

دور الهيئات الإدارية في مكافحة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية

The role of administrative bodies in combating crimes related to public transactions

العربي وردية*

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان

Warda.lar@yahoo.com

- تاريخ الإرسال: 2022/09/16 - تاريخ القبول: 2023/06/11 - تاريخ النشر: 2023/06/18

الملخص: ألزم المشرع ضرورة اتخاذ جملة من التدابير اللازمة للوقاية من الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية ومكافحتها، وذلك عن طريق تفعيل دور أجهزة الرقابة، بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، والدور الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، عن طريق الرقابة المالية على كل الأموال العمومية، بغية الاستعمال الفعال والصارم للوسائل المادية والأموال العمومية، والكشف عن كل المخالفات المالية، وتبذير الأموال، والتحقيق فيها، والحد منها.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، الهيئات الرقابية، جرائم الصفقات .

Abstract: The legislator obliged the need to take a number of necessary measures to prevent and combat crimes related to public transactions, by activating the role of the supervisory bodies, by establishing the National Authority for Preventing and Combating Corruption, in order to implement the national strategy in the field of combating corruption, and the role played by the General Inspectorate of Finance and the Court of Auditors, through financial control over all public funds, in order to make effective and strict use of material means and public funds, detecting all financial violations, and the disclosure, investigation, investigation, and reduction of funds.

Keywords: public procurement, regulatory bodies, transaction crimes.

* المؤلف المرسل: العربي وردية

مقدمة:

تعد الصفقات العمومية جزءا لا يتجزأ من أعمال الدولة، وهي من أكثر المجالات التي تشهد تحرك الأموال العمومية، وهذا ما جعلها عرضة لجميع أشكال الجرائم¹.

ولقد حدد المشرع الجزائري الأفعال المعتبرة جرائم متعلقة بالصفقات العمومية بموجب المواد 26 و 27، و 34 و 35 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته² المعدل والمتمم، والتي تنتشر الكثير من الصعوبات والإشكالات والمتعلقة أساسا بكيفية مكافحتها والحد منها. والتي غالبا ما يتصف مرتكبيها بصفة المجرم المعلوماتي، أي المجرم الذي يتميز بالذكاء، وذلك باكتساب هؤلاء المجرمين المهارة الفنية المتعلقة بالأصول والقواعد المالية والقانونية، ومن ناحية أخرى فإن هؤلاء المجرمين يتميزون من الناحية الاجتماعية بأن لديهم صلات قوية بأفراد المجتمع خاصة أصحاب المناصب والنفوذ والسلطة. الأمر الذي يعيق إمكانية متابعتهم، لذا وجب تبني سياسة خاصة في متابعة هؤلاء المجرمين جزائيا، والتي تبدأ بمرحلة البحث والتحري، وهو ما حتم على المشرع الجزائري تسخير مجموعة من الهيئات الإدارية لحماية هذه الأموال المخصصة للصفقات العمومية. وهو ما يميز هذا النوع من الجرائم عن بقية الجرائم الأخرى، وهذه الهيئات عديدة ومنصوص عليها في العديد من قوانين، إلا أننا سنحاول من خلال هذه الدراسة تركيز الضوء على تلك الهيئات الإدارية التي نظمها المشرع بموجب نصوص قانونية وتنظيمية مستقلة، نظرا لدورها الفعال في مكافحة جرائم الفساد وخاصة جرائم الصفقات العمومية، وتم حصر الدراسة على ثلاث هيئات، والمتمثلة أساسا في هيئة مكافحة الفساد، والمفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة.

وعليه فإن الإشكالية التي سنحاول معالجتها تتمحور أساسا حول مايلي:

كيف يمكن لهذه الهيئات الإدارية الحد من الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية؟ وما هو دورها في إطار ذلك؟ وما مدى فعاليتها في الحد من هذا النوع من الجرائم ومكافحتها؟

للإجابة على هذه الإشكاليات سنقسم هذه الدراسة إلى بحثين: نتطرق في المبحث الأول إلى هيئة مكافحة الفساد، ونخصص المبحث الثاني للمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

¹ - بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.177.

² - القانون رقم 01/06، المؤرخ في 21 محرم 1427، الموافق ل 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 16 رمضان 1431، الموافق ل 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2010، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02 رمضان 1432، 02 غشت 2011، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2011.

المبحث الأول: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (صلاحيتها في الكشف والتحري)

تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب المادة 17 من القانون 01/06 المتعلق بالفساد ومكافحته المعدل والمتمم، والتي تنص على أنه: "تتأهـأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

وتم ضبط تشكيلة هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم 413/06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها³.

وطبقا للمادة 18 من ذات القانون، تعتبر هذـي الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وبالرجوع إلى دستور 2020⁴ نجد أنه نص على هذه الهيئة في المادة 204، لكن بتسمية جديدة، حيث أعاد تسميتها، وأصبحت تسمى بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. والتي جاء فيها: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

ولقد خولت لهذه الهيئة العديد من المهام والصلاحيات المشار إليها بموجب المادة 20 من القانون 01/06 أعلاه، وتم تحديدها بدقة بموجب المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم، والذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام. وهي عموما وفقا للمادة 17 من القانون 01/06 السابق الإشارة إليها تتمثل في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد⁵.

غير أن دورها لا يقتصر على تنفيذ سياسة الوقاية من الفساد فحسب، فالبحث والتحري من أهم الاختصاصات الممنوحة لها في سبيل مكافحة الفساد، لذا خولها القانون صلاحية جمع ومركزة المعلومات التي تساهم في الكشف عن جرائم الفساد بما في ذلك جرائم الصفقات العمومية⁶. وحتى يكون لها ما يعينها على اكتشاف هذه الجرائم ومكافحتها منحها المشرع سلطة طلب المعلومات والوثائق والحصول

³- المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 01 ذي القعدة 1427، الموافق لـ 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية العدد 74 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 01 ذي القعدة الموافق بـ 07 فبراير 2012، الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2012.

⁴- دستور الجزائر 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 15 جمادى الأولى 1442، الموافق 30 ديسمبر لسنة 2020.

⁵- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2013/2012، ص.492.

⁶- انظر المادة 4/20 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، والمادة 3/13 من المرسوم الرئاسي 413/06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وكيفيات سيرها المعدل والمتمم.

على المستندات (المطلب الأول)، وعمل على تجريم كل رفض معتمد في تزويد هذه الهيئة بالمعلومات والوثائق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حق الهيئة في طلب المعلومات والوثائق

في إطار مكافحة جرائم الفساد بما في ذلك جرائم الصفقات العمومية فقد خول المشرع طبقا لنص المادة 21 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لهذه الهيئة صلاحية توجيه طلب للإدارات، والمؤسسات، والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص، ومن كل شخص طبيعي أو معنوي للإطلاع على الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة في تحرياتها للكشف عن هذه الجرائم⁷.

كما بإمكانها طبقا للمادة 1/19 من القانون أعلاه والمادة 1/20 من المرسوم الرئاسي 413/06 الإطلاع حتى على المعلومات المتسمة بالطابع السري، ويؤدي أعضاء الهيئة والمستخدمون الذين قد يطلعون على هذه المعلومات السرية اليمين.

ومن أجل الحصول على أكبر قدر من المعلومات فقد أجاز القانون لهذه الهيئة الاستعانة بالنيابة العامة في جمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بهذه الجرائم، وهي الصلاحية التي تتأكد بمقتضى المادة 7/20 من القانون 01/06 المعدل والمتمم.

غير أن المشرع لم يحدد طبيعة المعلومات والوثائق التي يجوز للهيئة طلبها، وترك لها أمر تقديرها. غير أنه قيدها بقيدين: الأول أن تكون هذه الوثائق مرتبطة بممارسة مهامها الواردة في المادة 20 من القانون أعلاه، والثاني أن تكون هذه الوثائق مفيدة، ويعود تقدير مدى فائدة هذه المستندات للهيئة نفسها.

وبتفحصنا لنص المادة 4/20 من القانون 01/06 والتي تنص على أنه : "...جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها ..."، يثار الإشكال حول ما إذا كان بالإمكان تفسير هذه الفقرة على أنه بإمكان الهيئة تلقي البلاغات والشكاوى لتقوم بالتحري والكشف عن أفعال الفساد أم لا ؟.

هنا نجد أن النص ورد غامضا بهذا الخصوص، وبالرجوع إلى النصوص العقابية نجد تلقي الشكاوى والبلاغات من اختصاص الضبطية القضائية أو النيابة العامة.

⁷ - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.08.

إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة 11 من القانون 01/06، فنجد أنه ومن أجل إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العامة والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

ويمكن تفسير هذا النص تفسيراً موسعاً، غير أنه يبقى تفسيراً ضمناً على أساس أن الهيئة من السلطات الإدارية، كما تعد من قبيل الهيئات العمومية، فلها بذلك صلاحية تلقي البلاغات والشكاوى وبالتبعية تلتزم بالرد عليها⁸.

المطلب الثاني: تجريم كل رفض معتمد في تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق

بالرجوع إلى المادة 1/21 من القانون 01/06 المعدل والمتمم، نجد أن المشرع الجزائري قد أكد صراحة أن أي طلب للهيئة للمعلومات والوثائق يكتسي طابعاً إلزامياً، وكل رفض متعمد وغير مبرر في تزويدها بالمعلومات والوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

وبالتالي لا تقوم هذه الجريمة إلا إذا كان فيه طلباً مسبقاً ورداً سلبياً متعمداً. وهنا يثار التساؤل حول الحالات التي يكون فيها الرفض غير متعمد أي رفضاً مبرراً؟

هنا غالباً ما يتم التذرع إما بالسر المهني لتبرير رفض الهيئة بالمعلومات والوثائق المطلوبة، أو أن تكون هذه الوثائق والمعلومات لا صلة لها بجرائم الصفقات العمومية، أو لا تفيد الهيئة في الكشف عنها. وفي كل الأحوال يرجع للقاضي الجزائي تقدير ما إذا كان الرفض مبرراً أم لا.

وهنا الملاحظ أن فيه تناقض بالنص، فنجد أن المشرع قد منح الهيئة حق الإطلاع على الوثائق والمستندات لإنجاح عملية البحث والتحري، إلا أن إمكانية رفض الهيئات المشار إليها في المادة 21 من القانون أعلاه تمكينها من المعلومات والوثائق المفيدة في الكشف عن جرائم الصفقات العمومية يبقى وارداً، وهذا الأمر من شأنه إعاقة دور الهيئة في القيام بمهمتها.

وقد حدد المشرع عقوبة هذا الرفض طبقاً للمادة 44 من القانون 01/06 المعدل والمتمم والمقدرة بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل من رفض عمداً ودون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات المطلوبة.

فمن خلال ما سبق يمكن القول بأن هذه الهيئة بالرغم من اعتبارها سلطة إدارية إلا أنها تتمتع بسلطات ذات صلة بالسلطة القضائية شبيهة بسلطات الضبط القضائي، ومن جهة أخرى هي تابعة

⁸ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص. 304-305.

لرئاسة الجمهورية، وبالتالي فإن هذا الطابع المتعدد في طبيعة الهيئة يعمل على تقويتها في مجال البحث والتحري يسمح لها ممارسة رقابة مستمرة وبقظة لمكافحة جرائم الصفقات العمومية.

وعلى الرغم من ذلك وبتفحصنا لنص المادة 22 من القانون 01/06 المعدل والمتمم، نجد أنها تثير العديد من الإشكالات والانتقادات والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

إن تطبيق المادة 22 أعلاه يجعل الهيئة رغم تمتعها بالشخصية المعنوية إلا أنها غير مؤهلة للجوء إلى القضاء بصدد وقائع تعد جريمة من جرائم الصفقات العمومية، إذ يتعين عليها إحالة الملف إلى وزير العدل وهو الذي يملك لوحده أمر تحريك الدعوى العمومية.

وبالتالي فالملاحظ أن المشرع الجزائري لم يمنح للهيئة اختصاصات قضائية، وإنما جعلها مجرد طريق موصل إلى الجهة القضائية المختصة، الأمر الذي يؤدي إلى تقييد نشاطات الهيئة وإطالة زمن المتابعة القضائية، فكان من الممكن تمكين الهيئة من إحالة الملف مباشرة إلى النيابة العامة وفي ذلك اختزال للوقت والإجراءات.

المبحث الثاني: دور المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في مكافحة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية

إضافة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد فقد خول المشرع ذات الرقابة على الصفقات العمومية لمكافحة كل الجرائم الماسة بها، وهي تلك الهيئات الإدارية ذات الطابع المالي، والمتمثلة أساسا في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة. ويتم التفصيل في كل واحدة منهما على التوالي وفقا للمطلبين التاليين:

المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية كاشفة لجرائم الصفقات العمومية

ينحصر تدخل المفتشية العامة للمالية بشكل أساسي في الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي، وعمليات رقابة التدقيق. وبذلك فإنها تعتبر هيئة رقابية على أعمال المحاسب العمومي، وهي جهاز دائم للرقابة المالية.

والملاحظ أن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية لم يأت بشكل متكامل دفعة واحدة، بل أنه تكامل عبر مراحل تبعا للتطور الحاصل في مفهوم الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الدولة.

ولهذه الهيئة دورا فعالا في ممارسة الرقابة، ومن أجل ذلك فقد عمل المشرع على توسيع نطاق تدخلها وذلك بتوسيع مجال الهيئات والأشخاص الخاضعة لرقابتها (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى عمل المشرع على توسيع صلاحياتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توسيع مجال الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية:

طبقا للمادة 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 272/08⁹، فإن المفتشية العامة للمالية لها مجال تدخل واسع قصد مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لكل من:

- مصالح الدولة،
- الجماعات الإقليمية،
- الأجهزة والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية،
- الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،
- هيئات الضمان الاجتماعي،
- الهيئات والجمعيات مهما تكن أنظمتها القانونية،
- الأشخاص المعنوية المستفيدة من المساعدات المالية،
- المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ومن ثم، فيتضح جليا اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية، إذ يشمل كامل القطاع العمومي ليتعداه ليشمل جوانب من القطاع الخاص الذي يستفيد من المساعدات التي تقدمها الدولة وهيئاتها العمومية.

وبذلك يكون للمفتشية العامة للمالية صلاحيات واسعة لتشمل جميع الهيئات والمؤسسات العمومية وحتى الخاصة المستفيدة من الدعم، وبذلك يتسع مجال تدخل هذه الهيئة ليشمل جميع الهيئات

⁹ - المرسوم التنفيذي 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، والمتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2008.

المنصوص عليها في المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15¹⁰ المؤهلة قانونا لإبرام الصفقات العمومية.

وفي مواجهة جميع المحاسبين العموميين وأعاونهم، بما في ذلك المحاسبين العسكريين، وهو أمر إيجابي يقوي رقابة المفتشية على جميع المحاسبين دون استثناء.

الفرع الثاني: توسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تعد رقابة التسيير المالي والمحاسبي المهمة الأساسية للمفتشية العامة للمالية، وهي رقابة كلاسيكية مفاجئة مرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، تنصب على مراجعة جميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون على اختلاف رتبهم ومهامهم، ترمي إلى التحقق من أن الإدارات والأجهزة الخاضعة للرقابة تتجز أعمالها لما هو مرسوم لها، فهي رقابة تهدف إلى التحقق من أن جميع العمليات المالية والمحاسبية تتم على النحو المرسوم قانونا.

كما أن للمفتشية دور هام وفعال للتدخل في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، وكشف الجرائم المرتكبة في حقها. ويتجسد ذلك بفحص الصفقة من ناحيتين الشكلية والموضوعية. فمن الناحية الشكلية يتم فحص الصفقة من ناحية: الاطلاع على دفتر الشروط لمعرفة الشروط التي وضعتها الهيئة المعنية بالرقابة، البحث عن طريقة إبرام الصفقة، معرفة الأهداف التي ترمي الصفقة إلى تحقيقها، معرفة تاريخ إبرام الصفقة، التأكد من عدم وجود أفعال أو ممارسات تخل بمبادئ إبرام الصفقة، فحص سجل العروض والتأكد من أنه مرقم ومؤشر عليه والتأكد من تسجيل كل الأطراف حسب تاريخ وصولها، معرفة تاريخ إبرام الصفقة.

أما من الناحية الموضوعية فيتم فحص الصفقة للتأكد من: مطابقة العروض لدفتر الشروط، والتأكد من أن اختيار المتعاقد قد تم باحترام المعايير والمقاييس المنصوص عليها قانونا، وفحص محضر اللجنة والتحقق من وجود قرار تعيينها وصلاحياتها، مراقبة مراحل إبرام الصفقة ومدى احترامها للنصوص القانونية، رقابة عملية تنفيذ الصفقة، والكشف عن الجرائم المتعلقة بذلك (التفويض)، وفحص عمليات تمديد الأجل.

وحتى تقوم المفتشية العامة للمالية بمهامها على أكمل وجه، والتأكد من توافر العناصر الشكلية والموضوعية، وأن الصفقة قد تم إبرامها وفقا للقوانين، فقد حولها المشرع حق التدخل عن طريق مفتشيها

¹⁰ - المرسوم الرئاسي 247/15، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436، الموافق ل 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

قصد القيام بمراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبين العموميين، وذلك بإجراء رقابة تفتيش على النحو التالي:

الحصول على كل مستند أو وثيقة ضرورية، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية، طلب معلومات سواء كان بصفة شفوية أو كتابية، التنقل إلى عين المكان للقيام بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحسابات، الاطلاع على كافة السجلات والمعطيات مهما كان شكلها، التأكد من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات المبلغة¹¹. وتتم عملية التفتيش بشكل مفاجئ ودون توجيه أي إشعار للهيئة الخاضعة للرقابة¹².

ويجب على الهيئات والمصالح الخاضعة للرقابة وتسهيلاً لمهام المفتشية العامة للمالية توفير ظروف العمل اللازمة لأداء مهامهم من تزويدها بكل السجلات والوثائق الخاصة بذلك، والإجابة على كافة مطالب المفتشين، وتمكينهم من الاطلاع على كافة الوثائق الضرورية قصد استكمال بحوثهم واستخلاص نتائجها.

وفي هذا الصدد فإن عدم تقييد أي مسير من المسيرين بذلك يكون موضوع إعدار يبلغ للسلطة الرئاسية للمعني، أو للسلطة الوصية عليه. وفي حالة عدم الاستجابة لذلك في ظرف 08 أيام الموالية له، يحرر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي ويرسله إلى السلطة السلمية أو السلطة الوصية التي عليها القيام بمتابعة ذلك¹³.

إن ما يميز دور المفتشية العامة للمالية أن عملها يبدأ في شكل رقابة مالية يتسع مجالها، ويتنوع موضوعها وتتعدد سلطاتها في مواجهة الهيئات والأشخاص الخاضعين لرقابتها. وقد ينتهي بخصوص الصفقات العمومية إلى الكشف عن وجود صفقات مشبوهة تنبئ بارتكاب جريمة من جرائم الصفقات العمومية.

الملاحظ من خلال ما سبق أنه وعلى الرغم من الأهمية والدور الفعال الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية، خاصة في مجال الصفقات العمومية لتمتعها بصلاحيات واسعة في التحري، والكشف عن جرائم الصفقات العمومية عن طريق الفحص والمعاينة، إلا أنها تبقى غير مستقلة كونها وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، رغم أنها كلفت بالرقابة اللاحقة على تنفيذ العمليات المالية.

¹¹ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص. 309-310.

¹² - انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي 272/08 السابق الإشارة إليه.

¹³ - انظر المادة 14 أعلاه.

فمتابعة جرائم الصفقات العمومية بدء من الكشف عنها، يستوجب وجود هيئات مستقلة مدعمة بوسائل قانونية فعالة، خاصة وأن هذه الجرائم يرتكبها الموظفون العموميين مستغلين الوظيفة العمومية لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة.

لكن دور المفتشية العامة للمالية هنا لا يحقق الغرض، إذ ينحصر في الرقابة الميدانية، ومن ثم الكشف عن مكامن الجريمة دون حق اتخاذ أي حكم أو أي قرار سوى إعداد تقارير وإيصالها إلى وزير المالية الذي كان هو بالأصل من أخطرها للتدخل.

إضافة إلى غياب التناسق بين عمل المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات التي تقوم بدورها في كشف جرائم الصفقات العمومية.

ومن ثم فتبقى رقابة المفتشية العامة للمالية ذات فعالية نسبية رغم تمتعها بصلاحيات رقابية واسعة مجالا وموضوعا.

وحتى لا تنكسر جهود المشرع ومساعيه، يبقى للمفتشية دورا هاما على الأقل في كشف مكامن المخالفات والجرائم، رغم ما يعترضها من نقائص تنعكس سلبيا على فعاليتها¹⁴.

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة مؤسسة عليا لكشف جرائم الصفقات العمومية

مجلس المحاسبة هو مؤسسة مكلفة بالرقابة البعدية على إنفاق الأموال العمومية وحمايتها من التبيد وسوء التسيير ومختلف الاستعمالات غير القانونية التي تضر بالمصالح المالية للدولة.

وباعتبار الصفقات العمومية أهم النفقات العمومية وأحد أهم وأخصب المجالات التي يصرف فيها المال العام، فرقابة مجلس المحاسبة في هذا المجال يعتبر أمرا مفروضا، إذ يلعب دورا مهما في كشف التجاوزات المالية والمخالفات المتعلقة بالنصوص التشريعية والتنظيمية.

فمجلس المحاسبة هو هيئة رقابية بعدية على الأموال العامة، سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية، و قد أنشأ سنة 1980 ليمارس رقابة ذو طابعين إداري و قضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني. إلا أنه تم تضييق اختصاصه سنة 1990 بموجب القانون 32/90 المؤرخ في 04/12/1990¹⁵ باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري من نطاق اختصاصه

¹⁴- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، 302-303.

¹⁵- الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1990.

كما جرد من صلاحياته القضائية . إلا أن الأمر 95 / 20 المؤرخ في 17/07/1995 المعدل بالأمر 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 المتعلقين بمجلس المحاسبة¹⁶ أعاد الأمر إلى نصابه حيث وسع مجال اختصاص المجلس من جديد ليشمل كل الأموال العمومية مهما يكن وضعها القانوني.

فمجلس المحاسبة وفقا للتعديل الأخير يتدخل بصفة إيجابية في عملية الرقابة على الصفقات العمومية، سواء على مستوى رقابة المطابقة أو على مستوى رقابة نوعية التسيير (الفرع الأول)، ومن ثم تظهر مدى فعاليته في ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المطابقة والتسيير

يتدخل مجلس المحاسبة كهيئة رقابة مدى مطابقة العمليات المالية للقوانين والتنظيمات، كما تتدخل لمراقبة التسيير وذلك على الشكل التالي:

أولاً: رقابة المطابقة

يختص مجلس المحاسبة طبقاً للمادة 02 من الأمر 20/95 بمراقبة مطابقة العمليات المالية والمحاسبية التي تقوم بها الهيئات والمصالح التي تدرج ضمن اختصاصه للقوانين والتنظيمات المعمول بها. ومن ثم فهو يختص بمراقبة مدى التزام المصالح المتعاقدة بقانون الصفقات العمومية من الناحية المالية والمحاسبية عند إبرام وتنفيذ الصفقة، ويكون له كل الصلاحيات في القيام بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تعاملت معها.

وتتم الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة على مشروعية الصفقات العمومية بطريقتين: الطريقة الأولى الرقابة على أساس الوثائق المقدمة من المصالح المتعاقدة، والطريقة الثانية تتمثل في الرقابة الفجائية عن طريق القيام بزيارات غير معلنة لهذه الهيئات في عين المكان¹⁷.

وبمجرد الانتهاء من رقابة المطابقة التي يقوم بها مجلس المحاسبة على الصفقة العمومية بإمكانه في ما إذا لاحظ أن الوقائع من شأنها أن تبرر مباشرة دعوى تأديبية ضد المسؤول أن العون التابع للمصلحة المتعاقدة محل الرقابة بتبليغ الهيئة المختصة بمتابعة هذا المسؤول أو العون بهذه الوقائع، على أن يتم إعلام المجلس بالردود محل الإخطار.

¹⁶- الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2010.

¹⁷- انظر المادة 14 من الأمر 20/95 المعدل بالأمر 02/10 المتعلقين بمجلس المحاسبة.

كما بإمكانه في حال اكتشافه عدم مطابقة الصفقة للقوانين والتنظيمات بتوقيع عقوبات على كل مسؤول عن هذه المخالفات بغرامة مالية، على أن يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه المسؤول أو العون عند ارتكاب المخالفة.

ثانياً: رقابة التسيير:

وهي تلك الرقابة التي تركز على رقابة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وعلى ذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقاً للقدرات والسياسات المرسومة والأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وبكفاءة عالية.

فرقابة التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة تنطبق على الهيئات التي تخضع في إبرام عقودها إلى قانون الصفقات العمومية والمنصوص عليها في المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15. وعليه يتولى مجلس المحاسبة مراقبة نوعية تسيير هيئات الرقابة الداخلية والخارجية للصفقات العمومية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية لتحسين الفعالية.

الفرع الثاني: فعالية رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة إدارية مكلفة بمكافحة الفساد على أساس أنه يتمتع بصلاحيات رقابية واسعة على الهيئات العمومية عموماً وهي نفسها المكلفة بإبرام الصفقات العمومية بالنظر إلى المادة 06 من قانون الصفقات العمومية من ثم يمكن القول أن رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية تندرج في إطار مكافحة الفساد إذ أن المجلس يتمتع بالصلاحيات التالية:

- التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات.

- مراقبة جميع المعاملات التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة خاصة الرقابة على الإنفاق بكل خطواتها.

- ضبط وكشف المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي والتي تتمثل في ما يلي:

- التحقق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين والمراسيم .

- التحقق من كل تصرف خاطئ صادر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف أو تبديد أموال الدولة أو ضياعها .

- الكشف عن جرائم الاختلاس و تبديد الأموال و الإهمال والمخالفات المالية والتحقق فيها ودراسة نواحي القصور في نظام الرقابة الداخلية التي أدت إلى وقوعها و اقتراح وسائل علاجها .

وفقا للمادة 27 من قانون مجلس المحاسبة إذا لاحظ المجلس أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل بذلك كما يشعر الأشخاص المعنيين و السلطة التي يتبعونها.

رغم هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة إلا انه لم يصل إلى الأهداف التي كان يسعى إلى تحقيقها و هذا لعدة عوامل من بينها :

- حساسية السلطة التنفيذية اتجاه الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس المحاسبة.

- عدم استقلالية مجلس المحاسبة وتبعيته للسلطة التنفيذية يعتبر عائقا أمام أداء مهامه بنزاهة وشفافية.

- عدم فعالية الأدوات التي يملكها مجلس المحاسبة إذ أقصى ما يمكن أن يفعله هو الحكم بغرامات لا تتجاوز الأجر الذي يتلقاه المسؤول عن المخالفة.

الخاتمة:

فمن خلال ما سبق يظهر بأنه ورغم الدور الفعال والرقابة الصارمة الذي تلعبه هذه الهيئات الإدارية في مكافحة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، خاصة إذا تعلق الأمر بتلك الهيئات الإدارية ذات الطابع المالي، ألا أنها لم تستطع الحد من هذه الجرائم، وذلك باعتبار أن هذه الهيئات لا تتدخل إلا بعد تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات، فهي تسمح بتصحيح التجاوزات المالية المرتكبة، ولذلك يتعين تدعيمها بجميع الوسائل والإمكانات المادية وتدعيمها بالموارد البشرية لأنها تعلن من قلة الإدارات المتخصصة، كما أن قلة الوعي من طرف الهيئات التي تمارس عليها الرقابة من طرف هذه الهيئات يزيد في التقليل من فعاليتها، إضافة إلى عدم استقلالها في أداء مهمتها في الرقابة، فرغم اكتشافها لخرق قاعدة من القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية إلا أن تحريك الدعوى ضد مرتكب الجريمة تبقى مرهونة في يد سلطة عليا أخرى، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن قلة الوعي من طرف الهيئات التي تمارس عليها الرقابة من طرف هذه الهيئات يقلل من فعاليتها مما ينعكس سلبا على الصفقات العمومية بصفة عامة.