاسبة والتأمينات، إعداد المكون بن رمضان بلقاسم، الوادي، 12 أكتوبر 2024.

سابعاً: الاجتهادات القضائية

- قرار المجلس الدستوري رقم 392/ق.م.د/21 المؤرخ في 31 أوت 2021، المتعلق بدستورية الأمر رقم 21-13 المعدل لقانون البلدية.

فهرس المحتويات

إهـــداء

شكر وتقدير

قائمة المختصرات

مقدمة 2

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للآمر بالصرف

تمهيد: 5

المبحث الأول: ماهية الآمر بالصرف وتصنيفاته 6

المطلب الأول: تعريف الآمر بالصرف وكيفية تعيينه. 6

الفرع الأول: التعريف اللغوي والوظيفي للآمر بالصرف. 6

الفرع الثاني: شروط التعيين والاعتماد (.L'accréditation) 8

المطلب الثاني: أنواع الآمرين بالصرف. 12

الفرع الأول: الآمرون بالصرف حسب المستوى 12

الفرع الثاني: الآمرون بالصرف حسب الحالة (الآمر بالصرف بالنيابة والمفوض له) 14

المبحث الثاني: المبادئ الحاكمة لمركز الآمر بالصرف 18

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي. 18

الفرع الأول: الأساس القانوني للمبدأ وأهدافه الرقابية 19

الفرع الثاني: استثناءات المبدأ (الجمع بين الوظيفتين في حالات خاصة). 24

المطلب الثاني: استقلالية الآمر بالصرف في التسيير 28

الفرع الأول: حرية اختيار النفقات وتحديد الأولويات 29

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة الآمر بالصرف (قيد الاعتماد المالي). 30

خلاصة: 32

الفصل الثاني: الدور الإجرائي ومسؤولية الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية

تمهيد 34

المبحث الأول: دور الآمر بالصرف في مراحل تنفيذ العمليات المالية 35

المطلب الأول: دور الآمر بالصرف في تنفيذ النفقات (المرحلة الإدارية). 35

الفرع الأول: سلطة الالتزام بالنفقة والتصفية 35

الفرع الثاني: إصدار الأمر بالصرف أو حوالة الدفع 38

المطلب الثاني: دور الآمر بالصرف في تنفيذ الإيرادات 40

الفرع الأول: إثبات الحقوق وتصفيتها 40

الفرع الثاني: إصدار سندات التحصيل 42

المبحث الثاني: علاقة الآمر بالصرف بأجهزة الرقابة ونظام مسؤوليته 44

المطلب الأول: الرقابة الممارسة على أعمال الآمر بالصرف. 44

الفرع الأول: الرقابة الميزانياتية (تأشيرة المراقب الميزانياتي). 44

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي وحق "التسخير" 49

المطلب الثاني: المسؤولية القانونية للآمر بالصرف 52

الفرع الأول: المسؤولية أمام مجلس المحاسبة (الانضباط الميزانياتي) 53

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية (الفساد، التبديد) والمدنية 55

خلاصة الفصل 57

خاتمة **59**

قائمة المصادر والمراجع **62**

ملخص

ملخص:

الآمر بالصرف يُعد أحد الفاعلين الأساسيين في عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة في التشريع الجزائري. يتمثل دوره في إصدار الأوامر بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات وفق القوانين والأنظمة المالية السارية. يتحمل مسؤولية التأكد من شرعية العمليات المالية ومطابقتها للاعتمادات المقررة في الميزانية، مع مراعاة قواعد الحسن التصرف والشفافية. كما يُشرف على إعداد الوثائق المالية، ومراقبة الالتزامات والنفقات، والتنسيق مع المحاسب العمومي لضمان سلامة تنفيذ العمليات. وتخضع أعماله لرقابة إدارية ومالية صارمة لضمان حماية الأموال العمومية وتحقيق الكفاءة المالية. بذلك، يشكل الآمر بالصرف حجر الزاوية في إدارة المال العام وتحقيق أهداف السياسة المالية للدولة.

الكلمات المفتاحية: الآمر بالصرف، الميزانية العامة، التشريع الجزائري، النفقات والإيرادات، المحاسب العمومي، الرقابة المالية، السياسة المالية.

Abstract :

The Authorising Officer is one of the key actors in the implementation of the State budget under Algerian law. Their role is to issue orders for the payment of expenditure and the collection of revenue in accordance with the financial laws and regulations in force. He is responsible for ensuring the legality of financial transactions and their compliance with the appropriations set out in the budget, whilst observing the principles of sound financial management and transparency. He also oversees the preparation of financial documents, monitors commitments and expenditure, and coordinates with the Public Accountant to ensure the sound implementation of operations. His work is subject to strict administrative and financial oversight to ensure the protection of public funds and the achievement of financial efficiency. As such, the Authorising Officer is the cornerstone of public finance management and the achievement of the state's fiscal policy objectives.

Keywords: Authorising Officer, General Budget, Algerian legislation, expenditure and revenue, Public Accountant, financial control, fiscal policy.