

جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



مذكرة بعنوان:

## الرقابة الإدارية على المرفق العام

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ

خنان أنور

إعداد الطالبان:

برغايد بوعمامة

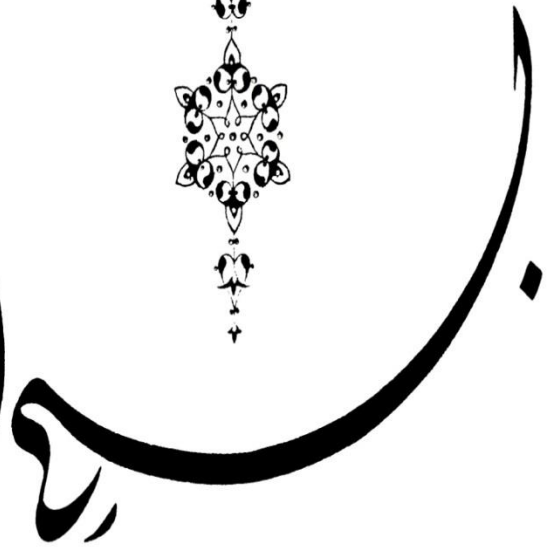
بارود عبد الرزاق

أعضاء لجنة المناقشة :

الرقم	اسم و لقب الأستاذ(ة)	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
01	لغلام عزوز	أستاذ	غرداية	رئيسا
02	خنان أنور	دكتور	غرداية	مشرفا و مقررا
03	زرباني عبد الله	أستاذ	غرداية	عضوا

السنة الجامعية: 1437 – 1438 هـ / 2016 – 2017 م

رسالة محمد بن عبد الله



# الإهداء

إلى كل من تمنى لنا المحظ الطيب . . .

إلى كل من تمنى لنا التوفيق . . .

إلى كل إطارات الجامعة من أساتذة وإداريين

إلى كل زملائنا و زميلاتنا . . .

إلى أعز الناس على قلوبنا . . . عائلتنا الكريمة

إلى والدينا إخواننا

# شكر و عرفان

أهدي هذا العمل إلى أستاذنا **خنان أنور** المشرف على هذا العمل المتواضع حفظه الله ورعاه الذي ما بخل علي بنصائحه القيمة طيلة فترة الإشراف فكانت توجيهاته وإرشاداته تذلل المصاعب والمسالك الوعرة، وتفتح الأبواب المغلقة فإليه أشكر تلك اليد البيضاء جزاه الله عني خير الجزاء .

كما أتقدم بشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفوني بقبول مناقشة المذكرة وتقييمها. إلى جميع أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية عامة وخاصة قسم الحقوق ولا أنسى إدارة القسم. كما أقدم امتناني للذين لم ييخلوا علي بإرشاداتهم و نصائحهم القيمة **بن ساحة يعقوب** .

إلى كل من لم يحملهم قلبي سهوا وحملهم قلبي أهدي لهم هذا العمل.

مفتمه

## مقدمة :

إذا كان القانون الإداري يعرف بأنه مجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص (أي خضوعها لنظام قانوني يميزها عن القانون الخاص وكذلك من ناحية خضوع منازعاتها للقانون الإداري) التي تحكم وتنظم النشاط الإداري للأشخاص العمومية في الدولة فإن مسألة خضوع الإدارة للقواعد العامة التي تنظم نشاطها تقتضي وجود مصطلح الرقابة الإدارية و المقصود بها هي تلك الرقابة الداخلية و الخارجية التي تمارسها الإدارة على نفسها أو تمارسها هيئة وصية عنها.

هذا الإشكال يعتبر من آليات المتفق عليها عالميا في النظم المقارنة يبقى الاختلاف الوحيد في طبيعة التوجه الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للدول في حد ذاتها و إذا كان نشاط الإدارة يظهر و إذا كان المرفق العام حسب بعض الباحثين في المفهوم التقليدي هو يعتبر كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة ، أي أن أعمالها المتعلقة بالمرفق تتصف بالإدارية .

و منه يمكن اعتبار القانون الإداري و قانون المرافق العامة هذه المرافق لا بد لها من رقابة تنظم نشاطاتها حتى لا تتعسف الإدارة في استخدام السلطة و إن كان الهدف مشروعاً و مرتبطاً بمصلحة الدولة فالرقابة الإدارية ترسم معالم الطريق أو تعتبر كخارطة الطريق لنشاط الإدارة فانه بالمفهوم الحديث يشمل المرافق العمومية ذات طابع التجاري و الصناعي و حتى التجاري هذه الأخيرة في ظل قوانين الاتحاد الأوروبي و نقصد هنا اتفاقية مايسريخت 1992 الموقعة بمولندا لا نجد مصطلح المرفق العام بالمفهوم التقليدي بل نجد بالمفهوم الحديث حيث تنص المادة 77 من قانون الاتحاد الأوروبي على ارتفاعات هياكل النقل الجوي و البحري هذه الأخيرة تعتبر مرافق عامة متاحة للجميع و ذات منفعة اقتصادية كبرى للدول الاتحاد و تخضع لرقابة السلطات المستقلة و بالرجوع إلى الجزائر فإن ارتباط فكرة المرفق العام بالرقابة الإدارية هو موضوع محل اهتمام كل باحثي القانون خاصة القانون الإداري ، فإذا كانت المرافق العامة تعتبر مجموعة أشخاص و أموال فانه لا بد لها من رقابة داخلية و خارجية و وصاية تتولى الحفاظ على هذه المقدرات و تساهم في الحفاظ عليها للجمهور و الأمة .

و من الأسباب التي دفعتنا لاختيار موضوعنا الهام هناك أسباب شخصية متمثلة في مساهمتنا في إطراء مكتبة الجامعة بموضوع له علاقة بالواقع المعاش، بالإضافة إلى الرغبة في الإلمام الموضوع و توضيحه و الميل لدراسة موضوع الرقابة الإدارية على المرفق العام.

و هناك من الأسباب الموضوعية تجلّى في قلة الدراسات التي تتناول هذا الموضوع من هذه الزاوية، بالإضافة إلى ما قد يثيره هذا الموضوع من مسائل قانونية تتعلق من الناحية العملية و التطبيقية في مجال تسيير الإدارة العمومية التي تعتبر المرافق العامة.

مما يزيد من أهمية الموضوع و التطور الذي عرفه المرفق العام في الجزائر و مجال تدخله لتحقيق الرفاهية و الرقي الاجتماعي و خلق مقاربة تطبيقية على المرفق العام

أما الهدف الذي نصبو إليه من وراء هذه الدراسة هو المساهمة و لو بالقليل لإبراز الرقابة الإدارية على المرفق العام من جهة و من جهة إطاء رصدي المعرفي في هذا المجال و المساهمة في نشر الوعي القانوني و الثقافي لدى جمهور المواطنين حتى يكون على بينة من أمرهم مما يتوفر لديهم من معرفة الرقابة الإدارية الفعلية للمرفق العام

أما الدراسات التي سبق و التي اعتمدنا عليها تتمثل:

- مذكرة ماجستير بعنوان النظام القانوني للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية ، من إعداد الطالبة لامعة يوسف كلية الحقوق، جامعة ورقلة ، و التي إن اتفقت معها في محور الرقابة فاختلفت معها في أنواع المرافق العامة .
- مذكرة ماستر بعنوان الرقابة الإدارية الذاتية في الجزائر من إعداد الطالب مبارك زكري ، كلية الحقوق ، جامعة ورقلة التي و إن اتفقت معه في جزئية الرقابة الذاتية فإنني استزدت و توسعت في أنماط الرقابة إلى الرقابة الخارجية .

مثل أي بحث فقد اعترضت الدراسة صعوبات كثيرة تمثلت في قلة الدراسات المتخصصة، لذلك فان المهمة ليست باليسيرة فالإلمام بالموضوع الرقابة الإدارية على المرفق العام يتطلب جهدا كبيرا و وقت طويلا، و دراسة معمقة قد يختلف فيها من حيث التصور أو التحليل. و نحن بصدد موضوعي الرقابة الإدارية على المرفق العام تكون أكثر لعدم وجود دراسات معمقة في الموضوع.

فالدراسة تحكمها حدود مبينة في الإشكالية و تساؤلاتها و مقيدة بصعوبات لها علاقة مباشرة بطبيعة الموضوع و ندرة المراجع و طبيعته الشائكة، كل هذه العوامل فرضت في بحثنا صعوبات و لكننا حاولنا التعامل مع هذه الصعوبات بعد تناولنا للموضوع بخطة مع عنوان الموضوع و الإشكالية و تساؤلاتها.

و على ضوء ما تقدم منه يتبادر إلينا الإشكالية التالية:

**- ما مدى مساهمة الرقابة الإدارية في الحفاظ على المرافق العامة في الجزائر ؟**

و تندرج تحت هذه الإشكالية الأسئلة التالية :

- ماهية الرقابة الإدارية ؟

- مفهوم المرفق العام ؟

- دور الرقابة الداخلية و الخارجية في الحفاظ على المرفق العام ؟

و لمعالجة موضوع هذا البحث و الإحاطة بجوانبه المتعددة و الإجابة على التساؤلات المطروحة ، فقد قام هذا البحث على كل من المنهج الوصفي و المنهج التحليلي ، في كل من الفصلين للوصول لأهداف الدراسة ، إذ أن هذه الدراسة تفترض إتباع طريقة معالجة و تحليل النصوص و الاتجاهات و مقارنتها للوصول إلى معرفة موقع المرفق العام و الرقابة الإدارية عليه . و انطلاقا مما سبق فان اعتماد هذا المنهج بعينه كان من اجل إحداث تكامل و ترابط بين مختلف أجزاء الدراسة التي ليست بمنأى عن الصعوبات.

و كخطة لموضوع للدراسة مع منهجية البحث في موضوع الرقابة الإدارية على المرفق العام، فقد تحددت خطة الدراسة لمعالجة الموضوع بتقسيمه إلى فصلين و ذلك على النحو التالي:

- ففي الفصل الأول المعنون بالإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية و المرفق العام في الجزائر ، تناولنا في المبحث الأول مفهوم الرقابة الإدارية قسمناه الى مطلبين كمطلب أول تناولنا تعريف الرقابة الإدارية وفي المطلب الثاني تكلمنا عن أنواع الرقابة الإدارية ، وفي المبحث الثاني تطرقنا الى ماهية المرفق العام معرجين الى مفهوم المرفق العام كمطلب أول وفي المطلب الثاني تحدثنا عن الأساس القانوني للمرفق العام .

- وفي الفصل الثاني عرجنا على تطبيقات الرقابة الإدارية على المرفق العام وقسمناه الى المبحث الأول بعنوان الرقابة الداخلية على المرفق العام وقسمناه الى مطلب أول ممثلا في الرقابة الرئاسية وكمطلب ثان تناولنا التسلسل الهرمي وفي المبحث الثاني تحدثنا عن الرقابة الخارجية على المرفق العام ، معرجين عن رقابة الأجهزة المركزية كمطلب أول وفي المطلب الثاني تحدثنا عن رقابة مجلس المحاسبة.



# الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية  
و المرفق العام في الجزائر

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية و المرفق العام في الجزائر

من خلال هذا الفصل نستعرض ماهية الرقابة الإدارية و المرفق العام و ذلك من خلال مبحثين هما

### المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

و نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الرقابة الإدارية و أنواعها و ذلك من خلال المطالب الآتية :

### المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

و قبل أن نتطرق إلى تعريف الرقابة الإدارية لابد لنا أن نعرّج أولا على نشأة الرقابة الإدارية في الإسلام و النظم المقارنة كفرع أول، و كفرع ثاني نتناول تعريف الرقابة الإدارية و خصائصها.

### الفرع الأول: نشأة الرقابة الإدارية في الإسلام و النظم المقارنة

#### أولا : الرقابة الإدارية في الإسلام :

وقد مارس النبي صلى الله عليه وسلم الرقابة على عماله، ففي صحيح البخاري عن أبي حميد الساعدي قال استعمل رسول الله رجلا على صدقات بني سليم يدعى بن التلبية فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية فقال رسول الله فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا.<sup>1</sup>

و كان أبو بكر يمارس الدور الرقابي بنفسه على عماله، فعندما جاءه معاذ بن جبل من اليمن قال له أبو بكر: ارفع لنا حسابك. " و ذكر الطبري أنه كان يراقب ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم<sup>2</sup> ".

و أما عمر فقد طور آلية الرقابة الإدارية، إذ كان مهتما ذا الأمر أشد الاهتمام، فقد قال يوما لجلسائه: "أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا. "فاستشعاره للمسؤولية جعله يراها من واجبات الإمام، وليست الرقابة لمرة أو مرات ثم تقف، بل هي رقابة دائمة، حتى لا يقل العمل، أو يحصل تجاوزات فيه.

حزام مطير، الإدارة الإسلامية، المنهج والممارسة، الطبعة الأولى، سنة 1417 هـ، ص 11 - 12

2 فوزي كمال أدهم الإدارة الإسلامية، دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة، دار النفائس ببيروت، الطبعة الأولى، سنة 1421 هـ، ص

كما كان يرسل المفتش العام محمد بن مسلمة للرقابة على الولاية وتفحص شكاوى الرعية والتحقق منها وممارسة التحقيق مع الولاية . ومن أشهر ما روي في ذلك تحقيقه في شكوى بعض أهل العراق ضد واليهم سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه، وكذا تحقيقه في شكوى بعض أهل دمشق ضد واليهم سعيد بن عامر رضي الله عنه<sup>1</sup>.

ومن سياسته لولائه أنه ينظر في مال الوالي قبل الولاية، ويسجله في سجل، ثم ينظر ما زاد بسبب الولاية فيأخذ نصفه لبيت المال ونصفه للوالي ولو كان كسبه للمال بطريق حلال، وسبب ذلك أن الناس يجابون الوالي لأجل ولايته ، فجعلهم كأنهم مشاركون لبيت المال، وهذا من فقهه العجيب .

قال البلاذري: فقام عمر هوؤلاء القوم فأخذ شطر أموالهم حتى أخذ نعلًا وترك نعلًا وكان فيهم أبو بكر فقال : إني لم آل لك شيئاً فقال : أخوك على بيت المال وعاشور الأبله فهو يعطيك المال تتجر به فأخذ منه عشرة آلاف ويقال قاسمه فأخذ شطر ماله.

وكان لعمر رغبة في عمل جولة تفتيشية في جميع البلاد التي تحت سلطته، ففي الكامل أن عمر قال :قال عمر :لئن عشت إن شاء الله لأسيرنا في الرعية حولاً فيأني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني أما عمالهم فلا يرفعوا إلي، وأما هم فلا يصلون إلي، فأسير إلى الشام فأقيم شهرين، وبالجزيرة شهرين، وبمصر شهرين، وبالبحرين شهرين، وبالكوفة شهرين، وبالبصرة شهرين، والله لنعم الحول هذا .

كما كان عمر رضي الله عنه يراقب سلوك عماله، ويحاسبهم إذا رأى ما يقدح في عدالتهم، فقد بلغه أن أحد عماله يتمثل بأبيات فيها مدح للخمر، فعزله.<sup>2</sup>

و عندما تكلم دعاة الفتنة في ولاية عثمان سعياً للتمرد عليه ، اجتمع أصحاب رسول الله إلى عثمان رضي الله عنه فقالوا يا أمير المؤمنين أيأتيك عن الناس الذي آتانا قال لا والله ما جاءني إلا السلامة قالوا فإننا قد آتانا وأخبروه بالذي أسقطوا إليهم قال فأنتم شركائي وشهود المؤمنين فأشيروا علي قالوا نشير عليك أن تبعث رجلا ممن تثق بهم من الناس إلى الأمصار حتى يرجعوا إليك بأخبارهم فدعا محمد بن مسلمة فأرسله إلى الكوفة وأرسل أسامة بن زيد غلى البصرة وأرسل عمار بن ياسر إلى مصر وأرسل عبد الله بن عمر إلى الشام وفرق رجلا سواهم فرجعوا جميعاً قبل عمار فقالوا أيها الناس والله ما أنكرنا شيئاً ولا أنكره أعلام المسلمين ولا عوالمهم وقالوا جميعاً الأمر أمر المسلمين ألا أن أمراءهم يقسطون بينهم ويقومون عليهم .  
وأما علي فقد كتب لأشتر النخعي حين ولاه على مصر، وأمره بالاهتمام بالرقابة على العمل (الموظفين) ، ففي كتابه له :  
ثم تفقد أعمالهم وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم، فإن تعاهدك في السر لأموهم جدوه لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية .

عبد الرحمن الضحيان ، الرقابة الإدارية ، المنظور الإسلامي المعاصر ، و التجربة السعودية ، الطبعة 3 ، سنة 1991، ص 211  
بشير عباس العلق ، الإدارة ، مبادئ ، وظائف ، تطبيقات ، الطبعة 1 ، سنة 1999 ، ص 157<sup>2</sup>

وكتب عمر بن عبد العزيز لعدي بن أرطاة أن ابعث إلي بفضل الأموال التي قبلك من أين دخلت " ..

وهذه نماذج لطريقة مراقبة الأداء الحكومي في تلك العهود الإسلامية الأولى، والتي تعتبر نموذجاً للدولة المسلمة المتمسكة بتعاليم دينها.<sup>1</sup>

ثانيا : الرقابة الإدارية في النظم المقارنة :

01 – الرقابة الإدارية في إنجلترا :

يقوم نظام الرقابة الإدارية في إنكلترا على منح حرية واسعة للهيئات والمجالس اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها وهذه الاختصاصات محددة من قبل المشرع على سبيل الحصر أي أن المشرع يحدد الاختصاصات ويترك للهيئات اللامركزية حرية ممارسة هذه الاختصاصات المحددة بحيث لا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان والقضاء والحكومة المركزية. فللبرلمان في إنكلترا يعدل نظم الهيئات اللامركزية سواء بتوسيعها أو تقليصها ، هذا من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فأن التقاليد الإنجليزية تحول دون المساس باستغلال الهيئات اللامركزية وعليه إذا تدخل البرلمان فإنما يكون تدخله غالباً لصالح تلك الهيئات وذلك بمنحها اختصاصات أوسع من تلك التي تتمتع بها سابقاً. كما أن للقضاء في إنكلترا رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية وللسلطة المركزية رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية تتمثل بتفتيشها وتقديم التقارير السنوية عن أعمالها ويتوقف على هذه التقارير مبلغ المكافآت السنوية التي تمنحها الخزنة العامة للهيئات المحلية. وقد تمارس السلطة المركزية رقابة أشد في مجال الأشراف على قيام الهيئات المحلية بمهام تتعلق بإصدار لوائح أو التصرف بأموال البلدية . وكذلك تمارس الرقابة في حالة اشتراط التصديق أو أخذ الأذن المسبق لمباشرة بعض الاختصاصات. وهذا للحكومة المركزية أن تلجأ إلى القضاء إذا ما وجدت أن عمل الهيئات المحلية انطوى على مخالفة للقانون فتقوم بالطعن في أعمال الهيئات المحلية أمام القضاء لإلزامها بالتقيد بأحكام القانون.<sup>2</sup>

02 – الرقابة الإدارية في فرنسا :

تشمل الرقابة الإدارية صورتين هما :

أ) الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية: من حيث التعيين والتأديب وللسلطة الرئاسية المركزية حق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية الى جانب الأعضاء المنتخبين أو تعيين رئيس المجلس المحلي على أن يكون الأعضاء المنتخبون يشكلون الأكثرية في العضوية لضمان استقلال هذه الهيئات إزاء السلطة المركزية. كما أن للسلطة الرئاسية المركزية سلطة التأديب إزاء أعضاء هذه المجالس وسلطة الإيقاف عن العمل والعزل وتنصيب السلطة التأديبية أساساً على الأعضاء المعينين الذين يخضعون للسلم الوظيفي المركزي (5) .

عبد العزيز بن سعد الدغيشير ، الرقابة الإدارية ، المملكة العربية السعودية ، دون سنة طبع ، ص ص 10-121

<sup>2</sup> هاني الطهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، 2014، ص 148 ص 149

وقد تمتد سلطة التأديب أحياناً إلى الأعضاء المنتخبين ولكن الحكومة لا تملك سلطة تقديرية في هذا المجال بل أنها مقيدة بنص القانون كما أن للحكومة الحق بجل المجالس المحلية بأكمله.

ب) الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: وتشمل الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية وكذلك الأعمال السلبية التي تمتنع عن أدائها. فبخصوص رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات الإيجابية فتشمل الأذن والتصديق والأذن ينصب على الأعمال قبل المباشرة بها أي ضرورة حصول موافقة السلطة المركزية قبل قيام الهيئات اللامركزية بالعمال أما التصديق فهو إجراء لاحق على العمل الذي تقوم به الهيئة اللامركزية بمعنى أن العمل الذي قامت به الهيئة اللامركزية لا يكون نافذاً إلا بعد التصديق عليه وإضافة إلى الأذن والتصديق فقد تكون رقابة السلطة المركزية في إيقاف أو إبطال قرارات الهيئات المحلية المخالفة للقانون. أما الرقابة على الأعمال السلبية فتتمثل بفكرة الحلول حيث يمكن للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل إذا امتنعت الهيئة اللامركزية عن القيام به أو أهملت القيام به وكان من شأن هذا الامتناع أو الإهمال تعريض مصلحة المرافق العامة للخطر ففي هذه الحالة يُباح للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات اللامركزية ضمناً لحسن سير هذه المرافق<sup>1</sup>.

رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة :

تتولى هذه الرقابة أجهزة إدارية متخصصة مستقلة عن الجهاز الإداري المركزي أي غير خاضعة للسلطة الرئاسية وفقاً للتسلسل الهرمي التدريجي وتكون مهامها الرقابة على نشاط وقرارات السلطة الرئاسية . أن إنشاء مثل هذه الأجهزة الرقابية يعتبر من التطورات في نظام الرقابة الإدارية حيث تقوم بمراقبة أعمال الهيئات الإدارية المرتبطة بالسلطة المركزية رئاسياً جنباً إلى جنب الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الرئاسية ذاتها وعلى ذلك لم تعد السلطة الرئاسية وحدها تملك حق الرقابة على المنظمات الإدارية المرتبطة بها بل وجدت أجهزة مستقلة تمارس هذه الصلاحية وهو تطور أمله ظروف زيادة النشاط الإداري في مختلف المجالات الأمر الذي لم تعد في ظلها السلطة الرئاسية وحدها قادرة على ممارسة اختصاص الرقابة الإدارية من دون الاستعانة بأجهزة رقابية وفنية وتخصصية . هذا ولا توجد صيغة موحدة لإنشاء الأجهزة الرقابية المستقلة وإنما تقوم كل دولة بإنشائها طبقاً لظروفها وأوضاعها الإدارية وطبيعة النظام السياسي القائم بها . وهذه الأجهزة هي وحدات إدارية مساعدة يكون الهدف من ورائها تقديم المشورة والرأي الفني لإصلاح ما تكشف عنه مخالفات وهذا يجسد التوجه الإيجابي الإصلاحية من العملية الرقابية في الإدارة الحديثة .

وطبقاً لذلك شكلت بعض الدول عدداً من هذه الأجهزة المركزية المتخصصة فقد أنشأت فرنسا ديوان الحاسبات وفي بريطانيا هناك أجهزة مركزية متخصصة كالحاسب العام . وفي مصر تم إنشاء عدد من هذه الأجهزة منها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والجهاز المركزي للحاسبات .

3- الرقابة الادارية في الجزائر:

وفي الجزائر حدى المشرع حدو النموذج الفرنسي من خلال اعتماد الرقابتين الوصائية والرئاسية على المرافق العمومية

هذا وأن الرقابة الوصائية ليست مطلقة بل أنها مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها أو تتعداها .

أما رقابة السلطة الرئاسية فهي سلطة طبيعية وفقاً لأسس النظام المركزي والسلم الإداري الوظيفي من دون اشتراط وجود نص قانوني خاص يقرر ذلك .

### الفرع الثاني: تعريف الرقابة الإدارية و خصائصها

الرقابة من المهام الرئيسية للقادة الإداريين المتأكد من اتجاه العمل الإداري في المنظمة نحو تحقيق الأهداف المبتغاة منه ، وفقاً للخطط الموضوعة و مواجهة أي احتمال للانحراف عنها ، و لذلك فهي من المهام الدائمة المستمرة ذات الأهمية البالغة لكفالة الانضباط و منع الانحراف أو مجرد التراخي في أداء العمل الإداري ، في حدود القواعد و الإجراءات المقررة قانوناً ، مما يتطلب تفصيل موضوعات هذه الرقابة ، و سنحاول في هذا المطلب توضيح مفهوم الرقابة الإدارية التي أوردها فقهاء القانون لهذه الأخيرة .

يمكن تعريف بأنها " المقارنة بين الأداء الفعلي للعمل الإداري و ما هو مخطط له ، و اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة في حلة الاختلاف بينهما ، و بذلك ترتبط الرقابة أساساً بقياس نتائج التنفيذ و مقارنتها بالمعايير الموضوعية طبقاً للخطة للتأكد من تنفيذ ما كان يجب تنفيذه من أعمال إدارية وفقاً للبرامج المعدة سلفاً ، علاوة على تحديد الانحرافات و تحليلها للتعرف على أسبابها ، وتحديد مواقع المسؤولية عنها و من ثم اتخاذ الإجراءات المناسبة لمواجهتها، وإصلاح و تصحيح مسارات العمل الإداري نحو الأهداف المقررة، مع العمل على تلافي تكرار أسباب الانحراف و إزالة العوامل المؤدية إليها.<sup>1</sup>

و يمكن تعريف الرقابة الإدارية بأنها مراقبة السلطات الإدارية المركزية أو اللامركزية لنفسها والإعمال من تلقاء نفسها، أو بناء على طلبات الأفراد و فحص أعمالها و تصرفاتها للتأكد من مدى مشروعيتها.

كما تعرف الرقابة بأنها التي تقوم بها الإدارة بنفسها وذلك لمراقبة أعمالها و القرارات التي تصدر عنها وذلك للتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها<sup>2</sup> .

سامي جمال الدين ، الإدارة و التنظيم الإداري ، حورس للنشر والتوزيع ، الإسكندرية، 2004، ص 282<sup>1</sup>

<sup>2</sup>-حسين حرم واخرون ، اساسيات الادارة العامة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الاردن ، طبعة الاولى ، سنة 1998 ، ص330.

و تركز هذه الرقابة على مبدأ التسلسل الرئاسي أو السلمي الذي يسمح لكل رئيس بمراقبة أعمال مرؤوسيه كما تتم هذه المراقبة بواسطة لجان تحقيق إداري ، و تتميز الرقابة الإدارية بحدود تقلل من فعاليتها و تتمثل في التضامن بين الموظفين و صعوبة تحقيق الرقابة على الأعضاء و خاصة موظفي الدرجات العليا في السلم الإداري .

و يستوي الأمر أن تكون هذه الرقابة الإدارية شاملة تضم كل أعمال و منجزات الإدارة من جوانبها المختلفة وأن تكون رقابة تخصيصه أي تنصب على احد جوانب أعمال الإدارة كأعمال القانونية أو المحاسبية، و هي التي تقتصر على مراقبتها عادة أجهزة الرقابة المركزية.<sup>1</sup>

كما يمكن أن ترد هذه الرقابة الإدارية على كل الأعمال و الأشياء الواقعة في الدائرة اختصاص الإدارة، وقد تقتصر على عينات منها يتم اختيارها لتكون ممثلة لغيرها ، أو تكون هذه الرقابة ميدانية تمارس على الواقع العملي أو أن تكون وثائقية تتعامل مع المستندات و الأوراق و تتنوع الرقابة الإدارية الذاتية من حيث من يمارسها، فنجد رقابة الرؤساء المتتابعين في الإدارة (الرئاسية ) و رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية (الوصاية) ، و رغم تنوع و تعدد صور هذه الرقابة إلا أنها تبقى رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون، و رقابة ملائمة من حيث تناسبها مع أهداف الإدارة العامة و الظروف المحيطة بإصدار القرارات .

و بحكم مسؤولية القادة الإداريين عن نتائج الأداء ، فان حسن سير العمل الإداري و ضمان كفاءته و انتظامه و اطراده تكون من واجباتهم الرئيسية ، و من هنا تؤدي الرقابة التي يتلوها في هذا الشأن دورها بالغ الحيوية في تطوير و رفع مستوى كفاءة الأداء العمل الإداري العام ، و ترشيد الإنفاق في المال العام الذي يتم الصرف منه في المنظمات الإدارية الحكومية ، و من ثم تحقيق الاقتصادية في أداء الخدمات العامة ، و العمل على تحسينها بما يسهم في توفير الرفاهية و التنمية و الحياة الكريمة لإفراد المجتمع .<sup>2</sup>

و تعتبر الرقابة الإدارية وظيفة من وظائف الإدارة تمارس على إدارة المؤسسات و أعمالها و تمارسها عادة الهيئة المختصة فيها بالإشراف عليها مما حدا بالبعض إلى تسميتها بالرقابة الفنية .

1 - حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دراسة تطبيقية مقارنة و دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية 2004 ، ص 72  
- سامي جمال الدين، المرجع السابق ذكره ، ص 2832

إذن هي رقابة السلطات و الأجهزة الإدارية المركزية و اللامركزية لنفسها و لأعمالها أي أن تراقب السلطة الإدارية ما يصدر من أعمال و تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها، ثم تقوم بتصحيحها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر اتفقا و انسجاما مع أحكام و قواعد القانون السائد في الدولة.<sup>1</sup>

فالرقابة الإدارية تعرف على أنها مراجعة الإنجاز وفقا للخطط الموضوعية كما تعرف بأنها: عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير أو الخطط الموضوعية ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المحققة والنتائج المطلوبة واتخاذ فعل تصحيحي.

- عرفها هنري فايول الرقابة بمفهوم الإشراف الدائم كما يلي:

الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال والتأكد من أن المواد المتاحة تستخدم وفقا للخطة الموضوعية..

- من هذا التعريف نعلم أن الرقابة تشمل:..

- الإشراف.

- المتابعة.

- قياس الأداء.

تحديد المعايير الملائمة للقياس عليها.

إتخاذ الإجراء اللازم.

الرقابة الإدارية عند H. Koontz and C.O Donnell

هي قياس وتصحيح أداء الأنشطة المسندة للمرؤوسين للتأكد من أهداف المشروع والخطط التي صممت للوصول إليها قد تحققت...

- أما جورج تيري فقد عرفها بأنها:

قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة .

- وهناك تعريفات أخرى كثيرة إلا أنها وان اختلفت قليلا عن بعضها وهي تؤدي إلى مضمون ومفهوم متكامل لمصطلح

الرقابة الإدارية ، فمن خلال التعريفات السابقة الذكر :

نجد أن علماء الإدارة أجمعوا على التعميمات التالية:

- أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق مقارنته بالمعايير التي وضعها في الخطة ثم تصحيح الانحرافات السلبية.

- إن الرقابة ليست وظيفة مستقلة أو منفصلة عن الوظائف الإدارية الأخرى.

- عمار عوادي ، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة ، الجزائر، طبعة سنة 1982 ، ص 10 1



- إن وضع الخطة وتحديد أهدافها شرطان أساسيان يصعب على المدير أن يقوم بعملهما بسهولة.
  - إن الرقابة في منظمات الأعمال وظيفتها إدارية ضرورية لكل مستوى من المستويات الإدارية في التنظيم.
  - إن الرقابة واجبة ضرورية لجميع الأنشطة للتأكد التام من أن العمل يسير بدقة نحو تحقيق تلك الأهداف.
- و بمعنى آخر الرقابة الإدارية عبارة عن مجهود منظم لتحديد معايير الأداء للأهداف المخططة و تصميم نظم التغذية العكسية للمعلومات و مقارنة الأداء الفعلي بتلك المعايير المحددة سلفا و تحديد ما إذا كانت هناك انحرافات و قياس دلالتها و اتخاذ أي إجراء مطلوب للتأكد من أن جميع موارد المشروع تستخدم بأكثر الطرق الممكنة بكفاءة و فاعلية لتحقيق أهداف المشروع<sup>1</sup>.

للرقابة الإدارية أهمية بالغة و دور مهم كهيئة رقابة على مشروعية القرارات الإدارية، غير أن هذا الدور لا يقتصر على دراسة مشروعية و ملائمة القرارات الإدارية بل يتعداها ليشمل عدة اختصاصات، نذكر<sup>2</sup> أهمها:

- 1- كشف عيوب النظم الإدارية و المالية و الفنية التي تعرقل سير الإدارة العامة، و ذلك من خلال تقصي أسباب ضعف العمل و الإنتاج الإداري و معرفة ما إذا كان الضعف يرجع إلى أسباب مادية ( ضعف الموارد المالية للإدارة ) أو إلى أسباب فنية كغياب التخطيط الإداري و عصف المستوى التكويني و التعليمي للموظفين ( نقص الكفاءات ) ، ويسعى الإدارة ممثلة في هيئة الرقابة من خلال دراسة هذه العيوب إلى إيجاد حلول ووسائل بديلة.
- 2- متابعة تنفيذ القوانين و اللوائح و القرارات الإدارية حيث تتأكد هيئات الرقابة الإدارية من احترام الموظفين للقوانين، كما تتأكد الإدارة من خلال الرقابة من تنفيذ الموظفين لأوامر و تعليمات رؤسائهم.
- 3- الكشف عن مخالفات الموظفين الإدارية و المالية، وكذلك جرائمهم التي قد تقع أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية أو بمناسبةها.

و كذلك الكشف عن جرائم غير الموظفين إذا كانت تمس بسلامة أداء واجبات الوظيفة العامة ،وذلك بعد الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ أي إجراء.

- 4 - دراسة شكاوي المواطنين المتعلقة بمخالفة الإدارة أو موظفيها للقانون أو الإهمال في واجباتهم الوظيفية وكذلك دراسة ما تكتبه الصحف بخصوص الإدارة كالمقالات التي تتناول إهمال الموظفين، أو مخالفة أعمال الإدارة القانون.

ويمكن تحديد الأهداف الرقابة في العمل الإداري العام بما يلي :

<sup>1</sup> أمين عبد العزيز حسين ، إدارة الأعمال و تحديات القرن الحادي و العشرين ، دار قباء للطباعة و النشر ، القاهرة ، سنة 2001 ، ص18

<sup>2</sup> سعيد السيد علي، الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة و التنسيق والاتصال الرقابة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة

- 1- التحقق من بلوغ الأهداف المقررة للمنظمة في البرامج و الخطط ، و قياس مدى الانجاز في ذلك لرفع كفاءة إدارة المنظمة بشكل عام ، و من ثم تقويم مدى نجاح أساليب الإدارة و سياسيتها .
- 2 - مواجهة الانحرافات في أداء العمل الإداري و العمل على تقويمها و تصحيحها و تلافي تكرارها أو الاستمرار فيها ، و إزالة الآثار الضارة الناجمة عنها .
- 3 - توفير الانضباط و الاستقرار ، و ليس الجمود ، داخل المنظمة الإدارية ، و تقييم الانجاز في العمل الإداري لغايات الثواب و العقاب .
- 4 - حماية الأموال العامة و ترشيد الإنفاق الحكومي .
- 5 - كفالة الشرعية و احترام القوانين و اللوائح و التعليمات الإدارية و السياسة العامة للدولة، و ضمان تحقيق المصلحة العامة.
- 6 - المساعدة على اتخاذ القرارات الإدارية السليمة الرشيدة وفقا للبيانات و المعلومات الدقيقة الحقيقية و الواقعية التي أسفر عنها التنفيذ.<sup>1</sup>

و تتمثل خصائص الرقابة الإدارية فيما يلي :

- 1 - رقابة ذات طبيعة إدارية :
- تباشر الرقابة جهة إدارية متخصصة و تحدث بقرارات إدارية و تباشر من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، و تخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.
- 2 - رقابة استثنائية:
- تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة استثنائية و ضيقة تباشر في حدود القانون، لأن الهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية و سلطة اتخاذ القرارات النهائية في عدة اختصاصاتها فلا يجوز للشخص اللامركزية أن يتنازل و لو جزئيا عن صلاحياته مقرر في القانون.
- ولا يجوز للسلطة الإدارية في المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا إلى نصوص قانونية صالحة، لأن المشروع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية.<sup>2</sup>

- سامي جمال الدين، المرجع السالف ذكره ، ص 2831

2 - حسين عبد العال محمد ، المرجع السالف ذكره ، ص 87

إن الرقابة الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فعلى عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد كما يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس.

### المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية:

السائد في معظم دول العالم أن يخضع العمل الإداري العام ، أي الذي يتم في المنظمات الإدارية الحكومية لعدد من الصور التي تمارسها جهات متعددة من داخل الجهاز الإداري و خارجه ، فهناك الرقابة السياسية التي تباشرها سلطات و جهات سياسية و شعبية مثل البرلمان و المجالس الشعبية المحلية و الأحزاب السياسية ، وكذلك الصحافة و وسائل الإعلام للتعبير عن الرأي العام تجاه أعمال و تصرفات المنظمات والأجهزة الإدارية و الحكومية ، و كما تتحقق الرقابة الفعلية بواسطة السلطة القضائية ، حيث تتولى محاكم القضاء الإداري والدستوري على وجه الخصوص الرقابة على مشروعية و دستورية أعمال السلطة الإدارية لكفالة الشرعية وسيادة القانون، بإلغاء الأعمال و التصرفات الإدارية المخالفة للقانون و الدستور و المبادئ القانونية العامة و التعويض عن الأضرار الناجمة عنها<sup>1</sup>، والرقابة كعملية أو وظيفة إدارية يقع عبء مباشرتها على عاتق القادة الإداريين في المنظمات الإدارية و خاصة من النواحي الفنية في العمل الإداري ، وفي هذا الإطار فقد تعددت تقسيمات الرقابة وفقا لبعض المعايير الفنية الإدارية وأهمها ما يلي :

### الفرع الأول: أنواع الرقابة من حيث المدى الزمني و الأهداف ( الموضوع )

بالنظر إلى أنشطة النظام الإداري أو ما يسمى بميكانيكية العملية الإدارية فإننا نجدتها تعتمد على ثلاث مراحل رئيسية حيث تبدأ بتوفير المدخلات ومن ثم عملية التحويل وتنتهي بتحويل المدخلات إلى مخرجات وبالتالي فإن هذا النظام يحتاج إلى أنواع رقابة مختلفة.

#### أولاً: أنواع الرقابة من حيث المدى الزمني:

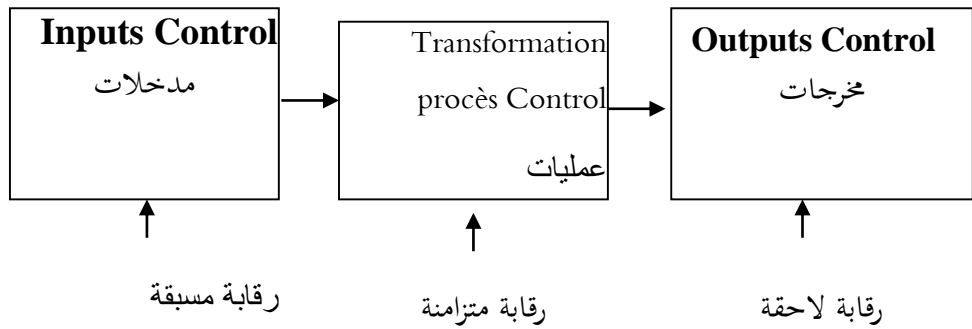
أ - الرقابة المسبقة ( الوقائية ) :

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي يستخدمها المدير في تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغييرات . فعلى المستوى التشغيلي فإن الرقابة

محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، طبعة سنة 2007 ، ص 1.333.

المسبقة تتطلب من المدير تركيز جهوده نحو اختيار المدخلات والسياسات والإجراءات بعناية كاملة للحد قدر الإمكان من أية مشاكل محتملة.<sup>1</sup>

أما المستوى الاستراتيجي *stratégie level* فإن الرقابة المسبقة قد صممت لتنبه وتحذير المدير من أية تغييرات بيئية من شأنها التأثير على تحقيق الأهداف التنظيمية الطويلة الأجل.



ب \_ الرقابة المتزامنة : ( العملية )

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ الأنشطة خصوصاً أثناء عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات والتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التنظيمية الموضوعية ، والرقابة المتزامنة على المستوى التنفيذي تسعى للتأكد من أن النشاط الذي يتم ممارسته أثناء عملية التحويل يؤدي بدقة وموضوعية كما خطط له ولم يشير إلى أي انحراف فالمشرف التنفيذي مثلاً يقضي معظم وقته كل مساء في الحركة بين المحاسبين والزبون وقاعة الطعام والمطبخ لمتابعة عملية تقديم الخدمات والتأكد من رضي الزبون. أما على المستوى الاستراتيجي فتتمثل الرقابة المتزامنة على النتائج الشهرية ومن ثم الفصلية وكذلك الأحداث و المراحل الهامة للتعرف على طبيعة التقدم التنظيمي والعمل على اتخاذ التعديلات الضرورية.<sup>2</sup>

ج - الرقابة اللاحقة (العلاجية):

وهي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على مخرجات الأنشطة التنظيمية بعد انتهاء عملية التشغيل والإنتاج أي أن الرقابة اللاحقة تركز جهودها على المنتج النهائي أو الخدمة العامة فعلى سبيل المثال تقوم شركة *General*

- سامي جمال الدين ، المرجع السابق ذكره، ص 285<sup>1</sup>

محمد فريد الصحف و آخرون، مبادئ الإدارة ، الدار الجامعية الإسكندرية ، سنة 2002 ، ص ص 341 - 342<sup>2</sup>

Electric بمراقبة دقيقة للثلاجات التي تنتجها بعد تجميعها، أو إطفاء الحريق بعد اندلاعه، أما الرقابة اللاحقة في مجال الخدمة العامة فحص ملائمة القرار بعد صدوره للقانون.<sup>1</sup>

وتلعب الرقابة اللاحقة على المستوى الوظيفي ثلاث أدوار رئيسية<sup>2</sup>:

1. تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها وذلك لتقييم فعالية الأنشطة التنظيمية التي تقع تحت سيطرتهم .
2. تستخدم الرقابة اللاحقة كأداة التقييم ومكافأة الموظفين .
3. تحذير وتنبيه المسؤولين عن الحاجة لإدخال تعديلات على المدخلات أو العملية الإنتاجية نفسها .

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة اللاحقة تزود الإدارة العليا بالمعلومات التي تستخدم في عملية تغيير وتعديل خطط المنشأة المستقبلية.<sup>3</sup>

### ثانيا : أنواع الرقابة حسب أهدافها أو موضوعها :

أ. الرقابة الإيجابية :

وتهدف الرقابة الإيجابية إلى التأكد من أن الأنشطة والإجراءات والتصرفات تسير وفق الأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالمنشأة لتجنب الوقوع في المخالفات والأخطاء والانحرافات بما يكفل تحقيق الأهداف.

ب. الرقابة السلبية :

وتهدف إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بطريقة يقصد بها تصيد المسؤولين عن تلك الأخطاء دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف أثناء عملية التنسيق ودون تقديم الافتراضات والحلول لمعالجة المشكلة القائمة وتلافي تكرار حدوثها وهذا النوع من الرقابة غير بناء لأنه يعني الخوف والإرهاب في نفوس أفراد التنظيم.<sup>4</sup>

والفرق بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أن الرقابة الإيجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء كما تهدف الرقابة السلبية.

كامل بربر، الإدارة عملية و نظام ، المؤسسة الجامعية لدراسات ، مصر ط1 ، سنة 1996 ، ص 149<sup>1</sup>

-علي عباس ، اساسيات علم الادارة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، طبعة الاولى ، سنة 2004 ، ص 182.<sup>2</sup>

- حسين حريم وآخرون ، المرجع السالف ذكره ، ص 330<sup>3</sup>

- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السالف ذكره ، ص 333<sup>4</sup>

## ثالثا : أنواع الرقابة حسب الأنشطة و التنظيم :

## 01 - أنواع الرقابة حسب التخصص و الأنشطة : وهناك عدة أنواع من الرقابة حسب النشاطات .

أ. الرقابة على الأعمال الإدارية: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حسن استخدام الموارد البشرية والمادية من خلال متابعة وتقييم جميع الأنشطة الإدارية المختلفة في المنظمة بما فيها الخدمات المقدمة وتمتد لتشمل المستويات الإدارية المختلفة، الهيكل التنظيمي، طرق العمل شئون الأفراد والنواحي المالية الفنية فهي تشمل مكاتب البريد والأحوال المدنية والجامعات والمؤسسات الحكومية والوزارات والبلديات وجميع المرافق التابعة لها.

ومن الأجهزة الحكومية المسئولة عن مراقبة الأعمال الإدارية الحكومية في الجزائر هو مجلس المحاسبة<sup>1</sup>.

ب. الرقابة المالية (المحاسبية) على عمل الجهاز التنفيذي : ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية الأموال من خلال التأكد من حجة التصرفات المالية بعد مراجعة المتحصل من الإيرادات والمتصرف من النفقات وأنها تمت وفق للقوانين والتعليمات والقواعد العامة للميزانية ومن أمثلة الأجهزة الحكومية التي تقوم بهذه المهمات وزارة المالية ، مجلس المحاسبة<sup>2</sup>.

ج. الرقابة الفنية: و يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التركيز على أداء المشرفين الفنيين في المجالات المهنية المختلفة كل حسب نوع نشاطه كالأعمال الهندسية والتصميم الإنتاجية والإدارية والقانونية وتقوم هيئات الرقابة الفنية بمراقبة الأداء إضافة إلى تكاليفه. إضافة أنه تشمل الرقابة الفنية مدى فاعلية أداء الخدمات العامة للحصول على أكبر عائد من الخدمات بأقل تكلفة ممكنة.

د. الرقابة على الأنشطة الروتينية : ويتركز هذا النوع من الرقابة على مجموعة الأعمال والأنشطة والمعاملات المتكررة وقد تكون يومية وتمثل هذه الأنشطة في إجراءات أو أساليب أو مراحل العمل ومن أمثلتها إجازة الموظفين، مشتريات الأثاث، البريد الوارد والصادر، حفظ السجلات والوثائق .

و تتمثل طرق الرقابة الإدارية المستخدمة في إطار تلك الإجراءات الروتينية على ما يلي: خريطة سجل الآلة وتوضح كمية العمل الذي تؤديه كل آلة , و بيان الوقت الضائع دون استخدام وذلك على هيئة شكل بياني يظهر عدد الساعات التي إشتغلها الآلة الواحدة كل يوم من أيام العمل وما أنتجته من وحدات سلعية خلال تلك الساعات أما سجل العامل

أنظر المادة 20 من قانون مكافحة الفساد 01/06 المؤرخ في 20-02-2006 ، الجريدة الرسمية رقم 19 الصادرة بتاريخ 08مارس 2006.<sup>1</sup>  
-خميس عادل ،الرقابة الادارية ودورها في مكافحة الفساد ، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري<sup>2</sup> ، كلية الحقوق ، جامعة ورقلة ، 2013/2012،ص 12

فالغرض منه التوصل إلى معرفة الوقت الذي يستغرقه العامل في عمله ومقدار الإنتاج الذي حققه في ذلك الوقت و الغرض من هذا السجل هو التعرف على مدى إنجاز العامل لواجباته خلال الوقت المقرر.

أما خريطة التصميم فهي توضح طريقة سير العمل وفقا لتسلسل العمليات و مراحلها و تختلف عن خريطة سجل العامل في أنها توضح العمليات التي تتأخر عن موعدها . أما خريطة تقدم العمل فهي توضح مركز العمليات من حيث ما هو مطلوب عمله مثلا في أوامر التشغيل التي عهد بها إلى الآلات و ما تم إنجازها<sup>1</sup>.

هـ. الرقابة الاقتصادية على المشروعات العامة :عادة ما يشمل المشروع على مجموعة من المراحل وغالبا ما تكون هذه المراحل بمثابة مجالات تمارس فيها الرقابة الإدارية بغرض التأكد من أن التصرفات والإجراءات تسيير وفقا للوائح والقوانين والأنظمة بما يكفل تحقيق أهداف المشروع والتنبؤ بالأخطاء والانحرافات المحتملة<sup>2</sup>.

ويشتمل المشروع في العادة على عدة مراحل ،وأهمها ما يلي :

- مرحلة تحديد الأهداف .
- مرحلة جمع المعلومات الأولية .
- مرحلة تحليل المعلومات ودراسة المشروع .
- مرحلة إعداد الخطة الفعلية للمشروع .
- مرحلة إقرار خطة المشروع .
- مرحلة تنفيذ المشروع .
- مرحلة تقييم عملية التنفيذ .
- وأخيراً مرحلة تعديل المشروع إذا اقتضى الأمر ذلك .

## 2 - أنواع الرقابة الإدارية من حيث التنظيم :

### أ\_ رقابة شاملة:

ويتم ممارستها على جميع الأعمال والأنشطة أو النتائج الكلية المكلف بها فرد أو مجموعة من الأفراد أو مؤسسة داخل التنظيم الإداري<sup>3</sup>.

ب\_ رقابة جزئية :ويتم ممارستها على أنشطة معينة ومحدودة داخل الهرم الإداري.

انور احمد رسلان ، مبادئ الادارة الاعامة ، دار النهضة العربية ، مصر ، طبعة سنة 2005 ، ص 248 .<sup>1</sup>

علي عباس، مرجع السالف ذكره ، ص 182<sup>2</sup>

السيد عبده ناجي ، الرقابة على لاداء من الناحية العلمية والعملية ، مطبعة العابدين ، القاهرة ، طبعة 1982 ، ص 20.<sup>3</sup>

ج \_ رقابة مفاجئة : وهي تلك النوع من الرقابة التي تمارس على شكل جولات رقابية بصورة مفاجئة ودون سابق موعد أو إنذار من أجل مراقبة العمل وضبطه دون اتخاذ ترتيبات مسبقة .

#### د\_ الرقابة الدورية:

ويقصد بها الإشراف الدوري على الأنشطة المختلفة أو على النتائج باستخدام جولات رقابية ميدانية أو تقارير دورية سواء كانت يومية أو أسبوعية أو شهرية أو فصلية وهذا حسب جدول زمني منتظم.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : صور الرقابة الإدارية من حيث جهة الإجراءات والمصدر:

#### أولا : أنواع الرقابة من حيث جهة الإجراءات :

أ - الرقابة السياسية: نقصد بالرقابة السياسية تلك الرقابة التي يمارسها على الهرم الإداري جمهور المواطنين أو الشعب بصفته صاحب السيادة والسلطة السياسية التي يمارسها بطريقة مباشرة و غير مباشرة ويطلق على رقابة الشعب السياسية بالديمقراطية التشاورية . وتنقسم رقابة الشعب السياسية إلى شكلين رئيسين:

\* رقابة المجالس النيابية: و يتولاها الشعب بواسطة ممثليه المنتخبين سواء عن طريق البرلمان أو عن طريق المجالس المحلية.

\* رقابة الرأي العام: ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل المنظمات والأحزاب والنقابات والصحافة وجماعات الضغط.

ب - الرقابة الإدارية: ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمة بنفسها على عملياتها وأنشطتها كما يقصد بها مراقبة الموظف على نفسه مراقبة ذاتية دون تدخل من أحد، وتهدف هذه الرقابة لضمان حسن سير الإدارة في إطار من المشروعية. ومنه فهي مشروعية و ملائمة بالدرجة الأولى و بدرجة اقل هي رقابة فنية.

\* رقابة مشروعية: ويتولى هذه الرقابة داخل المنظمة الرؤساء الإداريون في المستويات الإدارية المختلفة ابتداء من الإدارة العليا حتى المستوى الإداري الأول -الأدنى- فالأعلى يراقب الأقل درجة .

\* رقابة فنية (تقنية): وتعنى بتقييم الأداء والفعالية داخل المنظمة.

ج- الرقابة القضائية: وتمثلها بعض المحاكم الإدارية المتخصصة والتي تهتم في الحكم على المخالفات والقضايا والانحرافات التي ترفع من قبل الجهات المعنية سواء كانت فرد أو مؤسسة.<sup>2</sup>

محمد رفعت، المرجع السابق ذكره ، ص 334<sup>1</sup>

<sup>2</sup> خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة ، دار المعارف للنشر والتوزيع ، مصر، الطبعة الاولى ، 1971، ص 171



ثانيا : أنواع الرقابة حسب مصدرها (الجهة التي تقوم بالرقابة)

أ- الرقابة الخارجية : تكون في أغلب الأحيان رقابة وصاية ، وتتخذ عدة أشكال :

أ. رقابة الجمهور والصحافة: ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل المنظمات والأحزاب والنقابات والصحافة وجماعات الضغط. وقد تستخدم هذه المنظمات أساليب إيجابية تتمثل في مؤازرة ومناصرة وتأييد والتضامن مع المؤسسات أو تستخدم أساليب سلبية تتمثل في المظاهرات والشكاوي وأعمال الشغب .

ب. رقابة السلطة التشريعية : ويمثلها أعضاء البرلمان أو المجلس التشريعي أو مجلس النواب ولجانة المنبثقة عنه سواء كانت دائمة أو مؤقتة ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى مناقشة ومتابعة القوانين والسياسات التشريعات العامة الخاصة سواء بمنظمات القطاع الخاص أو العام وحق السؤال واستجواب أعضاء وموظفي الهيئات والمؤسسات والوزارات الحكومية بما فيهم رئيس الدولة.

ج. رقابة السلطة القضائية: وتمثلها بعض المحاكم الإدارية المتخصصة والتي تهتم في الحكم على المخالفات والقضايا والانحرافات التي ترفع من قبل الجهات المعنية سواء كانت فرد أو مؤسسة، والجدير ذكره أن الرقابة الخارجية عادة ما تتبع رئاسة الجهاز التنفيذي أو رئيس الدولة لمنحها سلطات ومكانة رسمية وشعبية قادرة على تذليل العقبات من طريقها.

د. رقابة النائب العام : وهو نوع آخر من الرقابة التشريعية على عمل الجهاز التنفيذي في الدولة وهو موظف يعين من قبل المجلس التشريعي أو البرلمان في وظيفة قضائية عليا ويتمتع بسلطة البحث والتحري في أي عمل إداري في الأجهزة الحكومية ويتلقى الشكاوي و التظلمات من الموظفين الرسميين أو الجمهور أو الصحافة أو وسائل الإعلام وأعضاء البرلمان فيقوم بالبحث والتحري ومن ثم يقدم هو ومعاونيه توصياته للإدارة المعنية ويقدم تقرير سنوي بالأعمال التي قام بالتحقيق فيها وتوصياته في تحسين وتطوير العمل الإداري في الأجهزة الحكومية.<sup>1</sup>

ب. الرقابة الداخلية: تكون في أغلب الأحيان رقابة تسلسلية ويتمثل هذا النوع من الرقابة فيما يلي:

1. الرقابة الذاتية: ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمة بنفسها على عملياتها وأنشطتها كما يقصد بها مراقبة الموظف على نفسه مراقبة ذاتية دون تدخل من أحد.<sup>2</sup>

2. رقابة متخصصة: وتقوم عليها إدارة خاصة بالرقابة أو وحدة إدارية أو لجنة رقابية أو أشخاص من داخل المؤسسة ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة وحدة الحسابات، وحدة شؤون الأفراد، وحدة الرقابة المالية، وحدة المراقبة العامة.

سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط 1 ، 1976 ، ص 221

<sup>2</sup> أبو بكر مصطفى بعيدة ، الرقابة الإدارية في المنظمات ( مفاهيم أساسية ) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية جامعة الدول العربية ، العدد 273 ، ص 12

3. رقابة رئاسية (هرمية): وأساسها طبيعة التدرج الرئاسي ووظيفته والمستويات الإدارية المختلفة بمعنى أنها تمارس من قبل كل موظف في مستوى إداري أعلى على موظف تابع لوحده الإدارية ولكن في مستوى إداري أدنى.

و يهدف هذا النوع من الإدارة إلى التأكد من حسن سير العمل في الوحدات الإدارية المختلفة كما انه مسئول عن التأكد من تعليماته وتوجيهاته وكذلك توجيهات وتعليمات رؤسائه الصادرة إن كانت منفذة بصورة مرضية.<sup>1</sup>

وتتخذ رقابة السلطة الرئاسية على أعمال رؤوسها داخل الهرم التنظيمي للمنظمة الإدارية صورتين هما :  
الرقابة على الأشخاص : تتمثل في ممارسة الرئيس الإداري لسلطة التأديب وسلطة إصدار التعليمات .

أما الرقابة على الأعمال: فتهدف إلى ضمان المشروعية أو الملائمة للأعمال الإدارية الصادرة عن المرؤوس وهم أما أن تتم تلقائياً من جانب الرئيس الإداري أو بناءً على تظلم من ذوي المصلحة، والرقابة على الأعمال قد تكون رقابة إدارية على الوجه الذي أشرنا إليه أو رقابة فنية تنصب على الأعمال الفنية التخصصية كالرقابة التي يمارسها الأخصائيون والمشرفون التربويون في وزارة التربية.

ثالثا : أنواع الرقابة الإدارية من حيث نطاق الرقابة :تنقسم الرقابة إلى رقابة شكلية على الإجراءات المتبعة في أداء العمل الإداري ، والى رقابة موضوعية تتصل بنتائج العمل و قياس مدى انجاز الأهداف المبتغاة ، و من ناحية أخرى قد تنصب الرقابة على النواحي المالية فقط فتكون رقابة مالية ، و قد تشمل كذلك النواحي الإدارية و الفنية فتكون رقابة شاملة.

كما تنقسم الرقابة الإدارية من حيث جهة مباشرتها ، فمن المحتمل أن يتولى الرقابة القائد الإداري للمنظمة بنفسه فتكون رقابة مباشرة ، و قد يباشر جهاز أو عدة أجهزة متخصصة من داخل المنظمة أو من خارجها و لكن تحت إشرافه فتقوم بتقديم تقاريرها و معلوماتها للقائد الإداري ، ومن ثم تكون هذه الرقابة غير مباشرة.<sup>2</sup>

ونجد أيضا أنواع رقابية أخرى مثل: الرقابة حسب كمية العمل ونوعيته:

أ. الرقابة حسب كمية العمل : ويركز هذا النوع من الرقابة على كمية العمل من حيث عدد الوحدات المنتجة ، عدد ساعات العمل ، عدد الآلات المستخدمة ، عدد الوحدات المباعة كل ذلك يهدف إلى معرفة مدى الزيادة أو النقصان والعمل على معالجة الانحرافات إن وجدت .

<sup>1</sup> سعيد عبد المنعم ، المرجع السالف ذكره ، ص 172

- سامي جمال الدين، المرجع السالف ذكره ، ص 285<sup>2</sup>

ب. الرقابة حسب نوعية العمل : ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التأكد من مدى مطابقة السلعة للمواصفات والمعايير المطلوبة والمحددة مسبقاً أو تلك الخاصة بالرقابة على جودة السلعة من حيث الشكل واللون والحجم والتكلفة والدقة والضمانة.

### المبحث الثاني: ماهية المرفق العام

و نتطرق في هذا المبحث الى مفهوم المرفق العام كمطلب أول ، و الأساس القانوني للمرفق العام كمطلب ثاني

#### المطلب الأول: مفهوم المرفق العام:

المرفق في اللغة العربية مصدر رفق، و الرفق (بالكسر) : ما استعين به، و الرفق : حسن الانقياد لما يؤدي إلى الجميل، و أصل الرفق : اللطف و لين الجانب، و هو ضد العنف . و المرفق من الإنسان و الدابة : موصل الذراع في العضد ، أي الجزء بين أعلى الذراع ، و أسفل العضد، و الجمع المرافق ، و مرافق الدار : منافعها مثل المطبخ و دورة المياه و الشرفات و غيرها ، و المرفق (بالكسر و الفتح ) من الأمر هو ما ارتفعت و انتفعت به، و المرفق المتكأ بمعنى ما يعتمد و يستند عليه، فيقال فلان مرفق أي متكئ على مرفق يده و هكذا تكشف الكلمة و تطور مدلولها الحقيقي إلى المجازي و من الحسي المادي إلى الأكثر تجريدا في الدلالة المعنوية و العقلية .

وعلى هذا الأساس جاء المعنى الاصطلاحي في القرآن الكريم في قوله تعالى : ( يا أيها الذين امنوا إذا قمتم إلى الصلاة فاغسلوا وجوهكم و أيديكم إلى المرافق و امسحوا برءوسكم و أرجلكم إلى الكعبين .....)<sup>1</sup> . و المرافق هنا بمعنى المنطقة بين الذراع و العضد من يد الإنسان .

و في الاصطلاح الحديث جاء مفهوم المرفق العام من ترجمة المفهوم الأجنبي service public الذي يعني حرفيا الخدمة العمومية .

و هو تعبير يدل عادة على نشاط معد لإشباع حاجة ذات مصلحة عامة و على الجهاز الذي يقوم على إذا نشاط كهذا على حد سواء ، من هنا يقال : "إن الجامعة و التعليم مرفقان عامان و لقد الفكرة التقليدية للمرفق العام كأساس للقانون الإداري و تبلور من الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، وأصبح الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي و محكمة التنازع كأساس للقانون الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري ، وكان حكم بلا نكو Blanco الصادر عام 1873 من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> سورة المائدة الاية 06 .

<sup>2</sup> رياض عيسى ، نظرية المرفق العام في القانون المقارن ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1985 ، ص11

يعد حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو الشهيرة (Blanco) بتاريخ 08 فبراير 1873 نقطة الأساس والبداية الحقيقي والواقعي للقانون الإداري وتالت بعدها الأحكام واستقرت المبادئ القانونية لتشكل دعائم وأساساً للقانون الإداري في فرنسا حيث تتمثل الوقائع في كون طفل قد صُدم و جُرح بفعل عربة تابعة لشركة التبغ التي تستغلها الدولة الفرنسية عن طريق الاستغلال المباشر، و قد رفع أب الطفل دعواه أمام المحاكم العادية للمطالبة بتحميل الدولة المسؤولية المدنية عن الضرر اعتماداً على المواد 1382 إلى 1384 من القانون المدني.

و رفع الأمر إلى محكمة التنازع التي أسندت الاختصاص إلى القضاء الإداري للفصل في النزاع و بذلك أقر قرار بلانكو مسؤولية الدولة ووضع حدًا للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها، غير أنه أخضع هذه المسؤولية لنظام خاص يميزها عن المبادئ الواردة في القانون المدني في باب المسؤولية بين الأفراد و ذلك بفعل حاجيات المرفق العام.

و النتيجة التي ترتبت على ذلك هي اختصاص القضاء الإداري في هذا الشأن تطبيقاً لقانون 16 و 24 غشت 1790 الذي يمنع على المحاكم العادية التدخل بأي شكل كان في عمل الجهاز الإداري.

و إذا كان قرار بلانكو يعتبر من بين القرارات المنشئة للقضاء الإداري فإن التطورات اللاحقة للاجتهاد القضائي قد أدت إلى تغيير القواعد المعمول بها، و من ذلك أن المرفق العام لم يعد هو المعيار المتميز لتحديد الاختصاص النوعي وبالخصوص النزاعات المتعلقة بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والتجاري التي أصبحت من اختصاص القضاء العادي.

هذا الحكم يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام *Théorie de Service Public* كما قرر هذا الحكم قواعد جديدة تحكم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة فورد " ومن حيث أن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم وبعض ، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة ، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق ، ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة " <sup>1</sup>.

وكذلك حكم " Terrier " تيري " 1903 المتعلق بصيد الثعابين لفائدة عمالة إقليم ما لقاء جائزة مالية من ميزانيتها ، و بالنظر لحماس الصيادين في قتل الأفاعي فقد نفذ الرصيد ، مما جعل العمالة عاجزة عن دفع الجوائز مكتفية بالاعتذار فكان السيد تيري من بين اللذين لم يتمكنوا من الحصول على الجائزة المعلن عنها ، مما دفع به إلى رفع القضية إلى مجلس الدولة وكان من نتائج هذا الحكم أن "كل الأعمال التي تنشأ ما بين الهيئات العامة و الخواص أو ما بين الهيئات العامة بعضها البعض و المتعلقة بتنفيذ أو عدم تنفيذ أو سوء تدبير المرفق العام تدخل ضمن الاختصاص الإداري و إن هذا الاختصاص يشمل و يمتد إلى الجماعات المحلية".

1 مرسوم لونغ، بروس بير فيل، وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص48 .

وكذا حكم فوتري الصادر عن محكمة النزاع بتاريخ 29 فبراير 1908 "الذي تتلخص وقائع النازلة إن مجنوننا فر من الملجأ الخاص بالمجانين و أضرّم النار في إسطنبول بملكه السيد فوتري مما أدى إلى حرق التبن الموجود به و قد اعتبر السيد فوتري إن المسؤولية الناتجة عن هذا الفعل تقع على مصالح المستشفى التي لم تقم بالمراقبة اللازمة ، و بعد رفع دعوى أمام محكمة النزاع من طرف والي المقاطعة اعتبرت هذه المحكمة إن دعوى مالك التبن تدخل من اختصاص القضاء الإداري لأنها تتعلق بتنظيم و سير مرفق عام"

وكذا حكم "تيرون" سنة 1910 الخاص برفع جثث الحيوانات، وتطبيقاً لهذه الأحكام فالمرفق العام إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

تعتبر فكرة النظام العام من أبرز المفاهيم الشائكة و الغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري نظراً لارتباطها بالمعطيات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة بالدولة فان الفقه و القضاء عادة ما يلجأ إلى التعريف باستعمال معيارين أساسيين هما الشكلي و العضوي.<sup>1</sup>

### الفرع الأول : المعيار الشكلي و الموضوعي

و هناك اتجاه آخر يجمع بين الجوانب و المعاني العضوية و المادية لفكرة المرفق العام.

#### أولاً : المعيار الشكلي العضوي

و من التعريفات التي تركز على المعنى و الجانب العضوي الشكلي في تعريف المرفق العام التعريف الذي يقرر بان : المرفق العام هو منظمة عامة من السلطات و الاختصاصات

التي تكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منظم و مطرد ، فواضح إن هذا التعريف يركز على المرفق العام و جهاز يرتبط بالإدارة العامة و يتبع بأساليب السلطة العامة.<sup>2</sup>

و لقد تزعم المعيار الشكلي في فرنسا الفقيه هوريو يقول: " المرفق العام هو منظمة عامة لها من السلطات و الاختصاصات، التي تكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منظم و مطرد ."

و يتضح من خلال هذا التعريف إن المرفق العام جهاز مرتبط بالإدارة العامة و يتمتع بأساليب السلطة العامة

محمد الصغير بعلي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابه 2002، ص 205<sup>1</sup>

عمار عوابدي ، القانون الإداري الجزء الثاني النشاط الإداري ، ديوان مطبوعات الجامعية ، الطبعة الخامسة ، 2008، ص 572

و يقصد بالمرفق العام تبعاً لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة و تخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات للجمهور، و من هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن و الدفاع و غيرها مرافق عامة لأنها منظمات ناشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور.<sup>1</sup>

و يتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق حتى أن الدكتور احمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعاً لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام.<sup>2</sup>

### ثانياً: المعيار المادي و الموضوعي

ومن أهم تعريفات المرفق العام التي تركز على الجوانب و المعاني المادية و الموضوعية لفكرة المرفق العام ، أي المرفق العام كمنشأة يستهدف تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إشباع الحاجات العامة في الدولة ، من أهم هذه التعريفات التعريف الذي يقرر فيه ليون دوجي أن المرفق العام هو : كل نشاط يجب يكلفه و ينظمه و يتولاه الحكام ، لان الاضطلاع بجمر هذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي و لتطوره ، لأنه بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة.<sup>3</sup> و قد أيد جانب كبير من الفقهاء على رأسهم تيسيه و بونار وجيز نظرية دوجي المتمثلة في أن القانون الإداري هو عبارة عن قانون المرافق العامة .

و يقصد بالمرفق العام للمعيار الموضوعي كالنشاط باشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة، ومن تخرج ثم عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة كما يخرج المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.<sup>4</sup>

فبعض الفقه المصري القديم مثل الدكتور وحيد رأفت : يجمع بين المنظمة و النشاط في تعريفه للمرافق العامة و يبدو من ظاهر تعريفه انه يأخذ بما يمكن أن يسمى بالمعيار المختلط ، غير انه يستعمل مفهوم "المصالح العمومية" بدلا من المرافق العامة ، و يعرفها بأنها : "هيئات أو مشروعات تعمل باطراد و انتظام ، تحت إدارة أو رقابة الدولة ، أو الأشخاص الإدارية الأخرى ، و على اتصال ، ولد حاجات الجمهور و القيام بأداء الخدمات العامة ."<sup>5</sup>

شباب توما منصور ، القانون الإداري ، الطبعة الاولى ، جامعة بغداد 1980 ، ص 1941

احمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 4302

- عمار عوابدي ، المرجع السابق ذكره ، ص 573

- محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والاشتراكي ، ديوان مطبوعات الجامعة 1987، ص. 64

- محمد نصر القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2008، ص 955

و من بين تعريفات المرفق العام التي تجمع بين المعاني و الجوانب العضوية ، الشكلية و المعاني المادية، الموضوعية لفكرة المرفق العام، التعريفات التالية:

تعريف " رولان " الذي يفيد بان المرفق العام هو : مشروع ذو نفع عام ، خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحكام ، و يهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور ، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض، و يخضع لحد ادني من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص و استثنائي.

و يعرفها الدكتور سليمان الطماوي الذي يقرر فيه بان المرفق العام هو مشروع يعمل باطراد و انتظام، إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور ، مع خضوعه لنظام قانوني مميز.

وكذا تعريف الدكتور ثروت بدوي الذي يفيد بان المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام تقوم به الإدارة و تهدف به إلى إشباع حاجات عامة ، مستخدمة في سبيل ذلك بعض امتيازات أو سلطات استثنائية مغايرة في طبيعتها للسلطات التي تكون للأفراد العاديين الذين يديرون مشروعات خاصة<sup>1</sup> .

و تعريف الدكتور محمد فؤاد منها الذي يفيد بان المرافق العامة هي : مشروعات تشنها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام و يكون الرأي إلا على في إدارتها للسلطة العامة<sup>2</sup> .

و لقد حاول جانب من الفقه الجمع و التوفيق بين المدلول الشكلي و المادي في تعريفهم للمرفق العام فيعرف على انه " مشروع يعمل بانتظام و اطراد تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين<sup>3</sup> .

تعريف شامل و كامل : يعرف المرفق العام على انه كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما تحقق المصلحة العامة أي أن أعمالها المتعلقة بهذا المرفق تتصف بالإدارية و حتى المنازعات المتعلقة بها ، أي أن العمل يكون إداريا إذا اتصل بالمرفق العام سواء كان محليا أو وطنيا و كذلك فالموظف العام يكتسب هذه الصفة بنشاطه في المرفق العام و حتى الأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموالا عامة تتمتع بحماية و أحكام مستقلة عن الأموال الخاصة.

<sup>1</sup> حماد محمد الشطا، تطور وظيفة الدولة : المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، طبعة 1984، ص 45

- عمار عوابدي ، المرجع السابق ذكره ، ص 58<sup>2</sup>

- سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص 25<sup>3</sup>

## الفرع الثاني : عناصر المرفق العام

من خلال تعريف المرفق العام تتضح عناصره المتمثلة في انه مشروع عام ذو نفع عام مرتبط بالدولة و الإدارة العامة أي خضوعه للسلطة العامة، إلى جانب خضوعه لنظام قانوني خاص و استثنائي.

## أولا : المرفق العام مشروع عام :

المرفق العام هو مشروع عام و المشروع هو عبارة عن نشاط منظم و متناسق تمارسه مجموعة بشرية قيادية و توجيهية و إدارية و تنفيذية بوسائل مادية و قانونية لتحقيق غرض محدد.<sup>1</sup>

ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفق عام، وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين، و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدته الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمات عامة تحت إشرافها و هو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة و يفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية و إلا لكان قد ترك الأفراد، و في هذا المعنى قدم الفقيه "دوجي" وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه : أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات و في دولة معينة إن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمة للجماعة ، و لعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام<sup>2</sup> و يرى جانب من الفقه انه لتحديد هذه الصفة للمرفق العام يجب البحث عن إدارة المشرع في كل حالة على حده ، حيث قد تكون هذه الإرادة صريحة و واضحة و حاسمة و قد يمكن التعرف عليها بالقرائن المختلفة . و يرى جانب من الفقه انه إذا تعذر الكشف عن حقيقة مقصد المشرع اعتبر المشروع مرفقا عامة ، في حين يرى آخرون إن المعول عليه هو موضوع نشاط المشروع في اعتباره مرفق عام أم لا ، فقيام المشروع على أساس احتكار الدولة له دليل على قصد المشرع في جعله مرفقا عاما.

و على العكس من ذلك يكون منع السلطة العامة من المساس بحق الأفراد في ممارسة نشاط معينة قرينة على اتجاه المشرع لإبقاء هذا النوع من النشاط في نطاق المشروعات الخاصة ، و يرى الفقيه الفرنسي "دولابادير" انه إذا تعذر الكشف عن حقيقة مقصد المشرع فانه يمكن بوجه عام اعتبار المشروعات التي تنشئها و تديرها السلطة العامة مرافق عامة على أساس افتراض وجود نية إنشاء المرافق. إضافة انه يشترط لوجود المرفق العام أن تكون الدولة هي التي أنشأته بقانون، أو بناء على قانون ،فليس معنى ذلك انه يلزم أن تكون الدولة هي التي أنشأت المنظمة التي تدير المرفق العام ، وإنما يكفي أن تكون

- عمار عوابدي ، المرجع نفسه ، ص 58<sup>1</sup>

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، محاضرات قسم القانون العام ، الأكاديمية العربية المفتوحة ، الدنمارك ، بدون سنة نشر ، ص 11



الدولة هي التي قدرت اعتبار النشاط مرفقا عاما ولو كانت قد عهدت بإدارته إلى شركة أو هيئة خاصة ليست في ذاتها مرفق عام .

ثانيا : المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام :

و الهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام ، عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية و المعنوية الآتية و المستقبلية ، لأفراد المجتمع و مواطني الدولة ، و ذلك في نطاق السياسة العامة المرسومة و المحددة في موثيق و مصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة ، فالمرفق العام يعمل بانتظام و اطراد لتوفير الخدمات و السلع و المواد اللازمة لإشباع الحاجات العامة ، مثل الخدمات الصحية و التعليمية ، و خدمات الثقافة و الفكر ، و خدمات البريد و المواصلات ، و سلع ووسائل التمويل المختلفة و خدمات العدالة و الأمن و كذا خدمات الراحة و الترفيه .

فيما أن المرفق العام هو وسيلة السلطة الإدارية العامة في تقديم السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة بانتظام و اطراد، وعلى أفضل وجه، فان هدف تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة هو ركن و عنصر أساسي من أركان و عناصر المرفق العام<sup>1</sup>.

كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل و يقول ريني شابي في هذا الصدد :إذا كانت الوظيفة تمارس أساسا لصالح الغير فإنها تمثل مرفق عاما، وإذا كانت تمارس أساسا للصالح الذاتي للمصلحة التي تتبعها فإنها تمثل وظيفة لصالح النفع العام الخاص.<sup>2</sup> و يترتب على تمييز المرفق بهذا الوصف أن كل مرفق عام ينبغي أن يخضع إلى مبدأ المجانية ، و العامل الأخير هو الهدف فكل الوسائل البشرية و المادية و المالية و القانونية يجب أن تكون على كيفية معينة و بطريقة محددة قانونا ، و بمعنى آخر أن تكون منظمة تنظيما مشروعيا لأجل تحقيق هدف معين ، بالتالي تختلف أهداف هذا المشروع العام الذي يسعى إلى تحقيق النفع العام و إشباع حاجات الناس العامة عن المشروعات الخاصة ذات الأهداف الفردية الذاتية التي تسعى إلى تحقيق الربح المادي و لا الكسب الشخصي.

ثالثا: خضوع المرفق لسلطة الدولة

يتصف المرفق العام بصفة أخرى و هي خضوعه للدولة ، وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة و هيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق سواء من حيث تنظيمه و هيكلته أو من حيث نشاطه ، فالدولة هي التي تنشئ المرفق ، وهي من تحدد

عمار عوابدي ، المرجع سالف ذكره، ص 61<sup>1</sup>

حماد محمد شطا ، المرجع السالف ذكره ، ص 53<sup>2</sup>

له نشاطه و قواعد تسييره و علاقته بجمهور المنتفعين ، ومن حيث بيان سبل الانتفاع و رسومه (السلطة على نشاط المرفق ) والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه و فروع و تعيين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط و على الأشخاص . كما يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره وإدارته أو إلغائه: فالمرافق العامة الوطنية إنما ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية (الوزارات) ، والمرافق العامة المحلية تتبع وحدات الإدارة المركزية (البلدية و الولاية) و تخضع لوصايتها<sup>1</sup> .

إذا كل مشروع يخضع لإدارة الدولة و هيمنتها و يعتبر هذا العنصر من أهم العناصر التي يقوم عليها المرفق العام لأنه العنصر الفاصل في تميز المرافق العامة عن المشروعات الخاصة، حيث يكون للدولة الكلمة الفصل في تنظيم المرفق و إدارته و تسييره سواء أكانت بطريقة مباشرة أم غير مباشرة ، و لا يقتصر هذا الأمر على مجرد الرقابة و الإشراف و المتابعة ، وإنما السيطرة العامة الكاملة على المشروع ، وليس معنى ذلك إن لا يشترك الأفراد في أداء الخدمة التي يقوم عليها المرفق ، بل يمكن أن تعهد الدولة لأحد الأشخاص الطبيعيين لمعاونتها و مشاركتها في إدارة المرفق كما حال امتياز المرافق العامة<sup>2</sup> ، إذ ما يميز المرافق العامة أن تكون خاضعة في إدارتها الحاكمة للدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية بمعنى أن تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع و توجيهه وتنظيمه و تسييره للسلطة و تحديد نشاطه و قواعد ، فهذه السلطات وحدها التي تستطيع استعمال الوسائل القانون العام ، فالدولة هي التي تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه و تعيين موظفيه و تمارس الرقابة على النشاط و على الأشخاص<sup>3</sup> .

#### رابعا: خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي متميز

اجمع الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر . حسب طبيعته غير أن هناك قواعد تحكم المرافق جميعا سنتولى توضيحها عند دراسة النظام القانوني للمرافق العامة.

و لما كانت المرافق العامة هي الأساس الرئيسي للقانون الإداري، فهي تخضع حتما لنظام قانوني مختلف و مغاير للنظام القانوني الذي يحكم القطاع الخاص ، و أنشطة الأفراد، و هو ما يتمثل خاصة في ما يسمى بالمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة<sup>4</sup> ، فإذا كان النظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة يتضمن قواعد و أحكاما قانونية عامة فان الاختلاف يتمثل و يظهر في مدى الخضوع لهذه القواعد القانونية فيتنوع و يختلف حسب نوع المرفق و الفئة الذي ينتمي

1 - محمد الصغير بعلي ، المرجع سالف ذكره ، ص 208

محمد نصر القاضي ، المرجع السالف ذكره ، ص 98

حسين طاهري ، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2007، ص 82<sup>3</sup>

محمد الصغير بعلي ، المرجع نفسه ، ص 209<sup>4</sup>

إليها فتخضع المرافق العامة الإدارية للنظام الإداري بصفته كلية مطلقة فحين تخضع المرافق العامة الصناعية و التجارية بقدر محدود من هذه القواعد و لمدى بسيط ، لهذا ليس من الضروري أن يتمتع المرفق العام بجميع الامتيازات القانون العام فكل مرفق عام يتميز بالقدر اللازم و الضروري من امتيازات القانون العام ، خصوص تلك الامتيازات التي تكفل حسن سيره و حسن تقديمه للخدمة العامة<sup>1</sup>.

و يجدر التنبيه أن بعض الفقهاء اعتبر خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز بمثابة الأثر المترتب على كونه مرفق عاما فهو إذن نتيجة ولا يمكن اعتباره عنصرا من عناصر المرفق العام.

### المطلب الثاني: الأساس القانوني للمرفق العام

و تقتضي دراسة النظام القانوني للمرافق العامة التطرق لقواعد إنشاء المرافق و المبادئ الأساسية التي تحكمها و نفصل ذلك فيما يلي:

#### الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة:

إذا بلغت حاجة من حاجات الإنسانية درجة بالغة من الأهمية و قصرت المبادرة الفردية عن إشباعها و ترى الدولة ضرورة إشباع تلك الحاجة عن طريق استعمال وسائل القانون العامة هنا نكون أمام ما يعرف بإنشاء المرفق العام ، ومن المستقر عليه فقها و قضاء أن تنظيم المرافق العامة من اختصاص ما يعرف بالسلطة التنفيذية في الدول التي تنتهج الإدارة التقليدية ، و هي ما تعرف برقابة المجتمع المدني الذي كرسه القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية ، حيث تعتبر البلدية مكان المواطنين لممارسة السلطة<sup>2</sup>.

ولقد شهدت هذه المسألة بعض التطور في ظل التنظيم الفرنسي و المصري حيث كان الوضع المستقر عليه بين الفقهاء في فرنسا أن إنشاء المرافق العامة نظرا لما ينطوي عليه من مساس بالحريات العامة ، لا بد أن يتم بموجب قانون أو بناء على قانون بمعنى آخر أن يكون من اختصاص السلطة التشريعية في الأساس إلا أن هذا الأمر قد تغير بعد صدور دستور سنة 1985، حيث صار إنشاء المرافق العامة من حيث المبدأ إلى السلطة التنفيذية و كذلك الأمر في إلغائها<sup>3</sup>.

علي خطار الشطناوي، القانون الإداري الأردني، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط2009، ص231

القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 3 يوليو 2011.

1- محمد نصر القاضي، المرجع السابق ذكره، ص ص 113، 112

تنشأ السلطات المختصة المرافق العامة كلما وجدت حاجة الجمهور تقضي ذلك و عجز الأفراد عن تحقيقها، حيث تتدخل مستخدمة امتيازات السلطة العامة لتنشئ المرافق العامة التي تتطلب إعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق و إدارتها . و تختص في إنشاء هذه المرافق في الجزائر السلطة التنفيذية دون تدخل من جانب البرلمان (في شكل مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية) ، إلا في حدود الموافقة على الإعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرفق. مع الإشارة إلى إنشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين هما :

- أن تقوم السلطة المختصة بإنشاء المرافق العام ابتداء .

- أن تعتمد السلطة إلى نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة إلى الملكية العامة، كتأميمها لاعتبارات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل.<sup>1</sup>

و قد ذهب جانب من الفقه إلى القول " أن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء و التنظيم كذلك ، و بذلك تستطيع السلطة التنفيذية إنشاء المرافق العامة دون الاستناد إلى القانون " في حين رأى آخرون إن المرافق العامة لا بد أن تنشأ بقانون أو بناء على قانون لان الاصطلاح الترتيب ليشمل الإنشاء ، و أما في المجال التطبيقي فان الحكومات المختلفة المتتابعة لم تسر على منهج واحد حيث أنشئت وزارات و مرافق عامة بقوانين أو بمراسيم أو بقرارات جمهورية ، بل أن بعض الوزارات قد أنشئت بتعيين وزيرها في مرسوم تشكيل الحكومة .<sup>2</sup>

إلغاء المرفق العام :

تلغى تطبيقا لقاعدة توازي الاشكال و معناه توقفه عن إشباع الحاجة العامة التي كان موكول إليه أمرها ، و بذلك ينتهي نشاطه و تتوقف أعماله و يختفي المرفق العام من الوجود، بمعنى آخر تنتهي حياته و يموت باعتباره شخصا اعتباريا أو وحدة إدارية عادية. و القاعدة العامة في هذا الخصوص إن الجهة التي تملك الإنشاء تملك الإلغاء فإذا كان المرفق قد أنشئ بموجب قانون صادر من البرلمان فلا يلغى إلا من هذا الطريق ، وإذا كان المرفق قد أنشئ بموجب امر او مرسوم صادر من رئيس الجمهورية ، فلا يجوز أن يلغى الا بمرسوم او امر صادر من رئيس الجمهورية .<sup>3</sup>

إن الأفراد لا يملكون الحق في إجبار الإدارة على الإبقاء على المرفق العام إذا وجدت الإدارة أن من المصلحة العامة إلغاء المرفق العام الاستنفاد الغرض منه ، إذ غالبا ما يتم إلغاء المرفق العام متى ظهر أن الحاجة التي يشبعها المرفق العام لم تعد

- نسرين شريفي و آخرون ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار بلقيس ، الجزائر ، ص ص 219 - 220<sup>1</sup>

- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، منشأة المعارف للنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 418<sup>2</sup>

- محمد نصر القاضي ، المرجع السالف ذكره ، ص ص 120 - 121<sup>3</sup>

ملحة و ضرورية. وتطبيقا للقاعدة العامة المتمثلة في قاعدة تقابل أو توازي الأشكال فانه يتم إلغاء المرفق العام بنفس الأداء التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة، وإذا كان إنشاؤه بقرار من السلطة التنفيذية فانه يجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك<sup>1</sup>.

فلا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة و لا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة أن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام أو لاعتبارات أخرى تقدرها هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة ، فالقاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء فالمرافق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة و إذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار الإدارة إذا نص القانون على خلاف ذلك عندما يتم إلغاء المرفق العام فان أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه فان لم ينص على ذلك فان أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها الأشخاص معنوية عامة مستقلة فان مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كان تكون الدولة أو احد الأشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها ، أما إذا كان مصدرها تبرعا بين الأفراد و الهيئات الخاصة فان هذه الأموال تأول إلى احد المرافق العامة التي تستهدف غرض المرفق الذي تم إلغاؤه أو غرض معين مقارب له احتراماً لإدارة المتبرعين.

## الفرع الثاني : المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة

تخضع المرافق العامة لنصوص تشريعية و تنظيمية مختلفة مراعاة لطبيعة النشاط التي تقوم به ، ويكون ذلك عادة من خلال إصدار قوانين أساسية خاصة بكل واحد منها ، وهو ما يمثل النظام القانوني الأحص بالمرفق العام و مع ذلك و نظرا لخاصية عدم تقنين القانون الإداري ، فان المرافق العامة على أنوعها و أشكالها تخضع لمجموعة من القواعد العامة تشكل ما يعرف "بالمبادئ الأساسية للمرافق العامة " أو "النظام القانوني العام للمرافق العامة "

الذي يسري على جميع أنواع المرافق العامة سواء وردت بقوانينها و أنظمتها الداخلية أو لم ترد ، إذ أنها تعتبر من المبادئ العامة للقانون ، وتتمثل المبادئ الأساسية للمرافق العامة في ما يلي :

- نسرين شريقي و آخرون ، المرجع السابق ، ص 220<sup>1</sup>

- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السالف ذكره ، ص 35<sup>2</sup>

\_\_ مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

\_\_ مبدأ سير المرافق العام بانتظام و اطراد (مبدأ الاستمرارية )

\_\_ مبدأ القابلية للتغيير و التطور ( مبدأ التكيف )

1 \_\_ مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرافق العامة : يجد هذا المبدأ جذوره أساسا في المواثيق و النصوص الدستورية للدول المختلفة التي تطبق مبدأ المساواة أمام المواطنين في الحقوق و الواجبات دون أي تمييز أو تفرقة ، كما هو وارد في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016 في المادة 32 منه التي تنص على ما يلي :

" كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرف ، أو الجنس ، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي ."

بالإضافة إلى نص المادة 34 منه التي جاء نصها كالآتي: " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين و المواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، و تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية<sup>1</sup> ."

و لقد استقر الفقه و القضاء الإداريين على نسبية هذا المبدأ ، فمن مقتضياته المساواة أمام المرافق العامة في المزايا و التي يشترط فيها الانتفاع بخدمات المرفق فمن يطلبها ، و أن يتواجد الأفراد في مراكز قانونية و ظروف متماثلة تجاه المرافق العامة مما يستوجب معاملتهم معاملة متساوية في التكاليف و الأعباء التي تترتب على هذا الانتفاع ، و من الأمثلة ذلك مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة في العبء الضريبي و دفع الرسوم ، و هو ما نصت عليه المادة 78 فقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " المواطنون متساوون في أداء الضريبة"<sup>2</sup> .

بالإضافة إلى أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام هو مساواة الأفراد أمام القانون و الذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان و حقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير .

و يترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة المنتفعين من خدمات المرفق و المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ، حيث نصت المادة 63 من تعديل الاخير للدستور على ما يلي : " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون " ، و هو ما نص عليه من قبل قانون الوظيفة

القانون 01/16 المؤرخ في 6مارس 2016 المتضمن تعديل دستور سنة 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 14 ، الصادرة في 7 مارس 2016 .<sup>1</sup>  
نسرين شريقي و آخرون ، المرجع السالف الذكر ، ص، ص 221-222

العمومية لسنة 2006<sup>1</sup>، و الذي نص على الضمانات الكفيلة باحترام و تطبيق قاعدة المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف ، بمراجعة شروط عامة يجب توافرها في جميع المترشحين من جهة و التقيد بإجراءات و كفاءات التوظيف التي تقوم أساسا على نظام المسابقات المبينة على الشهادات أو الاختبارات<sup>2</sup> .

## 2\_ مبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اطراد ( مبدأ الاستمرارية ):

تبين فيما سبق بان المرفق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة لأفراد الناس عن طريق ما تقدمه من خدمات عامة تقوم عليها تلك المرافق ، و لما كانت الحاجات الإنسانية متعددة و متنافسة و متلازمة و أهم خصائصها إنها متكررة و متجددة بطبيعتها فحتى بعد إشباعها تظهر مرة أخرى و تجدد كالرغبة في المأكل و المشرب و الملابس ، بل التكرار يلاحظ حتى على الرغبات الأكثر رفاهية في طبيعتها فهذه الخصية صارت وصفا لازما لنظام معين للرغبات الإنسانية و أضحي إشباعها أمرا عاديا و مألوفا و متكررا ، و ما من شك في مدى اثر هذه الخصائص على سير المرافق العامة بانتظام و اطراد التي يتوقف عليها تنظيم حياتهم المعيشية و ترتيب أمورهم لتزويدهم عن طريق هذه المرافق بالخدمات و السلع التي تشبع رغباتهم الإنسانية ، و على هذا الأساس فان الإجماع منعقد بين الفقهاء القانون العام على إن أولى القواعد الأصولية التي تخضع لها المرافق العامة هو سيرها دون توقف و لا انقطاع بحيث تؤدي الخدمة المطلوبة في الوقت المناسب و المكان المحدد دون تأخير أو تقصير ، و نظرا لأهمية هذه القاعدة فقد صارت مرتبطة اشد الارتباط بأغلب نظريات القانون الإداري، ومن هنا اقتضى هذا المبدأ ضرورة إلزام القائمين على هذه المرافق بتحقيق هذه الغاية، يمكن تقسيم هذا المبدأ الى عنصرين اثنين :

### أ- الاليات التشريعية لحسن سير المرفق العام : ونجد منها

\* تقييد حق الإضراب:

يقصد بالإضراب توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم دون رغبة في إنهاء الخدمة بصورة جماعية متفق عليها بغية الضغط على الإدارة من خلال الاضطراب الذي يحدثه الإضراب ، لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين ، أو رفع ضرر يروونه واقعا عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور . و الحق في الإضراب في التشريع الجزائري حق دستوري، جاء النص عليه في المادة 71 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المعدل كما يلي: " الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون .

انظر الامر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة الصادر في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 .<sup>1</sup>  
- محمد الصغير بعلي، المرجع السالف الذكر ، ص 222

يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق ، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن ، أو في جميع الخدمات و الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع<sup>1</sup>.

وبناء عليه صدر القانون رقم : 90-11 المؤرخ في 06-02-1990 المعدل و المتمم ، و المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة لذي وضع قيودا و شروطا لممارسة الإضراب من طرف موظفي المرافق العامة ضمنا لاستمرارية تقديم خدماتها للجمهور " ، وفقا لما جاء في المادة 37 وما يليها من هذا القانون .

\*تنظيم الاستقالة:

نعني بالاستقالة ترك الموظف لوظيفته بحريته و بصفة نهائية ، إلا أن حريته في الاستقالة ترد عليها بعض القيود المتعلقة بالسير المنتظم للمرافق العامة ، ذلك انه إذا كان له الحق أن يستقيل من عمله بالمرفق العام ، فانه ليس من حقه أن يترك و يتخلى عن أداء مهامه فجأة ، كما يشاء و بدون مراعاة الإجراءات القانونية<sup>2</sup>.

و سعيا من المشرع الجزائري لضمان استمرارية المرافق العامة ، فقد نص في قانون الوظيف العمومي على مجموعة من القيود و الشروط تنظم الاستقالة ، كشرط تقديم طلب الاستقالة في شكل كتابي إلى السلطة صاحبة التعيين ، مع بقاء الموظف ملزما بتأدية واجباته المتعلقة بمهامه حتى صدور قرار قبول الاستقالة خلال مدة 2 أشهر ، و يمكن تمديدتها إلى فترة إضافية أقصاها 2 أشهر ، بالإضافة إلى اعتبار التوقف المفاجئ عن الخدمة دون مراعاة الإجراءات القانونية في ذلك خطأ مهنيا جسيما بسبب إهمال المنصب ، و يضيف قانون العقوبات في هذا السياق في المادة 15 منه انه يعاقب الموظفين الذين يقرون بعد التشاور فيما بينهم استقالتهم بغرض منع أو وقف سير المرفق العام<sup>3</sup>.

\*عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام :

ضمنا لاستمرارية المرافق العامة فقد اقر المشرع الجزائري حماية قانونية متميزة على أملاك و أموال المرافق العامة ، سواء كانت حماية مدنية أو جزائية ، حيث تنص المادة 689 من القانون المدني فيما يتعلق بالحماية المدنية على انه : " لا يجوز التصرف في أموال الدولة ، أو حجزها ، أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 ، تحدد شروط إدارتها ، و عند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها . " أما فيما يتعلق بالحماية الجزائية فنجد

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ذكره ، ص 222

نصت على موضوع الاستقالة المواد 217، 208، 219 من الامر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة<sup>2</sup>.

- نسرين شريفي و آخرون ، المرجع السالف ذكره، ص ص 222-224<sup>3</sup>



أن القانون يفرض عقوبات مشددة على كل مساس بأموال و أملاك المرافق العامة ، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني .

ب- الاليات القضائية لحسن سير المرفق العام : ويمكن اجمالها في مايلي :

\*الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي:

إن الموظف الفعلي أو الواقعي هو ذلك الشخص العادي الذي شغل الوظيفة بطريقة معينة سواء اصدر قرار التعيين معييا أو لم يصدر أصلا ، و من هنا تعتبر كل تصرفاته و أعماله باطلة وفقا للقواعد العامة إلا أن مقتضيات سير المرافق العامة بانتظام و اطراد أجازت هذه التصرفات و بررت تلك الأعمال على سبيل الاستثناء ، ومن هنا كان لها تطبيقان أولهما في حالة الظروف العادية تكون ممارسة الموظف الفعلي للعمل الوظيفي في ظاهرها سليمة و مقبولة في أعين الناس الذين يتعاملون معه بحسن النية ، و الحقيقة غير ذلك فقد يمارس احد الأشخاص المختارين شعبيا أعمال أمين مؤتمر شعبي أو أمين لجنة شعبية أو يقوم بأعمال عضو في هذه المؤتمرات و اللجان الشعبية و يتبين فيما بعد أن اختياره كان باطلا وما كان يحق له أن يمارس تلك الاختصاصات أصلا<sup>1</sup>.

\* نظرية الظروف الطارئة :

إن نظرية الظروف الطارئة وليدة القضاء الإداري الفرنسي ، وهي تطبق بوجه عام على العقود الإدارية ، والتي مفادها انه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد الإداري ( الفئة العمومية ) أحداث و وقائع استثنائية عامة ( قد تكون اقتصادية أو سياسية أو طبيعية ) لم يكن في الواسع توقعها وقت إبرام العقد و خارجة عن إرادة المتعاقدين وليست من صنعهما، و ترتب عليها إرهاب احد الطرفين في تنفيذ التزاماته، فان الطرف المرهق يكون له الحق في مطالبة الطرف الآخر بتقديم المساعدة، و ذلك بتعويضه عن الخسائر التي ألمت به من جراء هذه الحوادث. و قد استقر الفقه و القضاء الإداريين على إن الهدف من الآخذ بنظرية الظروف الطارئة هو إيجاد توافق و معادلة بين عاملين هما :

تمكين المتعاقد مع الإدارة من الاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية حتى تتمكن الإدارة من تقديم الخدمات العامة التي تعهدت بتقديمها تلبية لاحتياجات الجمهور من جهة و الحفاظ على التوازن المالي للعقد و ذلك بتدخل الإدارة أو المصلحة المتعاقدة ، من خلال تحمل كل جزء من الأعباء المالية الإضافية نظير ما تتمتع به من حقوق و سلطات من جهة أخرى .

3 \_ مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و التغيير ( مبدأ التكيف ) :

هذا هو المبدأ الثالث من القواعد التي تضبط سير المرافق العامة ، وهو من المبادئ التي تعكس تطور حياة الناس ، وبالتالي تجدد و تنوع و كثرة حاجاتهم و مطالبهم و لما كانت المهمة الأساسية للمرافق العامة هي إشباع حاجات الناس المختلفة، كان من مقتضى هذا المبدأ هو قابليتها للتعديل و التغيير من حين إلى آخر تلبية لهذا الأمر و استجابة لسنة التطور التي تشهدها حياة الأفراد و الشعوب جميعا.

فإذا تبين للإدارة أن ظروفها قد ظهرت لم تكن معروفة فيما سبق وترتب عليها ضرورة تعديل أو تغيير في تنظيم المرفق العام الذي يقوم على خدمة معينة كان لتلك الظروف الأثر البالغ بشأنها ، عليها أن تسارع إلى التدخل بالطريقة التي تتلاءم و تلك الظروف بما يكفل تقديم الخدمة العامة بالشكل المناسب و المحقق للمصلحة العامة لأفراد الناس و المحكمة من التغيير و التعديل لا تقتصر على ما يجد من ظروف و ما يظهر من حاجات تقتضي ذلك ، وإنما ما تكشف عنه في كثير من الأحيان الممارسة العملية من عيوب يجب إصلاحها أو أخطاء يقتضي الأمر تلاقيها و نحو ذلك . و من هنا لا يقتصر مبدأ قابلية التعديل و التغيير على مرفق دون آخر بل يسري المبدأ على جميع المرافق العامة دون استثناء ، بل هذا المبدأ من سنن الحياة الطبيعية .<sup>1</sup>

ومن تطبيقات هذا المبدأ حق الإدارة في أن تعدل بإرادتها المنفردة شروط الانتفاع بالمرفق العام أو زيادة المقابل لهذا الانتفاع ، و هذا دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك و مثال ذلك : أن تقوم وزارة الطاقة ( كإدارة مانحة الامتياز ) بتعديل قوة التيار الكهربائي في عقد الامتياز المبرم مع شركة الكهرباء و الغاز ( كجهة حاملة للامتياز ) مع ما يترتب على ذلك من ضرر للمنتفعين ، يتمثل في اضطرارهم إلى تغيير أجهزتهم الكهربائية ( العدادات الكهربائية ) لتتلاءم مع قوة التيار الجديد ، اوان تعدل تعرفت التيار الكهربائي للمشارك عند الاقتضاء و أن تغير في المهام و الأدوات الخاصة بالشركة حاملة الامتياز ، و قد استقر الفقه و القضاء الإداريين على أن هذا المبدأ يسري بالنسبة لكافة المرافق العامة أيا كان أسلوب إدارتها<sup>2</sup> .

- محمد نصر القاضي، المرجع السابق ذكره ، ص 154<sup>1</sup>

- نسرين شريقي و آخرون ، المرجع السابق ، 226-227<sup>2</sup>

ملخص للفصل الأول :

ختاماً لما سبق و بناء على ما تم التطرق له في الفصل الأول يمكن تعريف الرقابة الإدارية بأنها مراقبة السلطات الإدارية المركزية و اللامركزية بنشاطها و أعمالها من تلقاء نفسها أو بناء على طلبات من أعضاء و أفراد المجتمع من أشخاص و جمعيات و نقابات و لفحص و تصحيح و التأكد من مدى مطابقة العملية الإدارية لمبدأ المشروعية و إذا كان المرفق العام هو كل مشروع تديره الدولة بنفسها و تحت إشرافها لإشباع الحاجيات العامة للجمهور و المجتمع بما يحقق المصلحة العامة ومنه يمكن القول أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين المرفق العام والرقابة باعتبار أنه محل من يقع عليه موضوع الرقابة ولقد أولى الدستور الجزائري أهمية كبيرة لحماية الرقابة وخصص لها باباً باسم الرقابة والمراقبة والهيئات الاستشارية، لكن في خضم هذا وذاك قد تظهر بعض الإشكالات تطبيق الرقابة التي نلاحظها في الواقع جراء غلبة العرف الإداري على القانون ن هذا الأمر يبقى حجر الزاوية في تجسيد رقابة فعالة مبنية على أسس النزاهة والشفافية .

الفصل الثاني  
تطبيقات الرقابة الإدارية  
على المرفق العام

## الفصل الثاني: تطبيقات الرقابة الإدارية على المرفق العام

من خلال هذا الفصل نستعرض مختلف تطبيقات الرقابة الإدارية على المرفق العام و ذلك من خلال مبحثين

وهما:

### المبحث الأول: الرقابة الداخلية على المرفق العام

يمارس الرئيس الإداري سلطته الرئاسية بحكم القانون في هذا النوع من الرقابة ،لأن هذه الرقابة تعد تحت سلطة واشراف الرئيس الاداري و ملازمة للدرجة التي يحتلها في سلم التدرج الإداري ، و بمقتضى هذه السلطة يكون للرئيس الإداري الحق في المراقبة الداخلية على النشاط الإداري و الوظيفي لتابعيه ، ويترب على ذلك أن الرقابة الداخلية هي عبارة عن:

رقابة الاشخاص او الهيئات الإدارية على نفسها اي داخل المرفق العام ولا تتحقق إلا حين يرتبط عمال الجهاز الإداري

الواحد فيما بينهم بعلاقة التبعية و الخضوع للسلطة الرئاسية ، التي بمثابة القوة التي تحرك التدرج الهرم الإداري ، وتتجلى في استعمال الأمر و النهي من قبل الرئيس الإداري المباشر و المختص ، وواجب الطاعة و الخضوع و تبعية الموظف المرؤوس للرئيس الإداري المباشر وتظهر كذلك في حق الرئيس الإداري في فحص مشروعية الأعمال المراقبة ، و التحقيق من توافقها مع القواعد القانونية سارية المفعول، وكذلك بحث مدى ملاءمتها لتحقيق ما صدرت من أجله و يكون له بذلك حق إقرار هذه القرارات أو وقفها أو إلغائها أو تعديلها وكذلك الحق في توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين المخالفين للقانون<sup>1</sup>.

الرقابة الداخلية تعتبر كإجراءات و وسائل مستعمل داخل الهيئات الإدارية العمومية كالتحليل وتقارير الأداء حتى يتم التأكد من دقة وصحة البيانات المحاسبية ومختلف التقارير، وتعد ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها حيث أن الهدف من هذه الرقابة الحفاظ على المال العام، وبالتالي تنطرق إلى رقابة المفتشية العامة و رقابة المفتشية العامة للمالية في المطلب الأول و رقابة مفتشية الوظيف العمومي في المطلب الثاني.

1 فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 2005،ص52-

## المطلب الأول: رقابة المفتشية العامة والمفتشية العامة للمالية

و سنتطقي دراسة رقابة رقابة المفتشية العامة كهيئة رقابة داخل الولاية و ايضا المفتشية العامة للمالية و نفصل ذلك في ما يلي من الفروع :

### الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للولاية

إن الآليات الداخلية للرقابة تشير إلى توفير الإجراءات والمبادئ التي تتبعها المرافق لإدارة وتوجيه أعمالها و متابعة أدائها من أجل تحقيق المصلحة العامة للجمهور ، حيث أن الآليات الداخلية للرقابة يتم تبيانها داخل المرفق العام بناء على القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع السلطات داخله، و بين مختلف الأجزاء الفاعلة ومن بين هذه الآليات نجد مصلحة المفتشية العامة من خلال مهامها وادوارها التي أضفت نفس جديد ا في حماية أفضل حقوق المتعاملين مع الادارة وضمان مصالح جميع الأطراف داخل المصلحة<sup>1</sup>.

#### 01 - تعريف المفتشية العامة للولاية :

المفتشية العامة للولاية هي جهاز رقابة تتولى تحت سلطة الوالي، القيام بمهام عامة و دائمة لتقييم نشاط الأجهزة و الهياكل، والمؤسسات غير المركزة و اللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية، يعين موظفيها بمرسوم رئاسي حيث تتولى تحت سلطة الوالي مهمة عامة و دائمة لتقويم نشاط الأجهزة الهياكل و المؤسسات، يسيرها مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة من نفس المرسوم<sup>2</sup>.

- مهام المفتش العام:

أ) تقارير مدعمة بمختلف الوثائق و البيانات الضرورية يحيلها على المصالح المعنية للإطلاع عليها و تقديم ملاحظاتها بشأن التوصيات الواردة فيها و ذلك داخل أجل أقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ توصلها بتقرير التفتيش، و يرفع المفتش العام التقارير النهائية و ملاحظات المصالح المعنية إلى الوالي والى الوزير المعني.

ب) اعداد تقرير سنويا عن حصيلة أنشطة المفتشية العامة ، يتم التركيز فيه على الاختلالات التي تكون قد شابت سير مصالح الولاية ، مدعما بالتوصيات المقترحة بغاية تحسين و تطوير أدائها.

وتزاول المفتشية العامة المهام المنوطة بها في إطار برنامج سنوي يقرره الوالي باقتراح من المفتش العام أو مأموريات طارئة بأمر من الوزير إن اقتضى الحال ذلك .

<sup>1</sup> مبارك زكري ، الرقابة الادارية الذاتية في الجزائر ، مذكرة ماستر تخصص القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة ورقلة ، سنة 2012 / 2013 ، ص 30  
المرسوم التنفيذي 216/94 المؤرخ في 23 جولية 1994 المتضمن المفتشية العامة للولاية ، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 27 جولية 1994.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة ان اعمالها تكتسي طابع السرية المعلومات و الوثائق التي يطلع عليها المفتش العام والموظفون المزاولون لمهام التفتيش في نطاق القيام بمهامهم، و يعتبر إفشاء هذه الأسرار لغير الأجهزة المعنية بهذه التقارير بمثابة إخلال بالواجب المهني<sup>1</sup>.

وحسب المادة 34 من المرسوم التنفيذي 216/94 فإن مهام المفتشية العامة للولاية يمكن تقسيمها الى قسمين ونلخصها في مايلي<sup>2</sup>:

### \*مجال التفتيش والمراقبة:

- القيام باستمرار بعملية تقييم عمل الهياكل و الأجهزة و المؤسسات ،تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات الاقليمية قصد تصحيح النقائص و اقتراح التدابير التصحيحية اللازمة و كل إجراء من شأنه أن يضاعف نتائجها و يحسن نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.
- السهر على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما و المطبقين على مهام و أعمال الهياكل و الأجهزة و المؤسسات المذكورة أعلاه.
- القيام بناء على طلب من الوالي بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام و أعمال الأجهزة و الهياكل و المؤسسات المهنية بمجال تدخلها.
- أيضا تتداخل المفتشية العامة في الولاية، على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط عمل يقرره الوالي. و تبلغ التقارير التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم إلى الوالي، و يرسل ملاحظاته منها بصفة دورية إلى الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات الاقليمية .

### \*مجال التدقيق والتقييم :

- القيام بعمليات التدقيق و تقديم الاقتراحات لتحسين المردودية و الفعالية داخل الولاية .
- التحقق من سجلات جرد العقارات و المعدات و المخازن.
- تقييم نتائج أنشطة المصالح اللامركزية و مقارنتها مع الأهداف المصالح المركزية و تقدير حجم التكاليف الناتجة عنها.
- تقديم الاستشارة كلما طلب منها ذلك.

مبارك زكري ، المرجع السالف ذكره ، ص ص 32-33.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 216 /94 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المتضمن تنظيم المفتشية العامة للولاية ، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 2 اوت 1994.

- وما تجدر الإشارة إليه ان مهمة التدقيق والتقييم لا يمكن لها تتم دون اللجوء والاعتماد على المحاسب العمومي للولاية والبلدية ويمكن تعريفه بأنه عون مكلف للإشراف على تسيير مصلحة المحاسبة في المرافق العمومية اللامركزية مباشرة ويكون كل موظفي المصلحة تحت إشراف المحاسب العمومي وقد يكون هذا الأخير معتمداً كان أو مكلفاً<sup>1</sup>.
- تكمن مهام المحاسب العمومي للجماعات الاقليمية في ما يلي:
- مسك محاسبة المؤسسة بواسطة الدفاتر المحاسبية والرئيسية والفرعية.
  - تحصيل الإيرادات، ويتم بموجبه إبرام المديونية العمومية.
  - دفع النفقات ويتم بموجبه إبرام المديونية العمومية.
  - يتصرف في الأموال الموجودة في حسابات الجماعات الاقليمية في إطار تنفيذ الميزانية، ويعد مسؤولاً مسؤولية شخصية عن كل تحركاتها.
  - يعد مسؤولاً عن المحافظة وضمان أمن السيولة النقدية لديه الخاصة بالمؤسسة وكذلك على كل الوثائق المحاسبية التي تعتبر وثائق مثبتة للعمليات التي أنجزها.
  - مطالب بإعداد وتقديم الوضعية المالية للجماعات الاقليمية وإعداد وتقديم حساب تسيير مع نهاية كل سنة مالية إلى كل من الأمر بالصرف والوزارة الوصية .
- يعتبر جهازا المفتشية العامة والمحاسبة العمومي للجماعات الاقليمية من الهيئات التي تمارس الرقابة الداخلية على المستوى المحلي ، فاللامركزية الاقليمية لا بد لها ان تحترم مشروعية القانون لتحقيق فعالية.

1 سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2002، ص ص 56-57.



## الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية :

إذا كانت الرقابة المالية تعرف بأنها الرقابة التي يكون هدفها ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكلي عن الانحرافات ومراقبة مدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة.

فإن لأجهزة الرقابة المالية أهمية كبيرة مقارنة بهيئات الرقابة الإدارية في مجال مكافحة الفساد ولعل أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ، ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية وستتناول في هذا الفرع مهام المفتشية وكذا التنظيم الهيكلي وأخيرا مضمون هذه الرقابة<sup>1</sup>.

### أولا: مهام المفتشية العامة للمالية:

وبالرجوع للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272 نجد نصت على أنه "تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية"، وبالتالي نلاحظ أن المشرع حسن مافعل وذلك بإخضاع معظم الهيئات والإدارات داخل الدولة لرقابة هذه المفتشية ، وهذا ما نجده يهدف إلى حماية المال العام يعد ركيزة الاقتصاد الوطني<sup>2</sup>.

وفي فقرة ثانية من المادة 02 من المرسوم المذكور سابقا نص المشرع على هيئات أخرى أخضعها لرقابة المفتشية وهي:

المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية ، وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني<sup>4</sup> وعودة للمرسوم رقم 08/272 نجد أن المادة 03 منه أضافت بنصها " تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات الجماعات مهما كانت أنظمتها القانونية.....الرياضية" من هنا نستنتج أن المشرع لم يترك المجال لأي إدارة أو مؤسسة للإفلات من رقابة المفتشية فشمل القطاع العام ، وتعدى ذلك ليشمل جوانب من القطاع الخاص عندما يستفيد من مساعدات تقدمها الدولة ، وهيئاتها العمومية<sup>3</sup>.

كما تتجلى تدخلات المفتشية العامة للمالية من خلال ما ورد في نص المادة 04 من المرسوم رقم 08/272 كما تقوم المفتشية العامة للمالية وفي نطاق رقابتها بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها ، وبهذه الصفة كلفها المشرع بما يلي: القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية إدارة وتسيير الموارد المالية<sup>4</sup> ، والوسائل العمومية الأخرى وإجراء... مقارنة وتطوير مجموعة قطاعات أو ما بين القطاعات ، تقييم تطبيق الأحكام

1 - إبراهيم بن داود، الرقابة المالية عن النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص 150.

2 - شادي أنور، كريم الشوكي، الرقابة على المال العام، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص 82.

3 - محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 65.

4 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 62.

التشريعية والتنظيمية ، وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة ، تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك ، ولتنفيذ المفتشية العامة للمالية لمهامها الرقابية منحها المشرع سلطة مراقبة سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي ، مراقبة شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وصفة المحاسبات وصدقها وانتظامها النظر لمستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف ، تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير ، إضافة إلى مراقبة شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة ، والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية ومراقبة مدى تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية<sup>2</sup>، نلاحظ من خلال ما تم عرضه أن المشرع ألقى على عاتق المفتشية مهام جد ثقيلة ، مما يجعل السؤال مطروح حول مدى قدرة المفتشية العامة للمالية تغطية كل هذه المهام؟ وإضافة للمهام العديدة التي تتمتع بها المفتشية العامة للمالية ، مكنها المشرع بموجب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272 بصلاحيات أخرى<sup>1</sup>.

### ثانياً- تنظيم الهيكل للمفتشية العامة للمالية:

إن المشرع ورغبة منه في ضمان الصرامة والصحة في مجال تسيير الأموال العمومية وعدم تبديدها أدى إلى خلق وظيفة الرقابة وكلف وزارة المالية بمسك مالية الدولة من خلال مسك جميع الإيرادات ، والإهتمام بمنح الإعتمادات لجل الوزارات ، الأمر الذي أدى إلى إستحداث هيئة رقابية تابعة لوزارة المالية<sup>1</sup> تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة وهذا وفقاً للإجراءات والتنظيمات المعمول بها، أن المفتشية العامة للمالية تعرف بأنها: هيئة رقابية على كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة ، خاضعة لسلطة وزير المالية ، وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 273/08، ولقد طرأت على هذا المرسوم عدة تعديلات.

حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06/09/2008 والمتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية<sup>2</sup> وكذا المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 06/09/2008 والمتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية<sup>3</sup> كما صدر المرسوم رقم 274/08 المؤرخ في 06/09/2008 والمتضمن. المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية

<sup>1</sup> - إلهام عبد الملك المتوكل، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الإدارية والمالية، دراسة مقارنة، الدار العربية للعلوم والنشر، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2007، ص 267.

المرسوم التنفيذي 272 /08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2008.<sup>2</sup>

3 المرسوم التنفيذي 273 /08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في 20 سبتمبر

وصلاحياتها<sup>1</sup>، حيث نصت المادة 02 منه على أنه تمهيك المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية.

ولقد حدد التنظيم الإختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية<sup>2</sup>.

### ثالثا- الاطر الموضوعية لرقابة المفتشية العامة للمالية

#### 1- التحضير للمهمة التفتيشية :

لقد تم وضع مهمة التفتيش تحت إشراف مكلفين بالتفتيش ذلك أن خطوة الإنطلاق تتمثل في انتقال المفتش أو بعثة التفتيش الى عين المكان ، أي التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة ، وذلك بصورة فجائية فتتولى البعثة بعد ذلك فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها في عين المكان ، إضافة الى التحقيق مع كل من الأمر بالصرف والمحاسبين العموميون والمسيرين وهذا يتم بعد تبليغ مسبق خاصة بالنسبة للمهام المرتبطة بالدراسات والخبرات كما يحول لأعوان التفتيش الإتصال بكل هيئة خارجية للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط وخاصة معاملاتهما المالية، مع العلم أن المهمة الإستطلاعية التي تقوم بها المفتشية لا يجوز أن تتجاوز أسبوع ، إذ يتم الإتفاق مع المسؤولين من أجل وضع أهداف دقيقة للتدخل ، وبعد ذلك يحدد برنامج العمل الذي يفترض إتباعه<sup>3</sup>.

#### 2- تنفيذ المهمة التفتيشية :

تنجز عملية الرقابة من خلال فحص ومراجعة جل المستندات ، وفي عين المكان وذلك من ناحيتين شكلية ومن خلال المضمون .فمن الناحية الشكلية تنصرف عملية الرقابة في هذا الجانب الى التحقق من مدى وجود الوثائق والمستندات المالية والمحاسبية ،الحساب الإداري ، سجلات الجرد، ومامدى مطابقتها واتفاقها مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل . أما من حيث المضمون :حيث يعمل المفتشون على فحص ومراقبة الصناديق والأموال والقيم ومقارنتها مع ما تم تسجيله من عمليات معاينة للمستندات والوثائق الثبوتية، وبعد الإنتهاء يتم تحرير محضر تسجل فيه كل الملاحظات وبمضي من قبل كل المفتشين والمحاسب العمومي ، ذلك أن هذه الرقابة تشمل حتى المسيرين وذلك من خلال التأكد من المحاسبات المادية ، والعمليات المسجلة التي قاموا بها ، والتحقق من الوثائق الثبوتية المرافقة لها ، وهل هي مطابقة لها حيث أنه في حالة إثبات وجود نقص من طرف المراقب،يمكنه في هذه الحالة أن يأمر المحاسبين بظبط المحاسبة وإعادة ترتيبه أما إذا كانت

1 المرسوم التنفيذي 08 / 274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2008

2- عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، مذكرة تخرج ماجستير، تخصص إدارة موارد بشرية، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008، ص 72.

3- علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص ص 165-166.

المحاسبة غير موجودة أو كانت متأخرة يجر محضر عدم وجود يرفع للسلطة الوصية , وبعد ذلك يصدر أمر عن وزير المالية مفاده إجراء خبرة لإنشاء المحاسبة وضبطها .

### المطلب الثاني : الدور الرقابي الداخلي لمفتشية الوظيفة العمومية

تعتبر مفتشية الوظيفة العمومية وجهاز من أجهزة الدولة الإدارية له تنظيم قانوني خاص , انشأ وذلك بغرض ممارسة دور الرقابي على المسار الوظيفي للموظف العام ، هذا لاخير يعتبر المورد البشري للمرافق العمومية في الجزائر . ولقد تناول المشرع الجزائري هذا الجهاز بالمرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 1995/04/29 المتعلق بمفتشية الوظيفة العمومية<sup>1</sup> ، وبالضبط في مادته الأولى منه، حيث يعتبر هذا الجهاز هيكلًا غير مركزي، تابع للمديرية العامة للوظيفة العمومية التي مقرها العاصمة.

### الفرع الأول : التركيبة البشرية المكونة لمفتشية الوظيفة العمومية

ولقد جاء في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95 على أن يسير مفتشية الوظيفة العمومية رئيس مفتشية، ويتضح من نص المادة أنه بمقتضى عملية التسيير هاته وبمقتضى الدور الرقابي المنوط بهذا الجهاز، فإن جميع هذه المقررات والقرارات التي تصدر باسم مفتشية الوظيفة العمومية بشأن المسار الوظيفي للموظف العام، لا تكون لها الحجية القانونية النافذة والشرعية إزاء مسار الموظف إلا إذا كانت مشفوعة بتوقيع رئيس المفتشية، وهو ما تؤكد بقية نصوص مواد المرسوم التنفيذي المذكور سابقا، وتبعًا لهذا تصبح عملية التأشير البعدية التي تتم بتوقيع رئيس المفتشية على المقررات والقرارات صحيحة ونافذة في مواجهة الموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية، كقرار التعيين في المنصب مثلاً.

### أولاً : رئيس المفتشية

ويعتبر منصب عمل رئيس مفتشية الوظيفة العمومية منصباً عالياً<sup>2</sup>، ويصنف مرتبه ويحدد وفقاً للشروط المطبقة على مسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات<sup>3</sup>. ويمكن أن يساعد رئيس مفتشية الوظيفة العمومية في ممارسته لصلاحياته القانونية رؤساء مفتشية مساعدون، بحيث لا يتجاوز عددهم الثلاثة (من واحد إلى ثلاثة رؤساء مساعدين)<sup>4</sup>.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 1995/04/29، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 15 مايو 1995 .  
2 - المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 1992/01/20، المتضمن القانون الأساسي الخاص للمستخدمين المتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم.  
3 - المادة 52 نفس المرسوم التنفيذي رقم 28/92.  
4 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 1998/04/06، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة بتاريخ 12 أبريل 1998.

وعليه فرئيس المفتشية وانطلاقاً من مما سبق بيانه يكلف على الخصوص بما يأتي<sup>1</sup>:

- يسهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيفة العمومية.

- يضبط بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية، حسب التنظيم المعمول به في المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية في هذه المؤسسات والإدارات العمومية، ويتابع تنفيذها.

- يمارس الرقابة البعدية (التأشيرة البعدية) لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية، التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية طبقاً للإجراءات المقررة.

- يكلف من يقوم بمراجعة أي قرار تسيير فردي في الحياة المهنية يراه غير مطابق للتنظيم المعمول به.

- يقوم بأية مراقبة تسييرية للموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية طبقاً للتنظيم المعمول به.

- يقوم بالاتصال مع المصالح المعنية، بتقويم التدابير المقررة في مجال تسيير الموارد البشرية.

- يتابع تطور أعداد الموظفين في المؤسسات والإدارات العمومية، ويقترح أي تدبير لضبط الوتيرة المرتبطة بذلك.

- يقوم بجمع المعلومات بغرض استغلالها لإعداد إحصائيات، ترتبط بالتشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية.

- يلعب دوراً وكنعصراً مشاركاً في الوقاية من نزاعات العمل في المؤسسات والإدارات العمومية وتسويتها.

- يقدم المساعدة للمصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية أثناء تحضير المسابقات والامتحانات في المؤسسات والإدارات

العمومية وتنظيمها وسيرها.

- يمثل المديرية العامة للوظيفة العمومية في مجالس إدارة المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري، أو في مجالس

توجيهها.

- يعد تقريراً دورياً عن أعمال مفتشية الوظيفة العمومية، ويقدم نتائجها، ويرسل نسخة من التقرير إلى الجهة الوصية عليها

(المديرية العامة للوظيفة العمومية)

- يقترح أي تدبير من شأنه أن يؤدي إلى تحسين سير مفتشية الوظيفة العمومية، وكذا حول كفاءات تسيير الموارد البشرية في

المؤسسات والإدارات العمومية.

- يمكنه أن يتلقى تفويضاً بالإمضاء في هذا الإطار، وذلك بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية<sup>2</sup>.

- يمكنه أن يكلف أحد رؤساء المفتشية المساعدين بالإبابة عنه في حالة شغور منصبه أو وقوع مانع له، وذلك بقرار تتخذه

السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية<sup>3</sup>.

1 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98، المرسوم السالف الذكر.

2 - المادة 05 فقرة 01 من نفس المرسوم التنفيذي.

3 - المادة 05 فقرة 02 المرسوم التنفيذي رقم 112/98 السالف الذكر.

أما عن المهام المسندة لرؤساء المفتشية المساعدين، تحت سلطة رئيس المفتشية، فتمثل فيما يلي:

-السهر على تطبيق القوانين السارية المفعول في مجال تسيير القطاع المكلف.

-مساعدة رئيس المفتشية في أداء مهامه.

-استلام عند اللزوم قرارا من السلطة السلمية بتفويض الإمضاء لتأشير بعض قرارات التسيير.

-يمكن أن يكلف بنبابة رئيس مفتشية، إذا ما اعترض هذا الأخير مانع.

ثانيا: بالنسبة لأعوان الرقابة

لقد أنيطت بأعوان المراقبة وتحت السلطة السلمية، بالقيام بفحص كل عمليات التسيير التي تستوجب المراقبة الشرعية، والتي

تصدر المؤسسات والإدارات العمومية في شأن الموظفين، وذلك بالسهر على احترام القواعد والإجراءات السارية المفعول<sup>1</sup>

،وفوق ذلك فأعوان المراقبة ملزمون بالقيام بكل مهمة أو عمل ذي صلة، وفي حدود صلاحيات واحتياجات المصالح<sup>2</sup>.

في إطار ممارسة رقابة المشروعية من قبل مفتشيات الوظيف العمومي، قد منحت لهذه الفئة القيام بتفحص القرارات والمقررات

التي تعني حياة الموظفين الوظيفية من جهة، ولم تغفل أيضا جانبا مهما وذي صلة بنجاح هذا الجهاز في عمله، والمتمثل في

الجانب الميداني بحيث أتيح لهؤلاء بالقيام بمهام الرقابة والتفتيش في المؤسسات والإدارات العمومية، في حدود الصلاحيات

الممنوحة لهم، وهو أمر في غاية الأهمية ويشير إلى انفتاح هذا الجهاز على عالم المؤسسات والإدارات التي تراقبها<sup>3</sup>.

وتتشكل كل مفتشية من مفتشيات الوظيف العمومي من عدد من الأقسام في شكل مكاتب، ويكلف كل قسم بالإشراف

على قطاع أو أكثر من قطاعات الدولة التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى مكتب رئيس المفتشية

ومكتب الأمانة العامة، ويجتهد رئيس المفتشية في تنظيم وتوزيع مختلف القطاعات العمومية على عدد من المكاتب المتوفرة

لديه، أي بحسب إمكانيات المفتشية، والتي ترجع أساسا إلى عدد مستخدميها الذين يقومون بالرقابة، وذلك لكون هذا

العمل الرقابي ليس أمرا سهلا.

### الفرع الثاني : الأساس القانوني لرقابة مفتشية الوظيفة العمومية في إطار المرسوم 126/95 وإجراءاتها

تشكل رقابة مشروعية القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير المسار الوظيفي للموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات

والإدارات العمومية، المهمة الأساسية لمفتشيات الوظيفة العمومية المتواجدة بكل ولايات الوطن، وتكتسي هذه الرقابة الإدارية

أهمية بالغة بالنظر إلى تعدادات الموظفين المتزايد الذين يخضعون لمجال هذه الرقابة.

1 - المادة 43 المرسوم التنفيذي رقم 28 /92 السالف الذكر.

2 - المادة 31 فقرة 01 من نفس المرسوم التنفيذي.

3 - في إطار تحديث سلطة وصلاحيات مفتشية الوظيفة العمومية في مجال تسيير الموارد البشرية والإصلاح الإداري، فقد أنيطت بهذه الأخيرة مهام محددة بدقة أكثر

في المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 1998/04/06.

وضمن هذا الإطار تكلف مصالح الوظيفة العمومية بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95 السالف الذكر، بإجراء رقابة لاحقة على قانونية قرارات التسيير مع التشريع والتنظيم المتعلقين بمسارات حياة الموظفين الوظيفية ومعتمدة في أداء مهمتها هذه على مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية، الذي تلتزم بحمل المؤسسات والإدارات العمومية بتحضيره وإخضاعه للمصالح المعنية التي تتولى في هذا الشأن المصادقة عليه، ومراقبة إجراءات تنفيذه<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة على أن صدور هذا المرسوم قد بعث في مصالح الوظيفة العمومية (المفتشيات) نفسا جديدا في تناولها لنظام الرقابة لكل ما يتصل بتسيير الموارد البشرية على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، ووضعة حيز التطبيق لأساليب قانونية وتنظيمية جديدة، ترمي إلى تأسيس وإقامة تسيير توقعي للموارد البشرية بالاستغناء عن التأشير القانونية المسبقة على كل القرارات المتصلة بتسيير الموارد البشرية باستثناء قطاع البلديات<sup>2</sup>.

ويمكن القول بأن هذه الإجراءات الجديدة التي تم وضعها قد أفرزت حتما تغييرا جذريا في الجهاز التنظيمي والعملي لمفتشيات الوظيفة العمومية، وهو ما سمح لها بالتكفل الجيد بمهام المراقبة اللاحقة في ظل النظام الجديد.

وفي إطار أداء المهام المنوطة بمفتشية الوظيفة العمومية قانونا، وكذا الإجراءات القانونية المتبعة في ذلك، وهو ما سيتم إبرازه كما سيأتي:

### أولا : إجراءات ودعائم الرقابة الإدارية التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية

نتناول في هذا الفرع مايلي :

#### 1- إجراءات الرقابة

في هذا الإطار تمارس مفتشيات الوظيفة العمومية على المستوى المحلي الرقابة البعدية على المسار الوظيفي للموظفين، وتبتدئ هذه الرقابة أساسا من إجراء المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، ثم تراقب في مرحلة لاحقة تنفيذ

<sup>1</sup> - مداخلة السيد كزعي إسماعيل، رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية باتنة، بعنوان رقابة المشروعية للوظيفة العمومية، في الملتقى الجزائري التونسي المنعقد بالجزائر، بتاريخ 2005/09/12، حول تسيير الوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - بالنسبة لإدارة البلديات وإن كان نظام الرقابة اللاحقة اليوم قد أصبح على هذا المستوى حقيقة، فإن قرارات التسيير المتعلقة بمستخدمي البلديات مازالت خاضعة للتأشير القبلية لمصالح الوظيفة العمومية، وذلك بهدف تمكين هذه الإدارة من وضع الوسائل الكفيلة للمور بهذا النظام الجديد، طبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95، حيث نصت على منح فترة انتقالية لإدارة البلدية يخضع فيها تسيير مستخدميها للتأشير القبلية إلى غاية تاريخ 1996/12/31، إلا أن الملاحظ هو أن هذه الأخيرة مازالت لغاية اليوم خاضعة لهذا النظام من الرقابة السابقة، وهذا فيه حرق لمضمون المادة 05 من المرسوم التنفيذي السابق، وهو الأمر الذي يدفعنا لانتقاد المشرع في هذه المادة، كونها حددت أجالا انتقالية غير مدروسة سلفا لعدم كفايتها من جهة، ومن جهة أخرى نرى أن الفترة الممتدة من 1996/12/31 إلى غاية اليوم تعتبر في رأينا كافية لجعل هذا إدارة البلديات تتماشى والنظام الجديد للتأشير، من أجل تجاوز فكرة ازدواجية المعايير والأساليب الرقابية، ومهما يكن الأمر، فإن توفر المواد البشرية وكفايتها يجعل من الإمكان وضع إدارة البلديات على نفس القاطرة التي تسيير بها بقية المؤسسات والإدارات العمومية الأخرى، وهو الأمر الذي يجب مراعاته تسهيلا للعمل الرقابي في كل الحالات.

<sup>2</sup> مداخلة السيد عمر بايو، رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية الجزائر، بعنوان مهام مفتشية الوظيفة العمومية، في الملتقى الجزائري التونسي المنعقد بالجزائر، بتاريخ 2005/09/12، حول تسيير الوظيفة العمومية.

هذا المخطط، وفي هذا الإطار يتعين على المصالح المعنية أن تضمن تطابق العمليات المقررة في المخطط مع الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال، وبالخصوص فيما يتعلق بالجوانب التالية:

- توزيع المناصب المالية المفتوحة حسب الأنماط القانونية للتوظيف المحدد بالقوانين الأساسية.
- مطابقة رزنامة إنجاز عمليات التسيير مع الآجال المحددة بالتنظيم الساري المفعول.
- البرمجة الفعلية للإحالة على التقاعد لكافة المستخدمين المعنيين بهذه العملية.
- كما تقوم مصالح الوظيفة العمومية ضمن هذا الإطار بإجراء مراقبة تنفيذ برنامج التسيير السنوي المصادق عليه بعنوان السنة الماضية، عن طريقة وضع موصلة دقيقة لتنفيذ هذا المخطط (مخطط التسيير السنوي للموارد البشرية بعنوان السنة الماضية).

وفيما يتعلق بمراقبة تنفيذ المخطط السنوي المصادق عليه، عن طريق مفتشيات الوظيفة العمومية، فيتم من خلال:

- تقييم تطبيق برنامج التسيير، قصد متابعة درجة تطبيقه.
- الوقوف على المشاكل التي تواجه المسير وإيجاد الحلول لها.
- تقييم فعالية المصالح المسيرة.

وعليه فالمصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية يعد شرطاً ضرورياً لتمكين المسير من مباشرة أية عملية تسيير للموارد البشرية في كل مؤسسة أو إدارة عمومية، لتأتي مرحلة رقابة شرعية للقرارات الفردية للتسيير، واستناداً للمادة 06 مكرر 02 من المرسوم 126/95 المذكور آنفاً، تمارس مفتشيات الوظيفة العمومية في إطار صلاحياتها الرقابية البعدية على المقررات الفردية المتعلقة بتسيير الحياة المهنية لمستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية، وغاية هذا الإجراء، هو ضمان شرعيتها<sup>1</sup>.

وتتم هذه الرقابة على النحو التالي:

(أ) الرقابة البعدية على المقررات المبلغة:

تنطوي هذه الرقابة على التثبيت من صحة المقرر ويتم ذلك على مستوى مفتشيات الوظيفة العمومية، ولهذا الغرض، فالمرسوم التنفيذي السالف الذكر يستوجب على المؤسسات والإدارات العمومية، إبلاغ هذه الأجهزة الرقابية بنسخة من كل المقررات والقرارات التي تم وضعها للموظفين، كالترسيم والترقية والإحالة على الاستبداء، والانتداب والتقاعد... وغيرها من المقررات، وذلك في العشرة أيام (10 أيام) التي تعقب تاريخ توقيع المقررات المعنية من قبل مدير أو رئيس المؤسسة المستخدمة.

1 سعيد مقدم، مقال بعنوان هيئات التوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها، مجلة الإدارة، العدد الأول، الجزائر، سنة 1995، ص 85.



وبوصول هذه المقررات بين يدي المراقبين، تتم دراسة مدى قانونيتها وذلك في شكلها ومضمونها، بحيث يتمثل الجانب الشكلي من الرقابة الإدارية في معاينة النقاط التالية على وجه الخصوص<sup>1</sup>.

- أهلية الجهة التي أمضت هذه المقررات.

- تطابق شكل هذه المقررات مع النماذج المعدة لهذا الغرض من لدن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

أما الجانب الموضوعي فيخص مضمون هذا القرار ومدى تطابق إجراء التسيير هذا مع التشريع والتنظيم المعمول به، وفي هذا الإطار نشير إلى أن عملية الرقابة المذكورة تؤدي إلى إحدى الوضعيتين التاليتين:

- تأكيد مضمون المقرر المبلغن وفي هذه الحالة لا يتعرض إلى أية ملاحظة (بالتأشير البعدية بالقبول).

- تسجيل نقائص واختلالات، وفي هذه الحالة تقوم مصالح الوظيفة العمومية بإخطار سلطة التعيين والتسيير (الهيئة المستخدمة) قصد مراجعة أو إلغاء هذا المقرر المعيب، مع إعلام في آن واحد مصالح المالية بهذا الإجراء (أنظر النموذج المرفق).

وبذلك تصبح المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية وبعد أن يبلغ لها قرار الرفض أو المراجعة، ملزمة بمراجعة المقرر أو إلغاءه حسب الحالة، كما أنها تقوم وجوبا بإرسال نسخة من المقرر الجديد إلى مفتشية الوظيفة العمومية، والذي يحل محل المقرر الأول في جميع الحقوق المرتبطة به، ويكون الأثر المالي ساريا ابتداء من التاريخ الذي تخطر فيه مفتشية الوظيفة العمومية المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، ويمكن لمفتشيات الوظيفة العمومية عند الاقتضاء، الاتصال مع المراقب المالي أو المحاسب العمومي في المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية بإعداد كشف عن مدى تنفيذ طلبات المراجعة لكل المقررات المخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

كذلك يجب أن يبلغ المحاسب المالي بنسخة من مقرر أو قرار الرفض، وذلك بغية إيقاف الأثر المالي له، تنفيذا لما جاء في مقرر الرفض، كما ترسل نسخة أخرى من مقرر الرفض إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية.

ونشير في هذا الصدد إلى الاستثناء الذي تعرفه قرارات تسيير المستخدمين التابعين للإدارة البلدية والتي تبقى بموجبها خاضعة للتأشيرة القبلية لرقابة قانونية المقررات من قبل مفتشيات الوظيفة العمومية إلى غاية تاريخ 1996/12/31، لكنه إلى اليوم ما زال ساري المفعول وتعمل به مفتشيات الوظيفة العمومية، وفي رأينا أن هذا التطبيق لا يجد مبرره الكافي ليستمر بفترة انتقالية إلى اليوم<sup>2</sup>.

1 زوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002/2001، ص 75.

2 - المراقبة التي تقوم بها مفتشيات الوظيفة العمومية لا تخص الموظفين المرسمين فقط، بل تشمل كل ما يمس الحياة الوظيفية للموظفين وأعوان الدولة العموميين، سواء كانوا متعاقدين أو مؤقتين، وذلك وفقا للقوانين والتنظيمات التي تحكم هذا المسار الوظيفي.

وطبقا للمادة 06 مكرر 04 من نفس المرسوم التنفيذي فإن مسؤولية السلطة التي لها صلاحية التعيين تبقى قائمة، وتلزم بكل مقرر غير قانوني، وتحمل المسؤولية في ذلك وقد تتعرض لمتابعات جزائية تترتب عن هذه المقررات في حالة ما إذا شكلت خرق ينص عليه قانون العقوبات أو حتى عقوبات تأديبية في هذا الشأن.

وبهذا الصدد وفيما يتعلق بالرقابة على العمليات المتعلقة بالمسابقات، الاختبارات والامتحانات المهنية فإن مفتشيات الوظيفة العمومية سهرت على مراقبة عمليات الإشهار لهذه المسابقات، ضمنا للمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة وتعمل في هذا الشأن على:

- التأكد من توفر المنصب المالية المتاحة، للسماح بإجراء المسابقة والامتحان المبرمج في المخطط التسيير السنوي.
- مراقبة ملفات المترشحين، وتنظر في مدى مطابقتها للشروط القانونية.
- تنظر في مدى أهلية المؤسسة العمومية لتولي تنظيم هذه المسابقات والامتحانات لفائدة المترشحين الخارجين كانوا أو الموظفين.
- تسهر على دراسة طعون المترشحين لهذه المسابقات، ولذلك تتأسس لجان الطعن، التي تكون قراراتها ملزمة.

### ب) الرقابة الميدانية:

في إطار ممارسة الرقابة اللاحقة على قانونية المقررات الفردية المعتمدة في إطار تنفيذ المخطط السنوي للتسيير فإن المرسوم رقم 126/95 السالف ذكره، قد منح لمفتشيات الوظيفة العمومية إمكانية تنظيم وإجراء رقابة معمقة وميدانية، وذلك بغية معاينة ملف أو قرار خاص بموظف أو عون عمومي.

وبهذه الصفة حول لها القيام بأي تحقيق لدى المؤسسات أو الإدارات العمومية، في الوثائق وفي عين المكان وبصفة مباغثة أو بعد التبليغ، ومن أجل ذلك فمن الممكن لمفتشيات الوظيفة العمومية أن تطلب تبليغها بكل معلومات وكذا الوثائق الثبوتية لأداء مهامها، كما يمكنها كذلك وبالتعاون مع مصالح المالية، أن تقف على وضعية تنفيذ طلبات المراجعة لمقررات تسيير المستخدمين غير القانونية، ويستوجب الأمر إعداد تقرير تحرره المصالح المذكورة ويرسل إلى كل الأطراف المعنية، لاسيما السلطة التي لها صلاحية التعيين والسلطة الوصية، والمصالح المختصة للجهة المكلفة بالميزانية<sup>1</sup>.

### 2-دعائم الرقابة الممارسة على المسار الوظيفي للموظف العام

إن فعالية رقابة المشروعية للوظيفة العمومية ينبغي النظر إليها في إطار القواعد العامة التي وضعها المرسوم التنفيذي رقم 126/95، بحيث لا تعالج تلك الرقابة بصفة انفرادية ومنعزلة عن بقية الترسنة القانونية التي تحكم هذا الميدان من الوظيفة العمومية، ويمكننا في هذا الصدد أن نشير إلى أهم هذه الدعائم والقواعد التي تتمثل في:

<sup>1</sup> - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 السالف الذكر.

- أ- مبدأ المشروعية: يقتضي هذا المبدأ من المسيرين الامتثال الكلي للأحكام التنظيمية والقانونية السارية المفعول، في مجال تسيير الموارد البشرية والاتصال بمفتشيات الوظيفة العمومية فيما يخص كل مسألة ذات علاقة بترجمة النصوص المرتبطة بهذا الميدان.
- ب- مبدأ مسؤولية المسير عن القرارات الصادرة عنه: فعلى عكس الرقابة السابقة والتي تعطي المسؤولية الأكبر لمفتشيات الوظيفة العمومي، وتبعد كل المسؤولية عن المسيرين<sup>1</sup>، بينما تبقى مسؤولية هؤلاء المسيرين قائمة في الرقابة اللاحقة، وذلك إزاء كل قرار أو مقرر من شأنه أن يؤدي إلى متابعات قضائية، حينما يكون مصدرا لمخالفة ينص عليه قانون العقوبات، أو حتى العقوبات الانضباطية، ينص عليه التشريع.
- إن المستقرى للدور الذي تلعبه مفتشيات الوظيفة العمومية والاختصاصات القانونية الممنوحة لها في ظل هذا النوع من الرقابة (اللاحقة)، يجد بحق كما أسلفنا الذكر بأنها تمنح مسؤولية ودورا كبيرين للمسيرين في إرساء خطة تسيير جديدة لمواردها البشرية، وعلى ضوءها تنظم عمليات التسيير المقرر إنجازها في هذا المجال، كما أعطى دورا أكبر ومهام أوسع للمسيرين، وبالتالي يتحملون المسؤولية في حماية حقوق أعوانهم وضمان إتمام قرارات التسيير الخاصة بحياتهم الوظيفية طبقا للقانون، وحتى من الناحية التطبيقية لعملية الرقابة فإنها تأتي بعد أن تصدر المؤسسة أو الإدارة العمومية لمقرراتها بشأن موظفيها، ويبقى الدور الرقابي لمفتشيات الوظيفة العمومية فقط، متعلقا بمدى تطابق تلك القرارات مع النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم مسار الموظفين الوظيفية، وفوق ذلك فهذا النوع من الرقابة يتيح مجالا أفضل لحرية المسيرين في إدارة الموارد البشرية، لكنه يحملهم المسؤولية في حالة عدم مراعاة الإجراءات القانونية اللازمة، بل يعطيهم حق المشاركة والإسهام في كل ما يهم حياة الموظف .
- ولعل النقد الذي كان يوجه قبل سنة 1995، من قبل المسيرين لعمل مفتشيات الوظيفة العمومية مصدره تلك البيروقراطية الإدارية، التي تطبع عملها وبعتراف القائمين عليها، وتحكمها في مصير جميع القرارات والمقررات التي تبقى تنتظر الإعلان عن ميلادها وترى النور.
- ج- مبدأ الشفافية: يتكرس هذا المبدأ بالخصوص من خلال نشر مجموع القرارات والمقررات المتعلقة بتسيير الحياة الوظيفية للموظفين والأعوان العموميين، حسب ما هو منصوص عليه قانونا.
- د- اعتماد إجراء التدقيق في تسيير الموارد البشرية: من الواجب على مفتشيات الوظيفة العمومية القيام بهذا الإجراء، لمعرفة المشاكل والصعوبات التي تعترض المسيرين في مجال الموارد البشرية، وحلها.

<sup>1</sup> - لقد جرى استعراض الطرق والإجراءات التي تمارس بها مفتشيات الوظيفة العمومية لعمليات الرقابة الإدارية على المسار الوظيفي للموظف العام بالملتقى الذي جرى ببلادنا بمشاركة دولة تونس الشقيقة والذي نظمته المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 2005/09/12.

و- التنسيق والتشاور بين مفتشيات الوظيفة العمومية والمصالح المختصة للمالية: وذلك في مجال مراقبة القرارات الفردية الخاصة بالمسار الوظيفي للموظفين.

وبرجعنا إلى فكرة المفاضلة بين نظام الرقابة السابقة والمهام المخولة لمصالح مفتشية الوظيفة العمومية، فإن تحقيق النجاح في الأداء الرقابي لهاته الأخيرة، في نظرنا وكما يراه كل المهتمون بهذا الميدان، يمكن القول بأن نظام الرقابة اللاحقة ينطوي على نجاعة أكثر مقارنة بنظام الرقابة السابقة، وبغض النظر عن الجوانب الإحصائية، ويعزى ذلك إلى كون هذا الأخيرة يفتقد إلى ما يتمتع به نظام الرقابة اللاحقة من ميزات وخصوصيات جوهرية، تركز أساسا على اعتماد أنماط جديدة للتدخل في تسيير الموارد البشرية، ويستعين فوق ذلك، وفي إطار تحقيق الأهداف، بجمعية الإشراف والتدخل المباشر لجميع الأطراف (المراقب المالي، وقابض التسيير وكافة المسيرين)، حيث تضع مفتشيات الوظيفة العمومية نفسها كعضو حقيقي في ميادين التوجيه والمساعدة والإرشاد ومراقبة نشاطات الإدارات العمومية، وذلك بمراعاة شرط السرعة، والتواجد الدائم في الميدان والفعالية.

**ثانيا: ميادين أخرى لتدخل مفتشيات الوظيفة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي 126/95**

إلى جانب ميادين التدخل كمهام منوطة بمفتشية الوظيفة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 1995/04/29، والمتمثلة في<sup>1</sup>:

-الإعداد والمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.

-مهمة مراقبة إجراء المسابقات، الاختبارات والامتحانات المهنية، عبر كامل مراحلها، قبل أثناء وحتى قبيل الإعلان عن النتائج النهائية، من خلال لجان الطعن.

-مراقبة مشروعية قرارات تسيير المستخدمين.

توجد هناك مجالات وميادين أخرى تعتبر حقلًا خصبا لتمارس فيه مفتشيات الوظيفة العمومية مهامها المحددة قانونا وتمثيل في:

-المعادلات الإدارية.

-التدقيق وتقييم تسيير الموارد البشرية.

-حل المنازعات الجماعية للعمل.

-إعداد الحصيلة السنوية للشغل.

1 طحطحات زهرة ، عملية الرقابة الرئاسية على اعمال الادارة العامة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، تخصص ادارة ومالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر سنة 2002/2001، ص 90.

## المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المرفق العام

تماشيا مع الطابع العمومي الذي تتميز به المؤسسات العمومية الاقتصادية رغم ما تتميز به من استقلالية ومتاجرة ، ونظرا لان رأس مالها يتكون من رؤوس أموال عمومية ، فانه يجب المحافظة عليها و مراقبتها واستغلالها أحسن استغلال، و هذا ما يقتضي توضيح مظاهر الرقابة هذه الرقابة ، و هذا ما يقتضي توضيح مظاهر الرقابة هذه الرقابة، و تحديد السلطة الوصية عليها و المكلفة برقابتها و كما أرينا المشرع اخذ بالاتجاه الذي يرمي إلى الحد من التدخلات الخارجية في شؤون المؤسسة العمومية الاقتصادية، و تدعيم الرقابة الداخلية على حساب الرقابة الخارجية، باعتبار أن الرقابة الخارجية هي السلطة التي تمارسها جهة أو أكثر من خارج الوحدة الاقتصادية ذاتها لا تتداخل مهام الجهة الواحدة مع الأخرى ، و هذا ما نتطرق إليه في المطلب الأول إلى رقابة الأجهزة المركزية و أما في المطلب الثاني نتطرق إلى رقابة مجلس المحاسبة .

### المطلب الأول : رقابة الأجهزة المركزية :

أصبح للجهات المركزية دور محدود في رقابة المؤسسات العمومية الادارية، إلا فيما يخص المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا ، أو المؤسسات التي تخضع للطابع الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 01-283<sup>1</sup>، و كما أننا سنتطرق إلى دراسة هذا المبحث من خلال رقابة السلطة التنفيذية متجسدة في رئيس الجمهورية، والحكومة ، ثم الوزارة كرقابة جهات مركزية ، في الفرع الأول ، ثم رقابة مجلس مساهمات الدولة نظرا لأهميته في الفرع الثاني .

### الفرع الأول : رقابة السلطة التنفيذية

بما أن رئيس الجمهورية هو أعلى هرم السلطة منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب ما يتماشى مع المصلحة العليا للبلاد في جميع الميادين و منها الميدان الاقتصادي ، حيث حاول المشرع استرجاع كافة الصلاحيات خاصة منها التعيين في الوظائف العليا و السامية للدولة ، و ذلك من خلال الصلاحيات التي يمنحها له الدستور ، و بما إن الرئيس هو الذي يتولى الإشراف على توجيه السياسة الوطنية خاصة منها الاقتصادية ، و ذلك في إطار مجلس الوزارة الذي يتولى رئاسته ، فله الحق في الاطلاع على برنامج الحكومة و وضع ما يراه مناسبا فيه قبل عرضه على البرلمان<sup>2</sup> ، إضافة إلى الحكومة و الوزارة في ممارسة سلطة الرقابة على المرفق العمومية .

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي 01-283 ، المؤرخ في 6 رجب 1422 الموافق في 24 ديسمبر 2001 ، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها ، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ 20 جانفي 2001.

المواد 91،92،93،94 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون 01/16 ، القانون السالف الذكر .<sup>2</sup>

1 - رقابة رئاسة الجمهورية :

باعتبار الرئيس أعلى هيئة في السلطة التنفيذية ، فانه غالبا ما يتولى تعيين رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم رئاسية باقتراح من الحكومة، و يعطي التعليمات اللازمة للحكومة لتوجيه الاقتصاد الوطني وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات ذات الطابع الاستراتيجي و يسهر على توفير الضمانات اللازمة لجلب المستثمرين الخواص خاصة منهم الأجانب ، و يتم كل هذا في إطار احترام المبادئ العامة للدستور.

باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ، و كذا بصفته يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، كما يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها ، يرأس مجلس الوزراء ، و يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه و يوقع المراسيم الرئاسية ، كما له حق إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها، يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية أو عن طريق الاستفتاء، كما يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها.

و من أهم الصلاحيات المخولة له انه :يعين في الوظائف و المهام المنصوص دستوريا ، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء ، كما يعتبر رئيسا لمجلس الدولة و أمين عام للحكومة و محافظ بنك الجزائر و يعين القضاة ومسئولو أجهزة الأمن ، كما يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية و المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم. ويستمد رئيس الجمهورية سلطته الرقابية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب صلاحياته الدستورية في تعيين رؤساء مجالس الإدارة عن طريق المراسيم الرئاسية بناء على اقتراح من الحكومة، و ذلك لكونه المسؤول عن الإشراف على توجيه السياسة الوطنية التي من ضمنها الاقتصادية ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالمؤسسات الادارية التي يكتسي نشاطها الطابع الاستراتيجي، وخير مثال على هذه الصلاحيات الرقابية القانون المنظم للمرافق العمومية والذي تم إصداره بموجب أمر من رئيس الجمهورية ولم يصدر بموجب قانون<sup>1</sup>، بالرغم من أنه كان يفترض أن يصدر بموجب قانون بالنظر إلى أهمية موضوع المؤسسات العمومية و حساسية مجال نشاطها وحاجته للدراسة الواسعة والمناقشة المعمقة ،عكس التشريع بأوامر والذي يتم في وقت قصير بين دورتي البرلمان، ولا يحق لهذا الأخير تعديله فإما أن يقبله كله أو يرفضه كله<sup>2</sup>. و يعطي التعليمات اللازمة للحكومة لتوجيه الاقتصاد الوطني و خاصة عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات ذات الطابع الإستراتيجي ، و يسهر على توفير الضمانات اللازمة لجلب المستثمرين الخواص خاصة منهم الأجانب ، و يتم كل هذا في إطار احترام المبادئ العامة للدستور ، و خير دليل على أن التنظيم الجديد للمؤسسات العمومية تم بواسطة أمر من رئيس الجمهورية ( الأمر 01- 04 ) و لم يتم بواسطة قانون ، في حين كان من الواجب أن يكون ذلك بواسطة قانون نظرا لما يحتاجه هذا المجال من دراسة واسعة و مناقشات معمقة و

1 الأمر 01- 04 المؤرخ في 20 اوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها، الجريدة الرسمية العدد 48 الصادرة 2سبتمبر 2001.

2 سعود زهير ، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04/01 ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير قانون الأعمال ، جامعة الجزائر ، سنة 2004 ، ص ص 91-92

أخذ الوقت المناسب لذلك ، و في رأيي فإن تفسير ذلك يعود إلى إرادة الرئيس في السرعة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتهيئة الأرضية للدخول للمنظمة العالمية للتجارة ، و اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوروبي ، لإثبات حسن نية الدولة الجزائرية اتجاه هذه الهيئات ، و هذا ما يدفعنا للقول أن هذه الإصلاحات مفروضة علينا من طرفها.

## 2 - رقابة الحكومة و الوزارة :

تشكل الحكومة الهيئة التنفيذية لبرنامج رئيس الجمهورية خاصة في المجال اقتصادي ، بتمثيل من الوزير الأول وبموجب مراسيم تنفيذية، ويبدأ دور الحكومة في ممارسة السلطة الرقابية على المرافق العمومية منذ تاريخ إنشاء هذه الأخيرة والذي يتجلى كما سبق الذكر في سلطة الحكومة في إصدار القرار الإداري القاضي بإنشاء المؤسسة العمومية، وخير دليل على ذلك هو حل صناديق المساهمة فيما مضى وتعويضها بالشركات القابضة بموجب قرار من الحكومة، ومن ثم حل الشركات القابضة العمومية وتعويضها هي الأخرى بالمؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قرار من الحكومة أيضا<sup>1</sup>.

هذا إضافة إلى سلطة الوزير الأول في المؤسسة العمومية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأسمالها في الموافقة على ترشح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم ، إضافة إلى ضرورة إرسال اللوائح التي تقرها الجمعية العامة إلى الوزير الأول على اعتبار أنه رئيس مجلس مساهمات الدولة<sup>2</sup>.

هذا وتشمل السلطة الرقابية للحكومة صلاحية الوزير الأول في رئاسة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحية التدخل في سياسة إعادة الهيكلة و الخوصصة و المصادقة على إستراتيجية هذه الأخيرة وبرنامجها .

بالإضافة إلى أن مجلس مساهمات الدولة يتكون كله من أعضاء الحكومة ، و يتولى رئاسته رئيس الحكومة كما يتولى رئيس الحكومة أيضا رئاسة لجنة مراقبة عمليات خوصصة المؤسسات العمومية هذا بالإضافة إلى السلطات التي يملكها رئيس الحكومة في التعيين في الوظائف السامية ماعدا تلك التي يعود فيها الاختصاص لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى سياسة إعادة الهيكلة و الخوصصة التي تقوم بها الحكومة بما لها من صلاحيات في ذلك ، كما أن الحكومة هي المسؤولة عن المصادقة على إستراتيجية الخوصصة و برنامجها و في حالة خوصصة مؤسسة عمومية تقدم خدمة عمومية فإن الدولة الممثلة في الحكومة هي التي تتكفل بضمان استمرارية هذه الخدمة العمومية .

سعود زهير ، المرجع السابق ، ص 93<sup>1</sup>

<sup>2</sup> المواد 06 - 07 من المرسوم التنفيذي 01 - 283 المؤرخ في 24 ديسمبر 2001 ويتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 55 الصادر بتاريخ 20 جانفي 2002.

— الوزارة:

تعقد صلاحية توجيه ورقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، هذه الأخيرة التي تسهر على تنفيذ برنامج الحكومة تحت سلطة وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار بموجب الصلاحيات المخولة له قانوناً، والتي يمكن حصرها في :

- 1- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال السياسة الصناعية و التنافسية الصناعية وتسيير مساهمات الدولة في القطاع العمومي الصناعي وترقية الاستثمار و المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومتابعة ومراقبة تنفيذها طبقاً للقوانين والتنظيمات.
- 2- يسهر على تطوير المؤسسات العمومية الصناعية وتفعيل مساهمات الدولة في القطاع العمومي الصناعي.
- 3- يضمن الإشراف على المؤسسات العمومية الصناعية ومراقبتها ويسهر على حماية مصالح الدولة وفق ما يقتضيه القانون.
- 4- يشجع الشراكة بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة، ويقوم بمتابعة وتقييم تنفيذ أعمال شراكة المؤسسات العمومية ويضمن احترام تعهدات الأطراف.
- 5- ضمان متابعة تطبيق قرارات مجلس مساهمات الدولة.
- 6- تنظيم وتنسيق والمشاركة في معالجة ملفات التطهير المالي للمؤسسات الاقتصادية العمومية بالاتصال مع الهيئات المعنية. و يساعد الوزير في تنفيذ مهامه جملة من الأجهزة المكونة للإدارة المركزية لوزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، هذه الأخيرة التي تشمل عدة هيكل تمارس صلاحيات السلطة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وأهمها نذكر:

أ- المفتشية العامة :

قرارات وتوجيهات وزير الصناعة، والتأكد من حسن سير الهياكل المركزية وغير المركزية والمؤسسات والهيئات الموضوعية تحت الوصاية وإجراء التقييم الدائم لهياكلها، والتأكد من احترام هذه الهيئات والمؤسسات الموضوعية تحت الوصاية لبنود دفتر الشروط ، لاسيما فيما يخص تبعات الخدمة العمومية.<sup>1</sup>

ب- المديرية العامة لتسيير القطاع العمومي التجاري :

والتي تحوي على قسمي متابعة مساهمات الدولة وعمليات الخصخصة، وترقية الشراكة وإعادة الانتشار وتكلف بما يأتي :

- اقتراح كل تدبير من شأنه تطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية و تحسين مردوديتها.

<sup>1</sup> المواد 03 - 04 من المرسوم التنفيذي 11 - 18 المؤرخ في 25 جانفي 2011 ، المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار و سيرها ج.ر العدد 05 الصادرة في 05/01/2011.



- اقتراح كل تدبير يمكن من ترشيد مساهمات الدولة في رأسمال المؤسسات العمومية.
  - متابعة أنشطة المؤسسات العمومية والسهر على المحافظة على مصالح الدولة.
  - ترقية الشراكة بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة، الجزائرية والأجنبية.
  - تنفيذ قرارات مجلس مساهمات الدولة.
  - اقتراح وتنفيذ التدابير الضرورية لإعادة هيكلة وانتشار المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- تعد الوزارة المكلفة بالمساهمة و الإصلاحات هي الهيئة المكلفة بتوجيه و مراقبة القطاع الاقتصادي، و تسهر على تنفيذ برنامج الحكومة في هذا المجال ، و قد صدر المرسوم التنفيذي 322 / 2000 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمة و تنسيق الإصلاحات، و يقوم هذا الأخير باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال المساهمة و تنسيق الإصلاحات في إطار السياسة العامة للحكومة ، كما يقوم بمتابعة و مراقبة تنفيذ ذلك بالاتصال مع قطاعات الوزارات المعنية طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها .<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : رقابة مجلس مساهمات الدولة

لضمان رقابة دائمة و مستمرة على المؤسسات العمومية الاقتصادية و طرائق هيئة وصية تمارس رقابة خارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية و المتمثلة في مجلس مساهمات الدولة و الذي أنشأ على أنقاض المجلس الوطني لمساهمات الدولة. ويتولى رئاسة مجلس مساهمات الدولة رئيس الحكومة و تحت سلطة ، حسب ما أورد في المادة 8 من الأمر 04/01 و التي تنص " : أنه يؤسس مجلس مساهمات الدولة يوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته ، و يدعي في طلب النص "المجلس".

تحدد تشكيلة وسيره عن طريق التنظيم ، يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر أو بطلب من أحد أعضائه حيث يتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس ، و ليتم دراسة عمل المجلس و كيفية ممارسته الرقابة فإننا سندرس تشكيلة المجلس و صلاحياته ثانيا.

المادة 01 من المرسوم التنفيذي 322 / 2000 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمات و تنسيق الإصلاحات<sup>1</sup>

01 - تشكيلة مجلس مساهمات الدولة :

طبقاً للأمر 01 / 04 والذي جاء في النص المادة الثامنة منه على أنه تحدد تشكيلة سير مجلس مساهمات الدولة عن طريق التنظيم، فإنه صدر المرسوم التنفيذي 253/01 المؤرخ في 10 / 09 / 2001 المتضمن تشكيلة مجلس المساهمات الدولة و يسرد و الذي حدد تشكيلة : يتشكل المجلس الموضوع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته من:

- وزير الدولة، وزير العدل

- وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية.

- وزير الدولة، وزير الشؤون الخارجية.

- وزير المالية.

- وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات.

- وزير التجارة.

- وزير العمل و الضمان الاجتماعي.

- وزير تهيئة الإقليم و البيئة.

- وزير الصناعة و إعادة الهيكلة.

- الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخبزينة و إصلاح المالية ، الوزير المعني أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال.<sup>1</sup>

وتعقد اجتماعات المجلس مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر كما يمكن استدعاؤه للاجتماع من طرف الرئيس أو بطلب من أحد أعضائه في كل وقت، ويتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس. و ما يلاحظ من خلال هذه التشكيلة أنه تشكل كله من وزراء و منه يتم استنتاج أنه هيئة تابعة للسلطة التنفيذية ، و هذا بالنظر للأهمية التي تشكلها المؤسسات العمومية الاقتصادية الوطني ، و هذا ما يفسر أيضا إرادة الدولة في المحافظة على دورها في مراقبة هذه المؤسسات و حماية الأموال العمومية و ضمان استغلالها أحسن استغلال.<sup>2</sup>

02 - صلاحيات مجلس مساهمات الدولة:

باعتبار مجلس مساهمات الدولة هيئة رقابية دائمة تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية فإن له صلاحيات و مهام حدده قانونا من أهم الإصلاحات الممنوحة له:

<sup>1</sup> المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 253/ 01 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 والمتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة ، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2001

<sup>2</sup> سعود زهير ، المرجع السالف ذكره، ص 97.

~ ضبط تنظيم القطاع العمومي ، حيث تعفى من كل الحقوق والرسوم ، كل الوثائق و المستندات والعقود التي تعد في إطار عمليات إعادة تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي التي يقرها مجلس مساهمات الدولة<sup>1</sup>.

~ يحافظ على المعلومة و يؤسس إجراءات كفيلة بضمان سرية هذه المعلومة ، يرسل ملف التنازل أي لجنة مراقبة عمليات الخوصصة، يعرض على مجلس مساهمات الدولة ملف التنازل يحتوي بالخصوص على تقييم الأسعار وحدها الأدنى و الأعلى و كذا كيفيات نقل الملكية التي تم قبولها و كذا إقتراح المشتري.

يتولى متابعة عمليات الخوصصة لجنة يحدد تشكيلها مجلس مساهمات الدولة بموجب لائحة<sup>2</sup>.

يعد الوزير المكلف بالمساهمات تقريرا سنويا عم عمليات الخوصصة ويعرضه على مجلس مساهمات الدولة و على الحكومة ، حيث يعرض هذا التقرير على مجلس الوزراء موضوع عرض أمام الهيئة التشريعية<sup>3</sup>.

كما له الصلاحية في إخضاع المؤسسات العمومية للشكل الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 283/ 01<sup>4</sup>، حيث يتخذ مجلس مساهمات الدولة بموجب لائحة قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية ما للشكل الخاص المحدد في المرسوم 283 / 01 غير أم أحكامه لا تخص المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بتسيير مساهمات الدولة<sup>5</sup>.

### المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

أن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة و لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة و أدقها إجراء و هذا كله نتيجة ما حول لهذا المجلس من أدوات رقابية و نتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها أيضا نتيجة لنظامه القانوني من حيث أنه يمثل هيئة قضائية و إدارية في نفس الوقت ، هذا بعد سلسلة من التطورات التي شهدتها ابتداء من دستور 1976 إلى آخر النصوص المنظمة له .

### الفرع الأول : تطور النظام القانوني لتنظيم مجلس المحاسبة

لقد أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1979 في مادته 190 والتي تنصص " : على أنه يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية .

المادة 11 من الأمر 04/ 01 الأمر السالف الذكر. <sup>1</sup>

المادة 23 من الأمر 04/ 01 المرجع السابق نفسه. <sup>2</sup>

المادة 24 من الأمر 04 / 01 المرجع السابق نفسه. <sup>3</sup>

المرسوم التنفيذي 283 / 01 ، المرسوم السالف الذكر. <sup>4</sup>

المادة 02 من المرسوم التنفيذي 283 / 01 ، المرجع السابق نفسه. <sup>5</sup>

و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية<sup>1</sup> و تتمثل مهمته بموجب هذا القانون في مراقبة كل العمليات المالية للدولة<sup>1</sup> ، حيث تم تأسيس هذه الهيئة مبدئيا عام 1980 و خضع في تسييره للمتغيرات التالية:

01 من المادة 190 من الدستور كما يلي :

المادة 190 : " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها." حيث جاء هذا التعديل بأن جعل رقابة مجلس المحاسبة رقابة عامة و شاملة لمالية الحزب و الجماعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية ، لكن ما يعاب عليه أن قانون عادي جاء لتعديل نص دستوري و هذا ما يسمى بتدرج القوانين . حيث أن هذا التنظيم له تفريعات أهمها دراسة تطور النظام القانوني له ، ثم النظام الهيكلي لهذا المجلس، ثم اجتماعاته و طرق الطعن في القرارات الصادرة عنه.

**تعريف مجلس المحاسبة:** يوصف مجلس المحاسبة بأنه أعلى و أقدم مؤسسة تتولى المؤرخ - مهمة الرقابة على أموال الدولة<sup>2</sup> ، وقد عرفته المادة الثانية ( 02 ) من الأمر 95-20 في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم و المتعلق بمجلس المنافسة بالقول : " يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية)".

1 - النظام القانوني لمجلس المحاسبة :

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، و قد حوله القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات و المعاینات التي تمكنه من التواصل السير الحسن و الاستقلال الأمثل للموارد العامة بما يحقق الفاعلية و الرشاد ، حيث حوله القانون اختصاصات قضائية إدارية في ممارسة مهامه و منه الاستقلالية ، حيث أنه غير خاضع لأي جهة سوى كونه موضوع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ، مبدأ تدرج القوانين.

ليأتي بعدها القانون 80 - 05 في 01 مارس 1980 الذي أعطى لمجلس المحاسبة الاختصاص الإداري القضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات و المرافق و المؤسسات و الهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانون.

ثم يليه القانون 90 - 32 المؤرخ في 04 - 12 - 1992 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية و المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و جرده من صلاحياته القضائية.

بن داود إبراهيم ، المرجع السابق ذكره، ص 151.

<sup>2</sup> بوقطة فاطمة الزهراء ، رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية : دور مجلس المحاسبة ، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، يومي 16 - 17 ، نوفمبر 2004 ، ص 215

الأمر 90 - 32 المؤرخ في 17 - 12 - 1995 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة و ذلك في نص المادة 15 تنص " مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور". حيث تم إعادة الوصف القضائي لمجلس المحاسبة لصدور الأمر 95 - 120 ، حيث تنص المادة 02 منه على أن " مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية أو لمرافق العمومية ". ونصت المادة 03 على " :مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداريو قضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، و هو يتمتع بالاستقلال الضروري ضماناً للموضوعية و الحياد و الفاعلية في أعماله."

35 - 20 آخر النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة عدا تلك المتعلقة بالقانون الأساسي لمجلس المحاسبة أو لنظام الداخلي له وكذلك المتعلقة بإجراءات تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة ، حيث تمثل هذه النصوص فيما يأتي : الأمر 95 - 26 المؤرخ في 04 - 12 - 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة .

المرسوم الرئاسي 92 / 277 المؤرخ في 20 / 11 / 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسب.

المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22-11-1996 يحدد انتقالياً الأختام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة . ليأتي التعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 170 و التي تنص على أنه " يؤسس مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية، حيث يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه و عمله و جزاء تحقيقاته<sup>2</sup>. " المعدلة بموجب القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

بما أن مجلس المحاسبة يعتبر الهيئة العليا للرقابة البعدية أو الخارجية عن المؤسسة العمومية الاقتصادية، لهذا فمن مهامه التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد و الوسائل و الأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصاته ، ويقوم بتقييم التسيير و يتأكد من مطابقة العمليات المالية و المحاسبية لهذه الهيئات مع القوانين و التنظيمات الجاري العمل بها، حيث تهدف الرقابة التي يقوم بها على كل الهيئات و المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى نتائج تتمحور في عنصرين:

تشجيع الاستعمال الناجح و الفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العامة، وكيفية إعادة ترحيلها إلى إنفاقها، مع إجبارية تقديم الحسابات و تطوير النزاهة و الشفافية في تسيير الأموال العمومية.

الأمر 95-20 المؤرخ في 17 / 07 / 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 39 ، الصادرة بتاريخ 25 يوليو 1995. <sup>1</sup>

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي 96 / 438 ، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 07 - 12 - 1996 ، يتعلق بإصدار نص دستور 1996 المصادق عليه في

- النظام الهيكلي لمجلس المحاسبة :

نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة فقد حظي بتشكيلة بشرية و أخرى هيكلية<sup>1</sup> ، حيث تعد هذه التشكيلة قضائية كلية و هذه التشكيلة تضم كل من رئيسه ، ونائب الرئيس، مع رؤساء الغرف، إضافة إلى الناظرين و المستشارين وسيتم ذكرهم على التوالي:

**أولا :** رئيس مجلس المحاسبة : و هو يتولى إدارة المجلس و يقوم بالتنظيم العام لأشغال مجلس المحاسبة و يعين الرئيس بموجب قرار رئاسي.

**ثانيا :** نائب الرئيس : ويعمل على مساعدة الرئيس في مهمته خاصة ما يتعلق بتنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فاعليتها.

**ثالثا :** رؤساء الغرف : يتولون تخطيط أشغال القضاة داخل الغرف و ينشطونها ويتابعونها وينسقونها و يراقبونها.

**ربعا :** رؤساء الفروع : و يقومون بتنظيم الأشغال المستندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها.

**خامسا :** الاستشاريون والمحاسبون : يتولون أشغال التدقيق و التحقيق أو الدراسة المستندة إليهم في آجالها المقررة لها.

**سادسا :** الناظر العام : و يتولى دور النائب العام في النظارة العامة ويعمل الناظر العام على متابعة الاختصاصات القضائية المستندة إليه.

**سابعا :** الناظرين المساعدون : و هم يقومون بمساعدة الناظر العام في تأدية مهامه.

و تضم هيكلية مجلس المحاسبة كل من الغرف مجتمعة، النظارة، ثم كتابة الضبط و التي تعمل على استلام

المستندات، ثم الأقسام التقنية و المصالح الإدارية وستتم دراستها كالتالي:

**أ )** الغرف : إذ هناك 08 غرف ذات اختصاص وطني و هناك 09 غرف ذات اختصاص إقليمي و غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

**ب)** النظارة العامة : و على رأسها ناظر عام يساعده من 03 إلى 06 نظار مساعدين، كما لها مصالح إدارية تمكنها من أدائها لمهامها.

**ج )** كتابة الضبط : تعمل على تسليم و تسجيل الحسابات و المستندات الثبوتية و الأجوبة و الطعون المودعة

لدى مجلس المحاسبة و تبلغ القرارات ، و تقوم بمسك الأرشيف و تسليم منح و مستخرجات من قرارات مجلس المحاسبة ،

كما تعمل كتابة الضبط و تحديد جدول أعمال جلسات المجلس و نجد على رأس كتابة الضبط ، كاتب الضبط الرئيسي

وهو من يتولى الإشراف على العمليات السابقة<sup>1</sup>.

المادة 385 من الأمر 95-20 الأمر السالف الذكر.<sup>1</sup>

د) الأقسام التقنية و المصالح الإدارية و نجد لها قسم تقنيات التحليل و المراقبة .

3- اجتماعات المجلس و طرق الطعن في القرارات الصادرة عنه :

أ) - اجتماعات المجلس :

يجتمع مجلس المحاسبة في تشكيلات على النحو الآتي:

1 - كل الغرف مجتمعة :وهذا ما أكدته المادة 47 من الأمر 20/95 و ذلك من اجل القيام بالمهام التالية:

- البث في الاستئناف إلى ترفع أمام الاجتماعات ضد قرارات الغرف و الفروع.

- إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي .

- تقديم الاستشارات لرئيس المجلس إذا ما طلب ذلك .

حيث لا تصح مداولة تشكيلة كل الغرف مجتمعة إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل.

2 - الغرف و فروعها : حيث نصت المادة 50 من الأمر الرئاسي 20/95 و ذلك في تشكيلة تضم 03 قضاة على الأقل

لأجل الفصل في نتائج التدقيقات و التحقيقات و عقب إشغالها تضبط تقييماؤها النهائية و تقدم كل التوصيات و

الاقتراحات الضرورية.

3 - غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية : و هذا وفقا لنص المادة 51 من نفس الأمر و تكون هذه الغرفة من

رئيس و 06 مستشارين على الأقل و هي تختص في مجال البث في الملفات التي تنحصر بها عملا بأحكام هذا الأمر، من

خلال القرار رقم 99/04 الصادر في 1999/05/09 الصادر في غرفة الانضباط في مجال التسيير الميزانية و المالية المتعلقة

بسير جامعة التكوين المتواصل<sup>2</sup>.

لجنة البرامج و التقارير : وهذه اللجنة تضم وفقا للمادة 52 حتى الأمر 20/95 : رئيس مجلس المحاسبة ونائبه والناظر العام

ورؤساء الغرف و كذا بحضور الأمين العام وتكلف هذه اللجنة بالتحضير والمصادقة على:

• التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية.

• التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية التمهيدي.

• مشروع البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة و حوصلته العامة.

يمكن أن تكون القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة محل مراجعة ، أو استئناف أو الطعن بالنقض ولدى سنتطرق لها كالاتي

2)مجوح نوار ، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، تخصص مؤسسات سياسية وادارية ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، سنة 2006/2007، ص101.

مجوح نوار ، المرجع السابق الذكر ، ص110.<sup>2</sup>

أ ( المراجعة :

تكون بطلب من الشخص المعني أو السلطة السلمية أو الوصية عنه من قبل الناظر العام بمجلس المحاسبة وفق ما نصت عليه المادة 102 من الأمر 20/95 .

كما يمكن أن تكون المراجعة تلقائية من قبل الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار و تكون المراجعة لأسباب متعددة أهمها الخطأ أو الإغفال أو التزوير أو ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

حيث يستلزم طلب المراجعة اشتغال الوقائع والأسباب التي يتم الاستناد إليها بالإضافة إلى الوثائق

و المستندات الثبوتية ، ويتم توجيه هذا الطلب إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن ويقوم رئيس الغرفة أو الفرع بتعيين قاضي يتولى دراسة ملف المراجعة ليقدم مرفقا بأرائه للناظر العام الذي بذوره يقدم ملاحظاته المكتوبة يتم تحديد الغرفة أو الفرع المختص بالنظر في طلب المراجعة و تحديد تاريخ الجلسة<sup>1</sup>.

ب) الاستئناف:

نصت المادة 107 من الأمر 20/95 : إن هناك طريق آخر لمواجهة قرارات مجلس المحاسبة و هو الاستئناف ، حيث إن كل قرارات المجلس قابلة للاستئناف من قبل الشخص المعني أو السلطة السلمية أو الشخصية عنه، كما ينظر الناظر العام في أجل شهر من تبليغ القرار المطعون فيه ويتم إيداع عريضة الطعن لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة.

حيث يتم دراسة الاستئناف بتشكيلة الغرفة مجتمعة عدا الغرفة المصدرة للقرار محل الاستئناف و يتم الفصل فيه بموجب قرار و يتم تحديد الجلسة من قبل رئيس مجلس المحاسبة و يبلغ الشخص المستأنف بذلك ، وذلك

و قسم الدراسات ومعالجة المعلومات بالإضافة إلى مديرية الإدارة و الهياكل حيث أن قسم تقنيات الهيكل

و المراقبة يعتبر من أهم الأقسام التقنية إذ يعد دلائل الفحص و الأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق و يحدد

المقاييس و المؤشرات الضرورية للبرمجة الراشدة و الإشراف على عمليات التدقيق كما يساعد هياكل الرقابة في عملها الرقابي و يوفر لها التقنية اللازمة للقيام بعملية التدقيق حسب المادة 27 من المرسوم 377/95.

ج ( الطعن بالنقض:

إضافة إلى المراجعة والاستئناف طريقتين للطعن في قرارات المجالس عندنا طريقة ثانية وهي الطعن بالنقض حيث أن يكون

الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة أمام المحكمة العليا من طرف الشخص

المعني أو ممثله القانوني أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو من طرف الناظر العام<sup>2</sup>.

بن داود إبراهيم ، المرجع السالف ذكره ، ص ص 164 - 165<sup>1</sup>

المادة 110 من الأمر 20/ 95 ، المرجع السابق ذكره.<sup>2</sup>



كما يشمل مجلس المحاسبة على أجهزة أخرى تتمثل في:

- أ) ديوان رئيس مجلس المحاسبة: الذي يعمل على تنظيم العلاقات مع المؤسسات العمومية الوطنية و يضمن متابعة العلاقات مع المؤسسات الأجنبية الدولية و الجهوية للرقابة، كما يقوم مجلسا لمحاسبة بكل أعمال البحث و الدراسة و الإشارة و كل مهمة تفتيش أو تحقيق إداري و يلخص دراسة مشاريع النصوص المعروضة على مجلس المحاسبة لإبداء رأيه فيها.
- ب) مكتب المقررين العامين للجنة البرامج و التقارير و يكلف هؤلاء المقررين العامين وعددهم 03 تباعا بالأعمال المتعلقة بتحضير:

- مشروع التقرير السنوي

- مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

- المشروع التمهيدي لبرنامج النشاط السنوي لمجلس المحاسبة و مشروع التقدير التقييمي لتنفيذ البرنامج المصادق عليه.

ج) الأمانة العامة:

و تعمل على تنشيط أعمال أقسام المجلس التقنية ومصالحه الإدارية ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

د) مستخدمو مجلس المحاسبة:

يشمل مجلس المحاسبة في الوقت الحالي على عدد إجمالي من المستخدمين يقدر ب: 457 شخص أو مستخدم، منهم 207 قضاة موزعين بين المقر والغرف الإقليمية و 258 مستخدم يمارسون النشاطات التقنية و الإدارية.

### الفرع الثاني: مجال و اختصاص مجلس المحاسبة:

يختص مجلس المحاسبة كهيئة رقابية عليا في الدولة برقابة مجموعة من المصالح و الهيئات، وهذا ماجات به المواد من 7 إلى 12 من الأمر 20/95<sup>1</sup> على هذه المصالح و المعينات كالآتي:

مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات و المرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي ترى عليها المحاسبة العامة، المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري للمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاط صناعي وتجاري أو مالي والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي، بالإضافة إلى تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات و المرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس مال الهيئات التي تسيير النظام الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعي.

المواد من 7 إلى 12 من الأمر 20 / 95 ، المرجع السابق ذكره. <sup>1</sup>

المرفق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية، مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الأساسية و الاجتماعية والعلمية بالإضافة إلى كون أن مجلس المحاسبة يستند في رقابته للوثائق و السجلات المقدمة له كما له أن يجري رقابته بالمعينة .في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ و يتحكم في هذا الصدد بحق و صلاحية التحري ، غير أنه يستثنى في مجال رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل منه في إدارة أو تسيير الهيئات الخاضعة لرقابة التحري وليس لمجلس المحاسبة أي يعيد النظر في مدى صحة الأهداف المسطر أو البرامج التي أعدتها السلطات الإدارية، سيتم التعرض إلى الأطر الرقابية التي يتقيد بموجبها المجلس، و كذا إجراءات الرقابة التي يتخذها المجلس.

### 01 - الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة :

لمجلس المحاسبة ثلاث أطر رقابية أو طرائق لممارسة عمله الرقابي و هي تتمثل في حق الاطلاع و التحري و كذا رقابة نوعية التسيير و رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و أيضا مراجعة حسابات المحاسبين العمومية و الأمرين بالصرف.

أولا : حق الاطلاع و سلطة التحري:

1) يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات و الدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية و

المحاسبية و كذا التقييم مدى سلامة التسيير للهيئات و المصالح الموضوعة تحت رقابته<sup>1</sup>.

له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارة و مؤسسات القطاع العام.

كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعينة لكل محلات الإدارات و المؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.

4) كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في المعينات و الإدارات العمومية.

5) و له أيضا سلطة الإطلاع على النصوص المرسله إليه ذات الطابع التنظيمي الصادر عن إدارات الدولة والتي تتعلق

بالتنظيم المحاسبي و المالي و الإجرائي في تسيير الأموال العمومية.

6) و يحق له الاستعانة بخبراء و مختصين لأجل دعم مهامه و مساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر ذلك

و حتى تمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي ، و من أجل ضمان الطابع

السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الاقتصاد و الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة

بن داود إبراهيم ، المرجع السابق الذكر ، ص 158<sup>1</sup>

1. و من جهة أخرى يتعين على كل أمر بالصرف في الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال القانونية و إلا تتم معاقبته طبقا لما نصت عليه القوانين.

كما يتعين على كل أمر بالصرف في الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال القانونية و إلا تتم معاقبته ، كما يستوجب على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن ترسل إليه و بطلب منه وفق الآجال التي يحددها الحسابات و الوثائق الضرورية في ذلك و نفس الالتزام يقع على مسيري الأسهم العمومية للجماعات و الهيئات العمومية<sup>2</sup>.

ثانيا : رقابة نوعية التسيير:

أن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة عمل الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته و يعمل على تقييم استعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها في إطار الاقتصاد و الفعالية و النجاعة استنادا للأهداف و المهام الموكلة لها ، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات . كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح و استعمال الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها.

ثالثا : رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية<sup>3</sup> :

إذا شكلت مخالفة أو خرقا صريحا للقواعد المتعلقة بقواعد الانضباط في مجال الميزانية و المالية و أخلقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية ، فهنا لمجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب ، و من هنا فلا بد للمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عند و هذا ما نصت عليه المادة 89 من الأمر 20/95

رابعا : مراجعة حسابات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين

حيث تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 56/96 الذي يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة على أنه : "يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين و على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة أو لجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في اجل أقصاه 30 يوم من السنة الموالية للميزانية المقفلة" ، و من هنا فإن الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة و الذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات

المادة 55 من الأمر 20/95 المرجع السابق ذكره .<sup>1</sup>

المادة 69 من الأمر 20/95 المرجع السابق ذكره .<sup>2</sup>

المادة 101 من الأمر 20/95 ، المرجع نفسه.<sup>3</sup>

بهذا يدقق في صحة العمليات المالية ومدى تطابقها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها ، بعد ما يقدم المقرر تقريره ويقدم الناظر العام ملاحظاته المكتوبة ويتم اتخاذ القرار بأغلبية الأصوات.

### 02 – إجراءات الرقابة للمجلس :

يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير من خلال مذكرة التقييم، و المذكرة المبدئية ، إضافة إلى الإجراء الاستعجالي، وكذا التقارير المفصلة و غيرها.

#### أولا : مذكرة التقييم :

نصت " أنه بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس المحاسبة بأعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية الهيئات و المصالح الخاضعة لرقابته ويرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات و إلى الوزراء و السلطات الإدارية المعنية."

#### ثانيا : الإجراء المستعجل:

و الذي من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة و يطبع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك<sup>1</sup>.

#### ثالثا : المذكرة المبدئية :

و بموجبها يقوم رئيس المحاسبة باطلاع السلطة و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته.

#### رابعا : التقرير المفصل :

يسجل فيه كل الوقائع التي تمكن أن توصف بالوصف والتي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المتخصص إقليميا مصحوبا بالمحمل.

#### خامسا: التقرير التقييمي:

حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية ترسل الحكومة هذا التقرير بعد قيام مجلس المحاسبة بإعداده إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به."

#### سادسا التقرير السنوي:

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا و يرسله إلى رئيس الجمهورية يبين التقرير السنوي المعاينات و الملاحظات و التقييمات الناجمة عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالآراء و المقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها وأيضا آراء و ردود المسؤولين والممثلين القانونيين ، والسلطات الوطنية المعنية و يتم نشره في الجريدة الرسمية.

المادة 73 من الأمر 20/ 95 المرجع السابق ذكره<sup>1</sup>.

و ترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية وبهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية و على مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة على رقابته وكتمان هذه التقارير نجد مثلاً تقرير سنة 1995 الذي يتضمن: مراقبة 85 هيئة إدارية، عدد التحقيقات في عمليات مالية 289 عملية تخص مختلف الإجراءات. تبليغ 122 حكم أصدرهم المجلس و تنفرع هذه الأختام على نحو 36 مذكرة تقييم ظروف التسيير و 21 قرار تبرئة ذمة، و 07 قرارات و ضم في حالة مدين و 12 قرار رفض حسابات<sup>1</sup>.

و ما يستشف من خلال التعرض لمجلس المحاسبة و اختصاصاته كتقديرها لرقابته يتبين لنا أن الغاية التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمه و إصلاحية فهي بهذا تهدف لحماية الأموال العامة بوجه عام و كفاءات الإنفاق العام بوجه خاص ولا يتعلق منها بالقواعد المحاسبية والمالية.

كما تعد رقابته صلاحية و هذا ما يستشف من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري و المراقبة و كذا الاقتراحات و التقارير التي يقدمها إلى الهيئات و المصالح العمومية المعنية، و ذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المهني أو بالسلم الإداري كما له أن يوقع عقوبات يراها ملائمة للمخالفات التي يرتكبونها .

بن داود إبراهيم ، المرجع السالف الذكر ، ص 166 .<sup>1</sup>

### ملخص الفصل الثاني :

ختاماً لما سبق وبناءً على ما تم التطرق له في الفصل الثاني يمكن القول أن الرقابة الإدارية في الجزائر تنقسم إلى نوعين: رقابة داخلية تتمثل في رقابة الجمعية العامة ورقابة هيئة الإدارة ومندوب الحسابات داخل المؤسسات العمومية، والنوع الثاني من الرقابة يكتفى بالرقابة الخارجية التي جاءت في الأصل كدعم للرقابة الداخلية والمتمثلة في رقابة الأجهزة المركزية (الوصاية) هذا المصطلح حسب أحمد محيو لا يغير عن الإدارة إذ أن الطفل الوصي يحتاج إلى وصاية فالإدارة ليست طفلاً لي تمارس عليها الوصاية وإضافة المشرع رقابة الهيئات الاستشارية المتخصصة مثل مجلس المحاسبة الذي يعد عمله الرقابي ذا طابع استشاري وغير ملزم .

خاتمه

## خاتمة:

ختاما لما سبق وبناء لما تم التطرق اليه في الموضوع نستخلص انه تعتبر الرقابة الإدارية عمود العملية والنشاط الإداري داخل المرفق العام ، واعتبارا من منطلقات مبدأي احترام المشروعية واستمرارية المرافق العمومية وحسن تأدية وظيفتها يفرض هذا المبدأ وجود أجهزة ووسائل ترأقب عمل الإدارة و تختلف هذه الرقابة باختلاف النظم و الدول المطبقة فيها ، فالرقابة الإدارية هي من أكثر الوسائل نجاعة و ممارسة للحفاظ على مقدرات الشعب و الأمة فالإدارة أثناء ممارستها لنشاطها قد تمارس رقابة ذاتية أي ترأقب نفسها بنفسها هذا الأمر خوله القانون و التنظيم من خلال التسلسل الإداري و العرف الذي تنتهجه هذه الأخير فالساحة الدولية عموما و الوطنية خصوصا تشهد تزايد الوعي الشعبي فظل علاقة المواطن بالإدارة يمكن أن توصف بالباردة نتيجة ممارسات البيروقراطية و إذا ما أضفنا لها دورا جديدا للرقابة المتمثلة في الرقابة "التشاركية" أي المشاركة الشعب و الجمعيات و النقابات أو ما يعبر عنه بالمجتمع المدني هذه الرقابة قد فرضت شكلا جديدا من العلاقة بين الإدارة و أجهزة الرقابة و المواطن

و ما تجدر الإشارة إليه وبالرجوع إلى الجزائر تعتبر الرقابة الإدارية خارطة الطريق نشاط المرافق العامة التي يمكن من خلال تحقيق الرشادة و الحوكمة داخل المؤسسات و الإدارات العامة التي و إن كانت تبقى أهدافا بعيدة على الأقل حسب المعيار الزمني فإنها تعكس محاولة انطلاقة أو خطوة نحو الطريق الصحيح ، أي تظهر مدى استعداد المشرع من الناحية التنصيصية على الأقل لتبني مقارنة رقابية أو حمائية للحفاظ على المرفق العام من الأنشطة غير المشروعة و تثبيت دعائم تسلسل إداري قوي داخل المنشآت العامة .

ومنه نستخلص النتائج التالية :

- اتجاه نية المشرع نحو عصنة المرافق العامة و تطوير الرقابة .
- محدودية الرقابة الإدارية نتيجة الروتين و عدم التطبيق الحقيقي للقانون و التنظيمات .



- بيئة المرافق العامة و الإدارة لا تبعث على الارتياح خاصة إذا قمنا بموازنة بين البيروقراطية و نشاط الإدارة و المرافق العمومية.
- يضاف إلى كل هذا و ذلك نقص العوامل المادية و البشرية للرقابة على المستوى المحلي.
- و نتيجة للتحويلات الاقتصادية للدولة الجزائرية جراء تأثير المشرع بالعمولة و الانفتاح الاقتصادي هذه العوامل مست جزئيا أو كليا المرافق العامة بخصصتها، وتأثر الاقتصاد الوطني بأزمة السيولة التي تعاني منها الدولة وانخفاض أسعار البترول المفاجئ التي قد تطرح إشكالات على المستويين القريب والبعيد هذا من ، ومن جهة أخرى الملاحظ أن هناك تقصير في ممارسة هذه الرقابة من طرف الجهات المعنية رغم مالها من أهمية و ما تحققه من أهداف لو وجدت التطبيق السليم و الصحيح و عليه نقتح حان يكون جدية في ممارسته و لابد من تعديل شامل يمس جميع الأنظمة الرقابية وشروط ممارستها كما يجب وضع جهاز رقابي خاص تكون الرقابة الإدارية إحدى مهامه الأساسية و يقوم على الإشراف على تنفيذ اللوائح الخاصة والقوانين ووضع نظم أكثر فاعلية خاصة بالتفتيش للتأكد من إنجاز الأعمال على الوجه المطلوب و لابد أن يتم هذا الأخير بصورة مفاجئة دون مسبق للموظفين و أن يكون ذلك بصورة مستمرة، و يبقى الحل الأمثل لتفادي مشاكل الإدارة هو اختيار و انتقاء الموظفين و ضرورة التزامهم بالقوانين والأنظمة الرقابية إلى جانب تجنبهم لاستغلال النفوذ و السلطة في تحقيق مصالحهم الشخصية، و من هذا المنطلق فلو التزمت كل إدارة بما هو وارد في النظام الرقابي لأصبحت الرقابة الإدارية أكثر فاعلية غير أنه بالرجوع إلى الواقع المعاش نجد العكس ، و نلمس في الإدارة و صناعات القرار التسبب و اللامبالاة، حيث إلا يظهر من احترام للقانون بصفة عامة و الأنظمة الرقابية بصفة خاصة سوى التعنت و استغلال المناصب و هو ما جعل المراقبين مجرد آلات لتحقيق أهداف لا علاقة لها بالصالح العام.
- و عليه و بناء على ما تقدم نقتح التوصيات التالية :
- إيجاد آليات رقابية تواكب التحويلات الاقتصادية و الاجتماعية و حتى السياسية و عصرنة المرفق العام.

- تفادي فوضى النص التنظيمي داخل المرافق العامة، الأمر الذي يشغله البعض لممارسات مشروعة و غير مشروعة .
  - تكوين المتخصص لأعوان الرقابة و هذا لضمان فعالية ممارسة وظيفة رقابية ممتازة.
  - تشجيع المجتمع المدني من مواطنين و نقابات و جمعيات لممارسة رقابة موازية الرقابة الإدارية العادية .
  - مساندة السلطة الرابعة ممثلة في الصحافة في تدعيم المنظومة الرقابية من خلال التحقيقات الصحفية و النقد البناء.
- و تبقى نجاعة الرقابة الإدارية من عدم مرتبطة بأمرين اثنين هما الإدارة السياسية و الضمير الإداري .

# قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم:

- سورة المائدة

أولاً: القوانين

المراسيم :

- المرسوم التنفيذي 01 - 283 المؤرخ في 24 ديسمبر 2001 ويتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 55 الصادرة بتاريخ 20 جانفي 2002.

-مرسوم رئاسي 96 / 438 ، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 07 -12- 1996 ، يتعلق بإصدار نص دستور 1996 المصادق عليه في 1996/11/28.

-المرسوم التنفيذي 94 / 216 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المتضمن تنظيم المفتشية العامة للولاية ، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 2 اوت 1994.

- المرسوم التنفيذي 08 / 272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2008.

- المرسوم التنفيذي 93-20 المؤرخ في 13-01-1992 و المحدد لتشكيلة مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين و يضبط اختصاصاته و قواعد عمله ، ج ، ر العدد 03 الصادرة في 15 -01-1992 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 97-458 المؤرخ في 01 ديسمبر 1997 ج ، ر العدد 80

-المرسوم الرئاسي 96 / 438 المؤرخ في رجب 1417 الموافق ل 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في 28 نوفمبر 1996

- المرسوم التنفيذي 2000 / 322 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمات

و تنسيق الإصلاحات

- المرسوم التنفيذي 01 / 253 المؤرخ في 20 أبريل 2001 . المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و تسييرها ج . ر العدد 51

- المرسوم التنفيذي 01 / 283 المؤرخ في 24 ديسمبر 2001 يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية ج . ر العدد 55
- المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 1995/04/29، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 26 ، الصادرة بتاريخ 15 مايو 1995
- المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 1992/01/20، المتضمن القانون الأساسي الخاص للمستخدمين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرة العامة للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم.
- المرسوم التنفيذي 216/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن المفتشية العامة للولاية ، الجريدة الرسمية رقم 48 - الصادرة في 27 جويلية 1994.
- المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 1998/04/06، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة بتاريخ 12 افريل 1998.
- المرسوم التنفيذي 11 - 18 المؤرخ في 25 جانفي 2011 ، المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار و سيرها ج.ر العدد 05 الصادرة في 05 /01/ 2011.
- الأوامر :
- الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها ، الجريدة الرسمية العدد 48 الصادرة 2 سبتمبر 2001
- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 /07/ 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 39 ، الصادرة بتاريخ 25 يوليو 1995.
- الامر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة الصادر في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.
- الأمر 01 / 04 المؤرخ في أولى جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 أوت 2001 ، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها ج . ر العدد 47

النصوص التشريعية :

- قانون مكافحة الفساد 01/06 المؤرخ في 20-02-2006 ، الجريدة الرسمية رقم 19 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.
- القانون رقم 08/91 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد كفاءات التعيين و ممارسة المهنة
- القانون 01/10 مؤرخ 29 يونيو 2010 يتعلق بمهنة الخبير المحاسب و محافظ الحسابات و المحاسب المعتمد ، الجريدة الرسمية رقم 42 الصادرة في 11 يوليو 2010
- القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 3 يوليو 2011.
- القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور سنة 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 14 ، الصادرة في 7 مارس 2016.
- القانون المدني الجزائري

ثانيا: الكتب:

- عبد العزيز بن سعد الدغيث، الرقابة الإدارية
- محمد نصر القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2008.
- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية عن النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010،
- أحمد حلمي جمعة، المدخل الحديث لتدقيق الحسابات، دار الصفاء للنشر، عمان ، 2000.
- أحمد محرز، القانون التجاري الجزائري، الشركات التجارية ، د ط، الجزء الثاني، مطابع سجل العرب، القاهرة، سنة 1979.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- إدريس عبد السلام الشنوي، المراجعة معايير و إجراءات، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت، 1996.
- السيد عبده ناجي ، الرقابة على لاداء من الناحية العلمية والعملية ، مطبعة العابدين ، القاهرة ، طبعة 1982.

- إلهام عبد الملك المتوكل، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الإدارية والمالية، دراسة مقارنة، الدار العربية للعلوم والنشر، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2007.
- أمين عبد العزيز حسين، إدارة الأعمال و تحديات القرن الحادي و العشرين، القاهرة، دار قباء للطباعة
- انور احمد رسلان ، مبادئ الادارة الاعامة ، دار النهضة العربية ، مصر ، طبعة سنة 2005
- بشير عباس العلاق، الإدارة، مبادئ، وظائف، تطبيقات، الطبعة 1 ، سنة 1999.
- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على الهيئات العامة، الطبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2009.
- حزام ماطر المطيري، الإدارة الإسلامية ، المنهج و الممارسة، الطبعة الأولى ، سنة 1417 هـ.
- حسين حریم واخرون ، اساسيات الادارة العامة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الاردن ، طبعة الاولى ، سنة 1998
- حسين حریم وآخرون ، أساسيات الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 1998 .
- حسين طاهري، القانون الإداري دراسة مقارنة الخلدونية، الطبعة 1، د ب ن ، 2007 .
- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة و دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2004 .
- حماد محمد الشطا، تطور وظيفة الدولة : المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، طبعة 1984.
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية 1984 .
- خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، دار المعارف، مصر، الطبعة 1، سنة 1971 .
- رولان بيرز ، إدارة الشركة، باريس، طبعة، 2003.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985 .
- سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، حورس للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004 .
- سعيد السيد علي، الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة و التنسيق والاتصال الرقابة، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2007 .

- سعيد مقدم ، مقال بعنوان هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها ، مجلة الادارة ، العدد الاول ، الجزائر ، سنة 1995 .
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة 1، 1976 .
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979 .
- شاب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة 1، جامعة بغداد 1980 .
- شادي أنور، كريم الشوكي، الرقابة على المال العام، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2012.
- عبد الرحمان الضحيان، الرقابة الإدارية ، المنظور الإسلامي المعاصر، و التجربة السعودية، الطبعة 3 ، 1991.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003 .
- عبد الله إدريس : محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول: المرفق العام التنظيم الإداري، طبعة 1995.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- علي خطار الشطناوي، القانون الإداري الأردني، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة 1، 2009.
- علي عباس، اساسيات علم الادارة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، طبعة الاولى ، سنة 2004.
- علي عباس، أساسيات علم الإدارة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 1.
- عمار بوضياف، محاضرات قسم القانون العام ، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك .
- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان مطبوعات الجامعة ، الطبعة الخامسة، 2008.
- عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، الجزائر سنة 1982.
- فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2005.



- فوزي كمال أدهم، الإدارة الإسلامية دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضع الحديثة، دار النفائس بيروت، الطبعة الأولى ، سنة 1421هـ.
- مارسو لونغ، بروس بير فيل، وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة منصور الفاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009،
- محمد السيد السرايا، أصول قواعد المراجعة و التدقيق، دار المعرفة ، الإسكندرية، مصر ،2002.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابه 2002 .
- محمد باهي أمير يونس، أحكام القانون الإداري، الإسكندرية، 1996.
- محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، طبعة سنة 2007
- محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار لجامعة الجديدة ، الإسكندرية، مصر، الطبعة 2007 .
- محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان مطبوعات الجامعة 1987 .
- محمد نصر لقاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2008.
- نادية فوضيل ، شركات الأموال في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2003.
- نسرين شريقي و آخرون، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس، الجزائر
- نواف محمد عباس الرماحي، مراجعة المعاملات المالية، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
- هاني الطهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، 2014 .
- يوسف محمود جربوع، مراجعة الحسابات بين النظرية و التطبيق، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن ، 1996.
- مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار مطبوعات الجامعة الإسكندرية، طبعة 2000.و النشر، 2001.

ثالثا: مذكرات و رسائل جامعية

- بن جميلة محمد، مسؤولية محافظ الحسابات في مراقبة شركة المساهمة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011.
- بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
- بوقطة فاطمة الزهراء، رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية: دور مجلس المحاسبة، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 16-17، نوفمبر 2004.
- حكيمة مناعي، تقارير المراجعة الخارجية في ظل حتمية تطبيق المعايير المحاسبية الدولية في الجزائر، مذكرة تدرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باتنة، الجزائر، 2009.
- خلفاوي عبد الباقي، حق المساهم في رقابة شركة المساهمة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة 2009.
- زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على اعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص ادارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001/2002.
- سعود زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04/01، مذكرة لنيل شهادة ماجستير قانون الأعمال، جامعة الجزائر بن عكنون.
- طحطات زهرة، عملية الرقابة الرئاسية على اعمال الادارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص ادارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر سنة 2001.
- عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- مبارك زكري، الرقابة الادارية الذاتية في الجزائر، مذكرة ماستر تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، سنة 2012/2013.

-المجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،  
تخصص مؤسسات سياسية وادارية ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، سنة 2006/2007، ص 101.

## ملخص :

في إطار عصنة الإدارة العمومية ، تعتبر الرقابة الإدارية بنوعها الداخلية و الخارجية و إجراءاتها الشكلية و الموضوعية المتبعة لتحقيق غايات و أهداف الإدارة المعلن عنها .

و نتيجة التحولات الاقتصادية و الاجتماعية التي تشهدها الدولة الجزائرية و مراعاة لعنصري الفعالية و الشفافية المرتبطة بوضع آليات تعبر عن رغبة الجمهور و واضعي السياسة العامة التي تعكس بشكل واضح و مباشر العملية الإدارية من تخطيط و تنظيم و تنفيذ و رقابة ، هذا ما يعبر عنه حسب هيئة الأمم المتحدة بسيالة المعلومات الإدارية و تدقيقها أي توافر المعلومات التي تسمح للموظفين و متعاملين الإدارة باتخاذ القرار المناسب و اكتشاف الأخطاء مع ما تفرضه ظروف الشفافية من رقابة داخل المرافق العمومية .

## الكلمات المفتاحية :

الرقابة الإدارية ، المرفق العام ، الجمعية العامة ، محافظ الحسابات ، مجلس المساهمات الدولة و المحاسبية .

## RESUME :

Dans le cadre de la modernisation de l'administration publique, on doit imposer une inspection administrative dans ses deux catégories internes et externes et de ses formalités formelles et objectives.

Suivie on réaliser le objectifs et le but déclarés de l'administration.

Et au conséquence de transformant économique et sociale, que connaît l'état Algérie et en vue de deux thème l'efficacité et la transparence liés à métrer en place les mécanisme exprimant le désir de la population et des décideuse de la politique générale qui réfléchit de façon claire et directe l'opération administrative composât la planification l'organisation l'exécution et le contrôle est exprime selon l'organisation de l'onv par le flux et la profusion de informations qui permet aux travailleur et aux agents administratifs de prendre la décision qui convient et de découvrir le erreurs avec ce qui est imposé par le condition de transparence de surveillance à l'intervenue de structures publique.

Les mots clés: contrôle administratif , structure publique , assemblée générale ,  
commissaire aux comptes conseil de participation et de comptabilité .

مقدمة .....	أ ب ج
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للرقابة الادارية و المرفق العام في الجزائر .....	05
المبحث الأول : مفهوم الرقابة الادارية .....	05
المطلب الأول: تعريف الرقابة الادارية .....	05
الفرع الأول : نشأة الرقابة الادارية في الاسلام و النظم المقارنة .....	05
أولا : الرقابة الادارية في الاسلام .....	05
ثانيا : الرقابة الادارية في النظم المقارنة .....	07
الفرع الثاني : تعريف الرقابة الادارية و خصائصها .....	09
المطلب الثاني : انواع الرقابة الادارية .....	14
الفرع الاول : انواع الرقابة من حيث المدى الزمني و الاهداف .....	14
الفرع الثاني : انواع الرقابة منجهة الاجراءات و المصدر .....	19
المبحث الثاني : ماهية المرفق العام .....	22
المطلب الاول : مفهوم المرفق العام .....	22
الفرع الاول : المعيار الشكلي و الموضوعي للمرفق العام .....	24
الفرع الثاني : عناصر المرفق العام .....	27
المطلب الثاني : الاساس القانوني للمرفق العام .....	30
الفرع الاول: انشاء المرافق العامة .....	30
الفرع الثاني : المبادئ الاساسية التي تحكم المرافق العامة .....	32

40.....	الفصل الثاني : تطبيقات الرقابة الادارية على المرفق العام
40.....	المبحث الاول : الرقابة الداخلية على المرفق العام
41.....	المطلب الاول : رقابة المفتشية العامة و المفتشية العامة للمالية
41.....	الفرع الاول : رقابة المفتشية العامة للولاية
44.....	الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية
46.....	المطلب الثاني : الدور الرقابي الداخلي للمفتشية الوظيفة العمومية
47.....	الفرع الاول : التركيبة البشرية المكونة لمفتشية الوظيف العمومي
49.....	الفرع الثاني : الاساس القانوني للرقابة المفتشية الوظيفة العمومية في اطار المرسوم 95-126
55.....	المبحث الثاني : الرقابة الخارجية على المرفق العام
55.....	المطلب الاول : رقابة الاجهزة المركزية
56.....	الفرع الاول : رقابة السلطة التنفيذية
60.....	الفرع الثاني : رقابة مجلس مساهمات الدولة
62.....	المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة
62.....	الفرع الاول : تطور النظام القانوني لتنظيم مجلس المحاسبة
67.....	الفرع الثاني : مجال و اختصاص مجلس المحاسبة
78.....	خاتمة
81.....	قائمة المصادر و المراجع
88.....	فهرس المحتويات