

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

التدابير الوقائية لحماية المال العام في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الجنائي و العلوم الجنائية

الشعبة: الحقوق

تحت إشراف الدكتور :

من إعداد الطالب :

- حسايبين محمد

- بليمن أمين

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور..... بن بدرة عفيفرئيسا

الدكتور..... حسايبين محمد.....مشرفا مقرا

الدكتور..... بن عبو عفيفمناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/06/ 23

إهداء

إلا في لا يطيب الليل إلا يشكرك ولا يصيب النهار إلا بطاعتك... ولا تطيب اللحظات إلا
بذكره..... ولا تطيب الأخيرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك

" الله جلا جلاله "

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. وتصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين

سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام"

إلى ملاكي إلى معنى الحب وإلى متعى الحنان ويسمة الحياة وسر الوجود إلى من كان دعاؤها
سرنجاعي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى الحبايب

"أمي الغالية رحمها الله"

و " إلى أبي الغالي "

إلى من بهم كبرت إلى من وجودهم أكسب القوة و المحبة إلى من لا أكون بدونهم إلى أخواتي
الأعزاء

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

تم بنعمته الصالحات .

اللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا والصلاة و
السلام

على خير خلقك محمد بن عبد الله النبي الأمين

اللهم صل وسلم عليه صلاة وسلاما كثيرا

تذف كامل التقدير والعرفان الخالص للأستاذ المشرف

"حساين محمد"

التي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه التي كانت عوننا لنا في إتمام بحثنا هذا فله من الله
الأجر ومني كل التقدير

كما نتقدم بجزيل الشكر الكامل لأعضاء اللجنة بما يتلوه من وقتهم وجهدهم في تقييم هذه
المذكرة

والذي سيكون لأرائهم الأثر الكبير في تسديدها وتقويمها

مقدمة

أدى تطور مفهوم الدولة الحديثة الناتج عن زيادة واجباتها وتنوع خدماتها إلى انتقالها من دولة الحماية إلى دولة العناية ثم إلى دولة الرفاه، وقد ترتب عن هذا التطور الشامل لدور الدولة أن أصبحت جهازا ضخما يمتد إلى جميع جوانب الحياة، يحتاج لتسييره إضافة إلى الوسائل البشرية، وسائل مالية تتمثل في أموالها التي تشكل ذمتها المالية سواء كانت منقولة أو عقارية .

إن تمتع الدولة بذمة مالية مستقلة هو نتيجة أساسية لتمتعها بالشخصية المعنوية، حيث تمتد هذه الذمة لتشمل أشكالاً مختلفة من الأموال المنقولة والعقارية وحتى المعنوية، وقد استقر الأمر على وجود نوعين من أموال الدولة: أموال عمومية وأموال خاصة لعب الفقه دورا كبيرا في إيجاد معايير يمكن الاستناد إليها للفرقة بين نوعي الأموال المملوكة للدولة ، حيث لا تكاد توجد نظريات فقهية اختلف أصحابها فيما بينهم كتلك التي جاءت لتحديد معيار واضح ومحدد للفرقة بين مال الدولة العام ومالها الخاص، أو بين الدومين العام والدومين الخاص .

لقد كان للفقهاء الفرنسيين الأوائل فضل السبق في إبراز الإطار العام للفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة للدولة والجماعات المحلية ، حيث برز اتجاهنا فقهيان رئيسيان هما مدرسة التوجه الطبيعي ومدرسة التوجه التخصيصي¹ ليستقر الأمر فيما بعد على اعتبار الدومين العام ما خصص من أموال الدولة لاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق العام ، أما الدومين الخاص فيشتمل على الأموال التي تقبل التملك بطبيعتها الخاصة وتحوزها الدولة بصفقتها مالكة لها وتمثل ثمارها جزءا من إيرادات الدولة .

¹ - يعتبر كل من الفقيه Ducrocqu والفقيه Berthelemy من أهم رواد نظرية التوجه الطبيعي ، في حين يعتبر كل من الفقهاء Duguit و Jeze و Houriou و valine من أهم رواد نظرية التوجه التخصيصي، لمزيد من التفصيل حول المعايير الفقهية في تحديد المال العام .

إذا كانت الأموال الخاصة للدولة لا تختلف عن الأموال الخاصة المملوكة للأفراد من حيث قابليتها لأن تكون محلا لعدد من التصرفات القانونية بغية استثمارها والاستفادة من عائداتها، فإن الأموال العامة تخضع لنظام قانوني استثنائي لا مقابل له في القانون الخاص. يقصد بالمال عموما كل ما يمكن تملكه من جميع الأشياء وجمعه أموال وكان في الأصل يطلق على ما يملك من الذهب والفضة، ثم أطلق على كل ما يكتني ويملك من الأعيان²، أما المال العام فقد تعددت التعاريف المقدمة له باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه، فالإسلام أقر الملكية الجماعية واعترف بها بالنسبة للأشياء المشتركة التي تستدعيها حاجة الأمة، بنفس الشكل الذي أقر به الملكية الفردية ووظفها لخدمة المجتمع ومنفعته³، وتبعاً لذلك عرف المال العام عند فقهاء الشريعة بأنه " ما تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم، ويكون لهم حق الانتفاع به الجميع أفراد الأمة أو لجميع أفراد جماعة معينة"⁴.

بالنسبة لفقهاء القانون فقد استعملوا عدة مصطلحات للدلالة على المال العام، هذا الأخير يعتبر من المفردات الهامة في مجال القانون العام، ونظراً لاتساع مجالات استخدامه فقد تعددت التعريفات التي قيلت بشأنه وتباينت ضيقاً واتساعاً، فعرف بشكل ضيق بأنه " تلك الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص العامة والمخصصة لاستعمال الجميع"⁵

² - محمد عبد الغفار الشريف، " زكاة المال العام"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 04، 1998، ص 209.

³ - علي عبد الله صفو الدليمي، " مفهوم المال العام ونظم حمايته"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة العدد 20، 2004، ص 119.

⁴ - سليمان عبد الهادي الطنطاوي، " من معالم النظام المالي في الإسلام"، مجلة روح القوانين، جامعة طنطا، العدد 13، 1998 ص 91.

⁵ - محمد عبد المحسن المقاطع، " النظام القانوني للأموال العامة في الكويت"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03،

في حين عرف المال العام بشكل موسع بأنه " ذلك المال الذي تملكه الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة والمخصص للمنفعة العامة سواء بطريق مباشر أو غير مباشر⁶ كما عرف بأنه " كل مال مملوك بصورة قانونية مشروعة للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية العامة المتفرعة عنها إقليمية كانت أو مرفقية، عقارا كان أو منقولا، والذي تم تخصيصه لنفع عام إما بموجب نص تشريعي قانوني أو لائحي، أو بقرار إداري، وإما بالترتيب على الواقع العملي الاستخدامه بواسطة جماهير الخدمة العامة من المنتفعين به".⁷

إن النظام القانوني للأموال العامة مرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي في الدولة حيث يتسع مجالها في الدول الاشتراكية التي تقدر الملكية الجماعية ويضيق في الدول الرأسمالية التي تقدم الملكية الفردية على الملكية العامة، وهو أمر ينطبق على التشريع الجزائري.

ففي ظل القانون رقم 84-16 الذي يعتبر أول قانون للأموال الوطنية⁸ وسع المشرع من نطاق الأموال العامة من خلال تبنيه لمبدأ وحدة الأملاك الوطنية، حيث اعتبر هذه الأخيرة كلا متكاملا ولم يميز بين الأملاك العمومية والخاصة، لكن وبصدور القانون رقم 90-30⁹ الساري المفعول والذي تأثر بدوره بدستور 1989¹⁰ الذي جاء تنويجا للتوجه نحو الانفتاح الاقتصادي، تبنى المشرع فكرة ازدواجية الأملاك الوطنية حيث ميز بين الأملاك

⁶ - محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 2006، ص 03

⁷ - مصطفى محمود عفيفي، " الأموال العامة في القانون الإداري"، مجلة الرقابة الشاملة، الجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة مصر، عدد 127، 1996، ص 13.

⁸ - قانون رقم 84-16 مؤرخ في 30-06-1984، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج عدد 27، صادر في 1984-07-03، (ملغى).

⁹ - قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01-12-1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، جرج ج عدد 52، صادر في 1990-12-02، معدل ومنتقم.

¹⁰ - دستور الجزائر لسنة 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28-02-1989، ج ر ج ج عدد 09 صادر في 01-03-1989، معدل ومنتقم.

الوطنية العمومية والأموال الوطنية الخاصة، وأخضع كل صنف لأحكام خاصة به تتلاءم مع طبيعته القانونية.

على الرغم من عدم اختصاص المشرع عادة بتقديم تعريفات لمختلف المفاهيم القانونية فإننا نلمس محاولة منه لتقديم تعريف للأموال العامة، وذلك ضمن أحكام الأمر رقم 58-75 المتضمن القانون المدني¹¹ حيث اعتبرت المادة 688 منه أن أموال الدولة هي تلك العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة أو المؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو تعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية.

بالنسبة لقانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم فقد عرف الأملاك الوطنية العمومية انطلاقا من مكوناتها، حيث اعتبرها تلك الأملاك التي تتكون من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع، والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكيف في هذه الحالة بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفا مطلقا أو أساسيا مع الهدف الخاص لهذا المرفق، إضافة إلى الثروات والموارد الطبيعية.¹²

رغم تباين التعريفات المقدمة للمال العام فإنها تشترك في نقطة أساسية وهي مدى الأهمية التي يشكلها هذا الأخير، حيث يعتبر موردا ثابتا ومستمرًا يضمن استمرارية الخدمة العمومية للجمهور المواطنين، وهو ما يجعل مسألة حمايته والحفاظ عليه من أولويات الجميع إدارة وشعبا، إلا أنه ورغم هذه الأهمية سواء بالنسبة للدولة ككيان قانوني يحتاج لتسييره إلى أموال متعددة المصادر، أو بالنسبة للمواطن باعتباره وسيلته للعيش الكريم، فإنه كان وما زال

¹¹ - أمر رقم 58-75 مؤرخ في 26-09-1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج عدد 78، صادر في 30-09-1975 معدل ومتمم.

¹² - المادة 12 من القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتمم.

محل اعتداءات متكررة ومتزايدة ومتطورة بتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ما يجعل البحث عن أنجع الحلول لحمايته تحديا لجميع الأطراف. تتعدد صور ومظاهر الاعتداء على المال العام وتختلف باختلاف محلها والقائمين بها، فقد تكون الأملاك العمومية العقارية محلا لانتهاكات متعددة الصور كحيازتها سعيًا إلى تملكها بالتقادم وتشبيد البناءات والمنشآت على أجزاء من الأملاك العمومية العقارية... كما قد تكون الأملاك الوطنية المنقولة محل تبديد وإهدار كالتلاعب بالوثائق والمحاضر الرسمية، واستخراج الآثار الوطنية دون رخصة والتصرف فيها، واستخراج المواد والثروات الطبيعية دون أي ترخيص.

من جانب آخر لم تكن الأموال العامة السائلة بمنأى عن أيادي العابثين بها لاسيما عندما تكون محلا لصفقات عمومية مختلفة، حيث غالبا ما تكون محلا للتبديد والإهدار من قبل المكلفين بحفظها وتسييرها وصرفها في الأوجه المحددة لها قانونا.

إذن فصور المساس بالمال العام متعددة ومتشعبة الأمر الذي يقتضي تعدد وتشعب أوجه وآليات حمايته، واختلاف نطاقها والجهات المؤهلة لذلك بين آليات وطرق وقائية تركز مسعى المشرع الإستباقي الرامي إلى تفادي المساس بالمال العام، وبين آليات ردعية هادفة إلى تبيان مواطن الخلل وإصلاحها والعقاب على كل اعتداء يتخذ من المال العام محلا له.

إن موضوع حماية الأموال العامة في القانون الجزائري يقتضي تحديد نطاقه بدقة إذ عادة ما يستعمل مصطلح الأموال العامة للدلالة على قسمين رئيسيين يشكلان كلا متكاملًا هما:

- قسم يضم الأملاك المنقولة المادية والمعنوية والعقارية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية دون الأموال السائلة أو النقدية، وهو ما يصطلح على تسميته بالأملاك العمومية.

- قسم يضم أموالا سائلة تسخر لصالح الدولة وهيئاتها العمومية والتي قد تكون محلا للصفقات عمومية مختلفة، وتمتاز بخصوصية مقارنة بالأملاك العمومية.

تبعًا لذلك يكون لزامًا من أجل الإحاطة بموضوع حماية الأموال العامة من جميع جوانبه أن تشمل الدراسة كلا القسمين، على خلاف ما تمت ملاحظته عند الإطلاع على مختلف

الدراسات المنصبة على المال العام، والتي إما تكون دراسة تقتصر على الأملاك العمومية فقط سواء استعملت في ذلك مصطلح الأموال العامة أو الأملاك العمومية، وإما تقتصر على الأموال السائلة فقط مع إضفاء مصطلح الأموال العامة عليها بشكل مطلق رغم كونها تشكل فقط جزءا منها.

تحظى دراسة موضوع آليات حماية المال العام في القانون الجزائري بأهمية بالغة انطلاقا من أهمية المال العام بذاته باعتباره يشكل عصب الحياة بالنسبة لكيونة الدولة، ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، فمن خلاله وبواسطته يمكن تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة وتأمين الرفاهية لمختلف فئات الشعب.

يستمد موضوع الدراسة أهميته كذلك بالنظر إلى كثرة وتعدد صور الاعتداءات على الأموال العامة والتي ما تفتأ تزداد يوما بعد يوم، سواء كانت اعتداءات على الأملاك العمومية بحيازتها أو استغلالها دون وجه حق، أو كانت متعلقة بالأموال العامة السائلة التي قد تكون محلا لصفقات عمومية، هذه الأخيرة غالبا ما تكون مجالا خصبا لأشكال وصور متعددة من المتاجرة بالمال العام واهداره، وهو أمر يستدعي البحث بجدية عن مواطن الخلل من خلال البحث عن الآليات والطرق الكفيلة بوضع حد لهذه الاعتداءات.

كما يستمد الموضوع أهميته بالنظر إلى وجود إختلالات بين ما يجب أن يكون وبين ما هو ملاحظ في الواقع، حيث أن الأموال العامة وعلى الرغم مما تسعى إليه الدولة ممثلة في سلطاتها التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية إلى انتقاء وتكريس أحسن السبل والكيفيات الملائمة للحفاظ على الأموال العامة، فإن هذه الأخيرة دائما ما تكون محلا للإهدار والاعتداء إما من طرف الموظفين العموميين المفترض فيهم الالتزام بحفظها واستعمالها في الأوجه المحددة لها، وإما من طرف الأفراد الذين وجدت هذه الأموال أصلا لتحقيق منافع أساسية لهم.

إن اختيار موضوع آليات حماية المال العام في القانون الجزائري يعود بالأساس إلى الرغبة في دراسة موضوع ملم بالآليات حماية المال العام في التشريع الجزائري من جميع جوانبه، حيث أن بحثي المسبق في هذا الموضوع أوصلني إلى غياب دراسات تجمع بين الأحكام الحمائية المتعلقة بالأموال العمومية والأحكام المتعلقة بالأموال العامة السائلة.

كما كان للظواهر التي أضحت من يوميات الجزائريين التأثير البالغ على اختياري لهذا الموضوع، إذ لا يكاد يمر يوم دون فضيحة متعلقة باختلاس أموال عامة بملايين الدينارات، أو اعتداء على أملاك عمومية مختلفة بنهبها أو الاعتداء عليها والإضرار بها... وهذا ما شكل دافعا قويا لاختياري لموضوع يتمحور حول البحث في الجهود المبذولة للقضاء أو على الأقل الإنقاص من هذه الظواهر.

إنطلاقا من الأهمية التي يتمتع بها موضوع آليات حماية المال العام في القانون الجزائري فإن هذه الدراسة تهدف بداية إلى إثراء المكتبة القانونية ببحث جامع للآليات المكرسة لحماية الأملاك العمومية والآليات المكرسة لحماية الأموال العامة السائلة.

كما تهدف هذه الدراسة بالأساس إلى إبراز أهم الجهود المبذولة والآليات المكرسة قانونا الأجل توفير الحماية اللازمة للمال العام، سواء كانت آليات وقائية أو ردعية، وتبيان مواطن الخلل في ظل انتشار ظواهر إهدار المال العام والإضرار به، من خلال استقراء مختلف النصوص القانونية التي تم إصدارها في هذا السياق والتي تشكل في ظاهرها كلا متكاملًا يكرس إجراءات وقائية تسعى إلى ضمان عدم المساس بالمال العام، وإجراءات ردعية ترمي إلى إصلاح الخلل والعقاب على المخالفة، إضافة إلى البحث في دور القضاء سواء كان إداريا أو جزائيا ومدى مساهمته في حماية المال العام.

تهدف هذه الدراسة كذلك وبشكل غير مألوف إلى الجمع بين الآليات الوقائية والردعية المكرسة قانونا وقضاء لحماية الأملاك العمومية والتي يعتبر القانون رقم 90-30 المرجعية الأساسية لها، والآليات الحمائية المكرسة للحفاظ على الأموال العامة السائلة محل الصفقات العمومية والتي تتوزع أساسا بين القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد

ومكافحته¹³، والمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹⁴، وهو أمر يسهم في الإحاطة بموضوع الآليات الحمائية المقررة للمال العام من جميع جوانبه.

سعيًا إلى ضمان الإلمام بجميع عناصر الموضوع والتعمق فيه وإبراز جوانبه المختلفة تم الاعتماد على مناهج مختلفة ومتكاملة للاستفاضة في موضوع الدراسة بداية بالمنهج الوصفي من أجل تقديم المفاهيم المختلفة المرتبطة بالموضوع، والمنهج التحليلي لأجل استقراء النصوص.

ولأجل الإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات المتفرعة عنها قمنا بتقسيم بحثنا إلى فصلين تطرقنا في الأول إلى الفصل الأول بعنوان الدور الوقائي للإدارة التابع لها المال العام حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول الالتزامات الإدارية الذاتية المكرسة لحماية الأملاك العمومية وفي المبحث الثاني إلى الالتزامات الإدارية الذاتية لحماية الأموال العامة السائلة

أما الفصل الثاني سنتطرق فيه تدخل هيئات خارجية للوقاية من تبديد المال العام. في المبحث الأول سنتطرق الرقابة الإدارية السابقة على المال العام وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى الرقابة السابقة للهيئات المنتخبة على المال العام وفي الأخير أنهينا هذا البحث بخاتمة

¹³ - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20-02-2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 14، صادر في 08-03-2006، معدل ومتمم.

¹⁴ - مرسوم رئاسي رقم 15-242 مؤرخ في 16-09-2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج عدد 50، صادر في 20-09-2015.

الفصل الأول

الدور الوقائي للإدارة التابع لها المال العام

تمهيد

إن الدولة وهيئاتها الإقليمية باعتبارها أشخاصا معنوية لها شخصية قانونية تتمتع بذمة مالية مستقلة، يدخل في نطاقها كم هائل من الأموال المختلفة منها ما هو منقول ومنها ما هو عقار، ومنها ما هو مملوك لها ملكية خاصة ومنها ما هو مملوك ملكية عامة، فحتى يتصف المال بصفة العمومية يجب بداية أن يكون مملوكا لأحد الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية.¹⁵

وبين هذا وذاك تكون الإدارة التابع لها الملك العمومي مسؤولة عن حمايته والحفاظ عليه من أي مساس به من خلال منحه الصفة العمومية والتي تجعله خاضعا لقواعد حمائية صارمة مكرسة قانونا، وهذا يكون بإدراج الملك العمومي في طائفة الأملاك العمومية الوطنية، والحفاظ عليه من أي تدهور قد يلحقه أو اعتداء قد يمسه سواء من طرف الإدارة ذاتها أو من طرف الأفراد، حيث تعتبر هذه الالتزامات التزامات ذاتية يقع على عاتق الإدارة التابع لها الملك العمومي القيام بها (المبحث الأول).

من جانب آخر تحتاج مختلف الإدارات العمومية إلى أموال عمومية سائلة غالبا ما تكون محل صفقات عمومية، وهي تحظى بحماية صارمة كونها الوسيلة التي تمكن من تسيير الشؤون العامة، لذلك يتعين على هذه الأخيرة أن تراعي الشروط القانونية والإجراءات اللازمة لإيصال أكفأ العناصر وأحقها إلى المناصب الإدارية المطلوب شغلها، من خلال مراعاة الضوابط القانونية المرتبطة بالتوظيف والوظيفة العمومية، ومراعاة الشروط القانونية والشكليات التي يشترطها القانون في إجراءات إبرام مختلف الصفقات العمومية التي تكون محل نفقات عمومية والتي تكون سابقة الإبرام للصفقة العمومية، وهذا ما يجسد الرقابة الذاتية للإدارة على الأموال العمومية السائلة المخصصة لها (المبحث الثاني).

¹⁵ – GAUDEMET Yves, traité de droit administratif, tom 02: droit administratif des biens, L.G.D.J l'extenso éditions, paris, France, 2014, p 37.

تمهيد

يقصد بالالتزامات الإدارية الذاتية تلك التدابير الاحترازية التي تتخذها الإدارة التابع لها الملك العمومي والتي تستهدف من خلالها المحافظة على مجموع الأملاك العمومية التابعة لها وحمايتها - إضافة إلى الأملاك الخاصة - سعيًا منها إلى بقائها واستمراريتها في تحقيق الغاية المرجوة منها وهي تحقيق المصلحة العامة. هـ.¹⁶

من أجل أن تستغل الإدارة التابع لها الملك العمومي هذا الأخير سواء كانت مالكة له أو مخصصًا لها فقط، وسواء كان مخصصًا لمرفق عمومي أو للاستعمال المباشر للجمهور، لا بد بدايةً أن يعتبر ملكًا عموميًا أي يحظى بصفة العمومية، وهذا لا يكون إلا بموجب عمليات وتدابير إدارية تعرف بالإدراج في الأملاك العمومية (المطلب الأول)، فإن حظي الملك بصفة العمومية وقع على عاتق الإدارة التابع لها التزام ذاتي لحمايته من أي تصرف مخالف للقانون قد يصدر عنها بذاتها أو عن الغير، ومن أي تدهور مادي قد يلحقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول : التدابير الاحترازية الرامية إلى الإدراج في الأملاك العمومية

يقصد بالإدراج في الأملاك العمومية إدخال مال معين في طائفة الأموال العامة التابعة للدولة وجماعاتها الإقليمية ف، يصبح بالتالي متمتعًا بنفس أوجه الحماية المقررة للأموال العامة .

لقد وضح كل من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية والمرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة¹⁷ ثلاث طرق يتم بها إدراج ملك ما ضمن الأملاك الوطنية العمومية، والتي

¹⁶ - MOYSAN Hervé, le droit de propriété des personnes publiques, thèse pour le doctorat en droit, université Panthéon Assas, paris II, 1999, p 102.

¹⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 12-427، مؤرخ في 16-12-2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج ج عدد 69، صادر في 19-12-2012.

تشكل في نفس الوقت تدابير وقائية لتوفير الحماية اللازمة له باعتبار هذه الوسائل هي التي تجعل الملك ينتمي إلى طائفة الأملاك الوطنية العمومية .

لقد ميز المشرع بين وسائل الإدراج بالنظر إلى طبيعة الملك العمومي إن كان طبيعيا أو اصطناعيا ، حيث يتم إدراج الأول بوسيلة تعيين الحدود(الفرع الأول) أما الثاني فيتم بالتصنيف كأصل إلا إذا تعلق الأمر بالطرق العامة فإن إدراجها يكون بإجراء التصنيف(الفرع الثاني) .

الفرع الأول : التدابير المتعلقة بالأملاك الطبيعية

التدابير المتعلقة بالأملاك الطبيعية ونتاج حوادثها بحيث لم تتدخل يد الإنسان في تكوينها، وهي تكتسب صفة العمومية بحكم القانون حيث تكفي الدولة بإدراجها ضمن الأملاك العمومية الطبيعية عن طريق إجراء تعيين الحدود، والذي يقصد به: معاينة السلطة المختصة لحدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية¹⁸، و يطبق بالنسبة للأملاك العمومية البحرية الطبيعية والأملاك العمومية المائية الطبيعية.

يعتبر القرار الصادر عن الجهة الإدارية المختصة والقاضي بتعيين حدود الأملاك الوطنية العمومية ذو أثر كاشف، لا تنقيد فيه سلطة الإدارة إلا بمقتضيات الصالح العام وسلبيات الانحراف بالسلطة، فتستطيع بمقتضى ذلك رسم حدود أموالها العامة الحكومية عند النقاط التي ترى أن مقتضيات تحقيق النفع العام تستلزم مد الملكية العامة إليها.

يقتصر إجراء تعيين الحدود باعتباره إجراء كاشفا ومحددا لحدود الأملاك العمومية الطبيعية على الأملاك العمومية البحرية الطبيعية (أولا) والأملاك العمومية المائية الطبيعية (ثانيا).

¹⁸- خالد أعجمي عبيد جاسر المطيري، الرقابة البرلمانية على الأموال العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2015، ص 199.

أولاً: تعيين حدود الأملاك العمومية البحرية الطبيعية

تعتبر الحدود تقدر حدود البحر التي تعتبر أملاكاً عمومية من جهة الأرض بداية من حد الشاطئ الذي تبلغه الأمواج في أعلى مستواها خلال السنة وفي الظروف الجوية العادية، وبذلك تعد مساحة الشاطئ التي تغطيها الأمواج جزءاً لا يتجزأ من الأملاك العمومية البحرية الطبيعية.

تختتم هذه المعايمة بمحضر معايمة، فإن انعدمت الاعتراضات المعتبرة يثبت الوالي المختص إقليمياً هذه المعايمة بقرار يتضمن ضبط الحدود البرية للأملاك العمومية البحرية، ويتم تبليغه إلى مدير أملاك الدولة المختص إقليمياً، أما إذا كانت هناك اعتراضات أدت إلى انعدام التراضي مع المجاورين العموميين أو الخواص، تضبط الحدود بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني أو الوزراء المعنيين والوزير المكلف بالمالية.¹⁹

إذن فتعيين حدود الأملاك البحرية يحدد بدقة المساحات التي تعتبر جزءاً من الأملاك الوطنية العمومية²⁰، وتخضع بذلك للأحكام الحمايية المقررة في قانون الأملاك الوطنية والنصوص التطبيقية له.

ثانياً: تعيين حدود الأملاك العمومية المائية الطبيعية

تتشارك كل من مجاري السواقي والوديان والبحيرات والمستنقعات والسباخ والغوط والظمي والرواسب المرتبطة بها والأراضي والنباتات الموجودة في حدودها في كونها جزءاً لا يتجزأ من الأملاك العمومية، إلا أن عملية تحديد حدودها والتي تدرجها فعلياً في الأملاك العمومية، تختلف من عنصر إلى آخر حسب طبيعته ومكوناته والجهة المصدرة لقرار تعيين حدوده.

¹⁹ - المادة 07، 06/ 8 من المرسوم التنفيذي رقم -12 427، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة

²⁰ - المرسوم التنفيذي رقم -12، 427 يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة .

يعد الوزير المكلف بتسيير الأملاك العمومية المائية الطبيعية جردا لمرافق هذه الأملاك لكل ولاية ، ويعد برنامجا سنويا لتعيين حدودها حسب الأولويات بالتشاور مع السلطات المحلية المختصة في هذا المجال.²¹

الفرع الثاني: التدابير المتعلقة بالأملاك الاصطناعية

ومن هنا نجد إذا كانت الأملاك العمومية الطبيعية تنشأ بفعل الطبيعة فإن الأملاك العمومية الاصطناعية لا تنشأ إلا بتدخل الإنسان في عملية إنشائها، فهي لا تتمتع بصفة العمومية إلا بإجراء تصفيفها إذا كانت تندرج ضمن الأملاك العمومية الخاصة بالطرق والسكك الحديدية

أولا: إجراء التصفيف كوسيلة للإدراج ضمن الأملاك العمومية في مجال الطرق

ومن هنا لقد حدد المشرع الجزائري قانون الأملاك الوطنية -90 30 التصنيف هو الوسيلة القانونية التي يتم بها تحديد وضبط حدود الأملاك العمومية الاصطناعية في مجال الطرق، أي تحديد الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة، ويندرج ضمن الأملاك العمومية الاصطناعية في مجال الطرق: الطرق الوطنية والطرق السريعة ومرافقها، والمنشآت الفنية.

يتم إعداد التصفيف على مرحلتين :

- المرحلة الأولى: إعداد المخطط العام للتصنيف وهو مخطط عام له طابع تخصيصي يحدد حدود أحد الطرق أو مجموعة من الطرق .

- المرحلة الثانية: إعداد التصفيف الفردي وهو الذي يبين الحدود الفاصلة بين حدود الطريق العمومي وحدود الملاك المجاورين، ويكون له طابع تصريحي تختلف عملية التصفيف أو تعيين حدود الأملاك العمومية في مجال الطرق حسب المنطقة التي يوجد فيها الطريق :

²¹ -المادة16-03 من المرسوم التنفيذي رقم -12، 427 يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة

- يتم إعداد التصنيف في التجمعات العمرانية حسب القواعد المحددة في التصميم العام للتصنيف والذي يكون إجباريا في هذه التجمعات، أو عن طريق أدوات التهيئة والتعمير الموافق عليها.

- يتم إعداد التصنيف في المناطق الريفية أو الجبلية حسب المقاييس التقنية المحددة قانونا، وفي هذه الحالة يجب أن تكون حدود الطرق متطابقة مع الحدود المحددة في التصميم الذي اتبع في إنجاز الطريق ومرافقه.²²

يترتب على إجراء التصنيف آثار بالنسبة للطريق محل التصنيف، وبالنسبة

للملكيات المجاورة :

- يترتب على إجراء التصنيف إدماج أجزاء وقطع أرضية ضمن الأملاك العمومية الخاصة بالطرق، وهي القطع الأرضية وأجزاء الملكيات الداخلة في حدود الطريق المزمع إنجازه في التصميم، وذلك إذا توقع التصميم العام للتصنيف أو أدوات التهيئة والتعمير توسيع الطريق الموجود أو تعديله أو شق طريق جديد .

- بالنسبة للملكيات الخاصة المجاورة، فإن إجراء التصميم العام للتصنيف ونظرا لطابعه التحديدي، فإنه يترتب ارتفاع الابتعاد عن الطريق أو عدم البناء، أما إجراء التصنيف المقرر في أدوات التهيئة والتعمير فإنه يترتب فقط ارتفاع الابتعاد عن الطريق، ويقع على عاتق السلطات المختصة السهر على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لهذا الغرض.

ثانيا: إجراء التصنيف كوسيلة للإدراج في الأملاك العمومية الاصطناعية

عرف قانون الأملاك الوطنية التصنيف بأنه عمل السلطة المختصة الذي يضيف على الملك المنقول أو العقار طابع الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية.²³

²² - المادة 27-02 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، يحدد شروط وكيفية إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة

²³ - المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، يحدد شروط وكيفية إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة . - 2 المادة 31 من القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتمم

1- **شروط التصنيف:** لقد أورد قانون الأملاك الوطنية شرطين أساسيين لإتمام عملية تصنيف الأملاك ضمن الأملاك الوطنية العمومية:

1 - **التملك السابق للملك العمومي:** فيشترط أن تسبق عملية تصنيف الملك العمومي تملك

هذا الأخير من طرف الدولة أو إحدى جماعاتها الإقليمية، إما بمقتضى حق سابق أو بامتلاك لغرض التصنيف حسب طرق القانون العام أو عن طريق نزع الملكية للمنفعة العمومية .

إذن يقتضي هذا الشرط وجود مرحلة تسبق عملية التصنيف وهي تملك الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية للملك المعني مسبقاً، أو تملكها للمال بغرض تصنيفه عن طريق: أ -**الافتناء:** عرف القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية الافتناء بأنه تلك الوسيلة القانونية أو التعاقدية التي تضم بمقتضاها الأملاك إلى الأملاك الوطنية، ويتم بعقد قانوني وفق ما يتطلبه القانون .

ب - **التبادل:** يقصد بالتبادل مبادلة أملاك عقارية تابعة للأملاك الوطنية الخاصة بأملاك عقارية يملكها الخواص ، ويتم اتخاذ قرار التبادل إما من طرف الوزير المكلف بالمالية إذا كان لعقار مملوكاً للدولة، أو ممثل الجماعات الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي) بعد مداوات المجلس المعني إذا كان مملوكاً لإحدى هذه الجماعات يترتب عن قرارات التبادل اندراج الملك ضمن الأملاك الوطنية الخاصة ليتم تصنيفه لاحقاً ويدرج ضمن الأملاك الوطنية العمومية .

ج - **الهبة:** هي عقد يبرم ما بين الأحياء بموجبه يتصرف الواهب في ماله دون عوض وبنية التبرع²⁴، وبمقتضى هذا العقد يمكن أن ينتقل ملك ما من ملكية شخص من

²⁴ - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الخامس: العقود التي تقع على الملكية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، د س ن، ص 05 .

أشخاص القانون الخاص إلى الملكية الخاصة للدولة أو إحدى جماعاتها الإقليمية رضائياً وبدون مقابل، وهي تأخذ عدة صور كالتبرعات والهيايا والإعانات والمساعدات.

حسب قانون الأملاك الوطنية -30 90 والقانون رقم -10 11 المتعلق بالبلدية والقانون 5 رقم -07 12 المتعلق بالولاية يجوز للدولة والبلدية والولاية تلقي الهبات طبقاً للشروط المحددة قانوناً والتنظيمات المعمول بها، على أن تندرج هذه الهبات ضمن الأملاك الوطنية الخاصة للدولة أو البلدية أو الولاية، ليتم تصنيفها وتندرج بذلك ضمن الأملاك الوطنية العمومية.

د- نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: يعتبر نزع الملكية للمنفعة العمومية أسلوباً استثنائياً لإدراج الملك ضمن الأملاك الوطنية، وقد عرفته المادة الثانية من القانون رقم 91-11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية بأنه طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية بعد استيفاء الدولة أو إحدى جماعاتها الإقليمية للشروط والإجراءات المطلوبة عند نزع الملكية الخاصة.

يصدر قرار نزع الملكية ويبلغ إلى المنزوع منه وكذلك إلى المستفيد، وبمجرد صدور هذا القرار يفقد صاحب العقار صفته كمالك له، ويلتزم تبعاً لذلك بعدم القيام بأي تصرف بقصد زيادة قيمة التعويض، أما المستفيد من نزع الملكية (الدولة أو الجماعة الإقليمية) فإنه يتمتع بصلاحيته دخول العقارات المنزوعة ملكيتها من أجل إجراء العمليات الفنية والمساحية اللازمة²⁵، إلا أنه ومن جانب آخر يتحمل وحده العيوب التي يمكن أن يتضمنها العقار المنزوع ملكيته لأن نزع الملكية هو تحويل غير إرادي للملكية تنتفي معه

²⁵ -سمير محمود قطب، "سلطة الإدارة في نزع الملكية للمنفعة العامة وحدود الرقابة القضائية"، عليها مجلة مركز بحوث الشرطة العدد، 16 مصر، 1999، ص389.

أية ضمانات من طرف المالك الأصلي للعقار²⁶ ، ويدخل بذلك العقار ضمن الأملاك الوطنية الخاصة للدولة أو الجماعة الإقليمية ليتم تصنيفه إدراجه ضمن الأملاك العمومية الوطنية أو المحلية .

II- إجراءات التصنيف: تختلف الجهة التي تصدر قرار التصنيف بالنظر إلى ملكية الملك المراد تصنيفه، فإذا كان العقار المراد تصنيفه ينتمي إلى الأملاك الوطنية الخاصة للدولة ويراد تصنيفه ضمن الأملاك الوطنية العمومية التابعة لها، يتخذ قرار التصنيف الوزير المكلف بالمالية أو الوالي المختص إقليميا كل فيما يخصه وفي إطار صلاحياته ، بناء على اقتراح الإدارة المعنية وبعد استشارة مسؤول إدارة الأملاك الوطنية المختصة إقليميا أو بناء على اقتراح هذا الأخير واستشارة المصلحة المعنية قانونا، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.²⁷

إذن يعتبر الإدراج ضمن الأملاك العمومية التابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية الإجراء الأساسي والأولي الذي يضيء صفة العمومية على ملك ما، إلا أنه وإن كان يضبط حدود الأملاك العمومية بالنسبة لإجرائي تعيين الحدود والتصنيف، ويمنح صفة العمومية للملك المعني بالنسبة لإجراء التصنيف، فإنه لا يعتبر كافيا إذ أنه لا يشكل بذاته حماية للملك العمومي من تعديت الغير سواء كانوا أفرادا أو مؤسسات، بل يمنح هذا الملك صفة العمومية فقط، وهو أمر يلزم الإدارة التابع لها الملك العمومي عدم الاكتفاء به وتدعيمه بإجراءات أكثر حزما وذات طابع حمائي.

²⁶ -- زغداوي محمد، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في القانون الجزائري: المفهوم والإجراءات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1998، ص 385.

²⁷ - المادة 02/ 04 من المرسوم التنفيذي رقم -12 427، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة

المطلب الثاني: التدابير الاحترازية الرامية إلى الحفاظ على الأملاك العمومية

من أجل أن تحافظ الإدارة على ممتلكاتها سواء العقارية منها أو المنقولة والموضوعة تحت تصرفها وجب عليها بداية التعرف على هذه الأموال ورصد حركتها من خلال جردها في سجلات خاصة بذلك، إضافة إلى التزامها بالحفاظ عليها ومراقبة استعمالها لضمان بقائها مؤدية الغرض الأساسي منها وهو تحقيق المنفعة العمومية، هذا الالتزام يكون في مواجهة الإدارة نفسها (الفرع الأول) وفي مواجهة الغير سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الالتزام الذاتي للإدارة بالحفاظ على الأملاك العمومية

يقصد بالالتزام الذاتي للإدارة بالحفاظ على الأملاك الوطنية العمومية، مجموعة التصرفات التي ألزم قانون الأملاك الوطنية والنصوص التطبيقية له الإدارة المالكة أو المخصص لها الملك العمومي القيام بها ، سعيا منه إلى التعرف على حركة الملك سواء كان عقارا أو منقولا ووضع القانوني (أولا) وضمانا للاستغلال الأمثل له (ثانيا)، أو الامتناع عن القيام بتصرفات قانونية حماية للملك العمومي وضمانا لعدم انقطاعه عن الغرض المخصص له أصلا (ثالثا .)

أولا: جرد الأملاك العمومية

إن جرد الأملاك الوطنية التزام يقع على الإدارة المالكة سواء كانت دولة أو جماعة إقليمية وكذلك المصالح والهيئات المخصص لها الملك العمومي، حيث يتم إعداد جرد لأملاك الدولة إعداد جرد لأملاك الجماعات الإقليمية انطلاقا من مجموعة جرودات مفصلة في أحكام المرسوم التنفيذي رقم -91 455 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية²⁸

²⁸ - المواد 06، 05 من المرسوم التنفيذي رقم -91 455 مؤرخ في -23- 11 1991، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج ر ج ج عدد . 60 صادر في

بعد ذلك يتم إعداد الجرد العام للأموال الوطنية المتكون انطلاقاً من جرد أملاك الدولة وجرد أملاك الجماعات الإقليمية وضبطه باستمرار حسب الشروط والأشكال المحددة قانوناً .

يحظى الالتزام بجرد الأملاك الوطنية بأهمية بالغة ليس كالتزام في حد ذاته بل بالنظر إلى الغاية التي يسعى إلى تحقيقها وهي حسن متابعة الملك العمومي ومراقبة حركته داخل الإدارة الواحدة أو بين مختلف الإدارات، كما يسمح بمراقبة مدى تطابق تخصيصه الفعلي مع الغرض والهدف المرجو منه من خلال مراجعة سجل الجرد، هذا الأخير يعتبر بمثابة مسك حسابي للأموال الوطنية مما يساعد على متابعتها .

1- جرد الأملاك الوطنية العقارية: لقد اشترط المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية على الهيئات والمصالح والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة والجماعات المحلية سواء كانت تتمتع بالاستقلال المالي أم لا ، أن تقوم بجرد وصفي تقويمي للعقارات العمومية - وحتى الخاصة - التي خصصت لها من طرف مديرية أملاك الدولة، كما يمتد هذا الالتزام إلى المؤسسات العمومية المسيرة على الشكل التجاري بالنسبة للأموال المخصصة لها.

يعتبر جرد الأملاك العقارية التابعة للأموال الوطنية العمومية وسيلة لمراقبة ومتابعة حركة الأملاك العقارية بسبب المعاملات العقارية المختلفة الواردة عليها، كما يسهل الإطلاع ومعرفة محتوى الذمة العقارية التابعة للأموال الوطنية .

تتم عملية جرد الأملاك الوطنية العقارية على مرحلتين :

أ- إعداد البطاقة التعريفية للعقار (البطاقة العقارية): إعداد البطاقة التعريفية للعقار التابع للأموال الوطنية العمومية هو التزام يقع على عاتق كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري في حال وجودها بالنسبة للعقارات

المخصصة لها، وقد عرف القرار الصادر عن وزارة الاقتصاد الذي يحدد نموذج بطاقة التعريف لعقارات الأملاك

-الوطنية ويضبط كفيات إعدادها²⁹ في مادته الثانية، العقار الذي يشترط إعداد بطاقة عقارية بشأنه بأنه كل ملكية عقارية ذات أرضية واحدة مكونة من مبنى واحد أو أكثر أو من محلات وملحقات مبنية أو غير مبنية ، وتكون وحدة عقارية متميزة تابعة لمالك واحد أو أكثر وتكون محل حيازة من مصلحة واحدة .

تشتمل البطاقة التعريفية للعقار على معلومات تتعلق بالمصلحة المالكة أو المخصص لها العقار، ومعلومات متعلقة بالعقار :

- تسمية المؤسسة .

- مرجع النص القانوني أو السند الذي أنشأ هذه المؤسسة .

- الجماعة العمومية التي تنتمي إليها (دولة، ولاية، بلدية) .

- نوعية العقار وموقعه ومحتواه: من حيث كونه مبني أو غير مبني، وموقعه الجغرافي ومعالمه وحدوده

- أصل الملكية ونوعية الحقوق: من حيث مصدر ملكية العقار (نزع ملكية، هبة ...) ونوعية الحقوق العينية الواردة عليه إن وجدت .

- قيمة العقار المعتمدة عند إعداد البطاقة التعريفية.

تحتفظ المصلحة التي أعدت البطاقة التعريفية للعقار المخصص لها بنسخة عن هذه البطاقة، أما النسخ الأخرى فتجمع حسب البلديات ثم يرسلها مسؤول المصلحة حسب الحالة إلى :

- مصلحة أملاك الدولة في الولاية إذا تعلق الأمر بالعقارات التي تحوزها الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة .

²⁹ - قرار صادر عن وزارة الاقتصاد مؤرخ في -1992/02/04 ، يحدد نموذج بطاقة التعريف لعقارات الأملاك الوطنية ويضبط كفيات إعدادها، ج ج ج ج عدد، 26 صادر في -1992 /04/08.

- الوالي إذا تعلق الأمر بالعقارات التي تحوزها المصالح و المؤسسات العمومية التابعة للولاية .

- رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تعلق الأمر بالعقارات التي تحوزها المصالح والمؤسسات العمومية التابعة للبلدية.

ب - شهادة تسجيل العقار: بعد أن تقوم المصالح المخصص لها العقار بإعداد البطاقة التعريفية له، تقوم إدارة أملاك الدولة باستغلال هذه البطاقات وذلك بالتحقق من تدوينها بالشكل الصحيح وفق النموذج المرفق بالقرار المحدد لنموذج بطاقة التعريف لعقارات الأملاك الوطنية، فإن كانت هناك معلومات ناقصة تدعو المصالح المعنية لتكملة النقص وقد تقوم بالتحقيقات الميدانية إن اقتضى الأمر .

بعد ترقيم العقارات تعد إدارة أملاك الدولة لكل عقار تم جرده شهادة التسجيل في الجدول العام للأملاك الوطنية وفق النموذج المرفق بالمنشور رقم 01-03 الذي يبين كيفية تطبيق أحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003³⁰، وتوضح هذه الشهادة بأن العقار المعني ملك للدولة أو الولاية أو البلدية، ثم تسلمها إلى المصلحة المسيرة له لتمكينها من صرف نفقات صيانة وترميم العقار المخصص لها .

II- جرد الأملاك العمومية المنقولة: يتم إعداد جرد الأملاك المنقولة تحت المسؤولية الشخصية المباشرة للأعوان العموميين المخولين قانونا ليتولوا في إطار وظائفهم إدارة الوسائل العامة وتسييرها حسب القواعد الإدارية وقواعد المحاسبة العمومية ، حيث يتم تسجيل الأملاك المنقولة تحت رقم متميز ويوصف وصفا دقيقا وكاملا يمكن التعرف عليه فيما بعد، كما يجب أن يثبت فيه الرقم الذي منح إياه، وتدون بعد ذلك في سجل جرد يكون مطابقا للنموذج المحدد والمعمول به .

³⁰ -منشور وزاري رقم 01-03 مؤرخ في 03/02/2003 ،يبين كيفية تطبيق المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003 ،مجموعة النصوص الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية لسنة 2003 ،ص 68.

إن جرد الأملاك المنقولة يبين بأمانة تسجيل هذه الأملاك التي تحوزها الإدارة المعنية فهو يمكن من الإطلاع في أي وقت على محتوى الأملاك المنقولة التي تحوزها والاستعمال المخصص لها، كما يبين حركاتها والبيانات التي تتعلق بإصلاحها وتحطيمها أو فقدانها لأجل ذلك فهو يتمتع بقوة الإثبات في ميدان الرقابة .

1- الأملاك العمومية المنقولة الخاضعة للجرد:

لقد بين المرسوم التنفيذي رقم 91-455 كيفية إعداد الجرد بالنسبة لمختلف المنقولات الموضوعة تحت تصرف المصالح والمؤسسات سواء كانت مالكة لها أو مسيرة لها، حيث أن جميع المعدات والأشياء المنقولة بما في ذلك الماشية الحية يجب أن تدون في سجل جرد يتوافق مع النموذج المحدد قانونا بالنسبة للكتب ومجموعات المؤلفات التي تشتريها المصالح الإدارية وتصنفها في مكباتها أو يحوزها موظفوها فإنها تسجل في "سجل جرد خاص"، هذا السجل يثبت - تحت المسؤولية الشخصية للعون الذي يمسكه - تسلم المؤلف ووجوده الفعلي مع البيانات والمراجع التي تمكن من التعرف عليه ومراقبته³¹، كاسم المؤلف وعنوان الكتاب وسنة النشر... أما السيارات ذاتية الحركة فإنها تعتبر وحدة كلية وتسجل في سجل الجرد تحت رقم واحد، كما تسجل قطع الغيار التي تقتنيها الإدارة المعنية

إذا كان جرد الأملاك الوطنية المنقولة التزام يقع على عاتق كل مصلحة حائزة لهذه الأملاك، فإن هناك منقولات تكون غير خاضعة للجرد ويتعلق الأمر ب:

- الأشياء القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول، وهي تلك الأشياء التي لا يمكن استعمالها إلا مرة واحدة ومنها على الخصوص: الورق، والمواد الغذائية والمواد المخبرية، المحروقات والزيوت وأنواع الوقود.

³¹ -المادة 23، 20 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية.

- الأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول والتي لا تتجاوز قيمة شرائها الوحدوية مبلغا يحدده الوزير المكلف بالمالية وهو 300 دج ، وما يلاحظ على هذا المبلغ أنه لم يتم تحيينه منذ سنة 1992.

2- تحسين سجلات الجرد وفحص المجرودات: يشترط أن تسجل وتدون المنقولات في سجل جرد يكون مطابقا للنموذج المحدد قانونا على أن يحمل كل ملك رقما خاصا به يميزه عن باقي المنقولات، فإن تلف أو فقد أو سرق أو اتضح أنه غير صالح للاستعمال وجب أن يشطب من الجرد، وفي هذه الحالة يجب أن يقترح إلغاء استعماله طبقا للتنظيم المعمول به أو يعاد تخصيصه، من جانب آخر يجب أن تكون هذه المعدات والأشياء التالفة أو المفقودة موضوع تقرير أو محضر يبين ظروف فقدان أو التلف أو السرقة³².

ثانيا: صيانة الأملاك العمومية

تماشيا مع ما للأموال العامة عموما، والأملاك العمومية خصوصا من أهمية كبيرة، تكفلت الأنظمة والتشريعات القانونية بحمايتها وحفظ عناصرها ضمانا لاستمرارية وظائفها . فالأصل أن استعمال الأملاك الوطنية يجب أن يكون استعمالا رشيدا سواء كان من طرف الإدارة المخصص لها الملك العام أو من طرف الأفراد، فإن حصل وتضررت لأي سبب كان، وقع على الإدارة الالتزام بصيانتها وترميمها وحفظها .

1 -المقصود بالالتزام بالصيانة:

تلتزم الإدارة بصيانة الأملاك العمومية المخصصة لها أو المالكة لها كنتيجة للقول بملكيتها لها أو تخصيصها لها، وهذا الالتزام من أهم الخصائص المميزة للنظام القانوني

³² -لمادة 26، 25 من المرسوم التنفيذي رقم -91 455، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية .

للأموال العامة والذي لا يوجد له مثيل في القانون الخاص، حيث لا يلزم القانون المالك بصيانة أملاكه.³³

يقصد بصيانة الأملاك الوطنية العمومية، تلك الإجراءات التي تتخذها الإدارة المختصة لحماية الأموال العامة من أي اعتداء قد تتعرض له، ورد أي خطر قد يهدد استمرار تخصيصها للمنفعة العامة

بالرجوع إلى قانون الأملاك الوطنية -90 30 المعدل والمتمم نجد أنه نص على الالتزام بالصيانة في إطار السهر على حماية الأملاك الوطنية العمومية، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

والعلة واضحة من تقرير الالتزام بالصيانة الملقى على عاتق الإدارة المالكة أو المسيرة وهي حماية الملك العام، حيث يقتضي واجب الصيانة الحفاظ على الملك العام من الأضرار التي قد يتعرض لها، سواء من طرف السلطة الإدارية ذاتها ممثلة في موظفيها، وذلك عند إهمالهم القيام بواجب صيانة عناصر الأملاك الوطنية العمومية التي يصيبها التلف نتيجة لمرور الوقت، أو بسوء استخدامهم لها ، أو نتيجة استعمال الأفراد للملك العام سواء كان استعمالا عاديا أو استعمالا غير رشيد، من جانب آخر تسهر الإدارة على صيانة الأملاك العمومية لتجنب الوقوع في دائرة المسؤولية، ودفع التعويضات عن الأضرار التي قد تصيب الأفراد عند استعمالهم للأملاك العمومية والناجئة عن سوء حالتها نتيجة إهمال صيانتها.³⁴

II - أنواع الصيانة: يأخذ الالتزام بصيانة الأملاك العمومية شكلين أساسيين: الصيانة الكبرى والصيانة العادية، وذلك بالنظر إلى الجهة الإدارية الملزمة بأعمال الصيانة،

³³ - محمد محمد أحمد الدروي، الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، 2011 ، ص 494

³⁴ - رفيق محمد سلام، الموسوعة النموذجية في جرائم المال العام، دون دار نشر، القاهرة، مصر، 2005 ،ص98.

خاصة إذا كان الملك العمومي الوطني مخصصا لمرفق عام وذلك لوجود إدارتين عموميتين: الإدارة المالكة، والإدارة المخصص لها الملك العام، أما إذا كان الملك مخصصا للاستعمال المباشر للجمهور، فإن الجهة الإدارية المالكة للملك العام هي الملزمة وحدها بواجب الصيانة والمحافظة على الملك العام وتطويره.³⁵

قبل التطرق إلى أنواع الصيانة تجدر الإشارة إلى أن الفقه انقسم بشأن تحديد الجهة الإدارية التي يقع على عاتقها واجب صيانة الملك العمومي إذا كان الأخير مخصصا لمرفق عمومي إلى ثلاث اتجاهات :

- **الاتجاه الأول:** يرى هذا الاتجاه أنه في جميع الأحوال يكون الالتزام بصيانة وإصلاح الملك العمومي على عاتق الشخص الإداري الذي يتولى إدارة المرفق العام وليس الجهة المالكة للملك، ما لم يوجد نص تشريعي أو اتفاق يخالف ذلك.³⁶

- **الاتجاه الثاني:** يرى هذا الاتجاه أن الإدارة المالكة للملك العمومي هي وحدها من تتحمل الالتزام بصيانة هذا الأخير ما لم يوجد اتفاق على خلاف ذلك ، وفي حالة إهمال الجهة المالكة لأعمال الصيانة ينتقل الالتزام إلى الجهة التي تتولى الإدارة ، وهو الاتجاه الذي ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي .

- **الاتجاه الثالث:** وهو الرأي المستقر عليه، حيث يرى هذا الاتجاه أن عبء الصيانة يقع على عاتق الإدارة المالكة والمسيرة معا، بحيث تتوزع تكاليف الإصلاح ونفقات الصيانة بينهما، ما لم يوجد نص أو اتفاق يلزم الجهة المالكة بتحمل عبء صيانة الملك العمومي ، وهو الاتجاه الذي تبناه المشرع الجزائري في المادة 67 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، والتي تنص على"..... الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية ،

³⁵ -محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، مطبعة خطاب ، القاهرة،

مصر 1983 ص 210.

³⁶ -- رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1994 ، ص 97.

وتقرضه القواعد القانونية الخاصة التي تخضع لها الهيئة أو المصلحة المسيرة، وكذلك الجماعة العمومية المالكة.....".

لقد ميز المشرع الجزائري بين نوعين من الصيانة، وألزم كل جهة إدارية سواء كانت مالكة أو مسيرة للملك العمومي بمباشرة نوع محدد من الصيانة

1 - الصيانة الكبرى: التزام يقع على عاتق الإدارة المالكة للملك العمومي لقد أشار قانون الأملاك الوطنية 90-30 في المادة 67 منه إلى التزام الإدارة المالكة بالصيانة الكبرى للأملاك الوطنية العمومية، تحت مسمى "الإصلاحات الكبرى" وكذلك الأمر بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدد لشروط وكيفيات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة في المادة 80 منه، إلا أن كلا النصين القانونيين لم يوضحا المقصود بالصيانة الكبرى أو الإصلاحات الكبرى .

في ظل غياب تعريف تشريعي للإصلاحات الكبرى، حاول الفقه إعطاء تعريف للإصلاحات الكبرى بأنها تلك العمليات التي تستهدف تغيير الأجزاء التالفة من الملك العمومي أو المراجعة الشاملة لأجزائه، والمصحوبة بإجراء التغييرات الضرورية لتوافق بين عنصر الملك العمومي والتطور الفني المعاصر، أي تلك العمليات التي تتضمن تجديدا جزئيا لعنصر الملك العمومي أو تغييرا دوريا لبعض أجزائه بما يضمن احتفاظه بقيمته المادية أو زيادتها في حال اندماج أية تركيبات تجعله يساير التقدم التقني الحديث من التعريف السابق يتضح أن الصيانة الكبرى هي تلك الصيانة التي ترد على العناصر الأساسية للملك العمومي ، والتي من شأنها أن تجدد في الملك العمومي وتجعله متناسبا مع التطورات الحاصلة .

بما أن الصيانة الكبرى تتضمن تغييرات أساسية وجوهرية في الملك العمومي فإن الإدارة المالكة هي التي تتولاها وتحمل نفقاتها، والإدارة المالكة للملك العمومي قد تكون الدولة أو الولاية أو البلدية :

ألزم قانون الأملاك الوطنية 90-30 إدارة أملاك الدولة أن تسهر على الرقابة الدائمة على استعمال الأملاك الوطنية العمومية - وكذلك الخاصة - التابعة للدولة، من جانبه ألزمها المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة ، بالسهر على رقابة ظروف استعمال الأملاك الوطنية العمومية العقارية والمنقولة التابعة للدولة وصيانتها، سواء كانت مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور أو لمرفق عام ، ففي مجال الطرق مثلا يتولى وزير الأشغال العمومية الإشراف على أعمال صيانة الطرق عن طريق مديرية موضوعة تحت سلطته هي "مديرية استغلال الطرق وصيانتها" تتولى :

- إعداد السياسة المتعلقة بصيانة الهياكل الأساسية للطرق السريعة وتقييمها وتنفيذها .
- تحضير التصاميم الرئيسية لصيانة الطرق الوطنية والطرق السريعة .
- كذلك في مجال الهياكل الأساسية المطارية، فإن القانون رقم 98-06 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ألزم الدولة بالتكفل بمصاريف صيانة المنشآت الموجهة لضمان مراقبة الملاحة الجوية في المحطة الجوية .
- بالنسبة للأملاك العمومية التابعة للولاية، فإن قانون الولاية -12 07 ألزم هذه الأخيرة بأن تتولى صيانة الأملاك التابعة لها والحفاظ عليها وتثمينها، كما ألزم نفس القانون المجلس الشعبي الولائي بالمبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، وكذلك صيانة مؤسسات التربية والتكوين المهني التابعة للولاية والمحافظة عليها وتجديد تجهيزاتها³⁷.

III - وسائل الصيانة: تلتزم كل من الإدارة المالكة والإدارة المسيرة للملك العمومي بصيانة هذا الأخير والحفاظ عليه لأجل ضمان قدرته على تحقيق الغرض الذي خصص له تحقيقا للمصلحة العامة، سواء كان الملك طبيعيا أو اصطناعيا، وسواء كان

³⁷ -المادة 82 من القانون رقم 10-11 ، يتعلق بالبلدية

مخصصا مباشرة لاستعمال الجمهور أو مخصصا لمرفق عام ولها في سبيل ذلك إتباع عدة وسائل:

1 - إصدار قواعد تنظيمية: لقد كرس قانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم في إطار حماية الأملاك الوطنية العمومية نظام المحافظة، والذي يعتبر عنصرا من عناصر نظام الأملاك الوطنية يستهدف ضمان المحافظة على الأملاك الوطنية العمومية بموجب تشريع ملائم والذي يكون مرفقا بعقوبات جزائية.³⁸

في سبيل المحافظة على الأملاك الوطنية العمومية، خول القانون السلطة الإدارية المختصة سواء كانت مالكة أو مسيرة للملك العمومي صلاحية سن قواعد تنظيمية ضببية تستهدف حماية هذا الأخير، وضمان عدم تعرضه للاعتداء أو الإهمال نتيجة سوء استعماله من طرف الأفراد أو نتيجة وضع اليد عليه بنية التملك، والإدارة بإصدارها لهذه اللوائح التنظيمية تضع قواعد عامة ومجردة تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل الحفاظ على الأملاك الوطنية العمومية .

2 - المباشرة المادية لأشغال الصيانة: تلتزم الإدارة العامة كأصل بالحفاظ على الملك العمومي مما قد يتعرض له من مخاطر، فإن حصل ووقع له ضرر أو تلف نتيجة طول مدة استعماله أو بسوء تسيير أو إهمال من الإدارة ممثلة في موظفيها أو بتدخل من الأفراد، فإن الإدارة المالكة أو المسيرة يجب أن تبادر إلى إصلاح هذا الضرر أو التلف وصيانة الملك العمومي، وهذا يكون بأسلوبين:

- الأسلوب الأول: في هذا الأسلوب تقوم الإدارة المالكة أو المسيرة بالقيام بأعمال الصيانة بنفسها عن طريق عمالها ووسائلها.³⁹

³⁸ -المادة68-01 من القانون رقم ي،90-30 تضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتمم

³⁹ -بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة، 2011، 2012، ص106.

إن لجوء الإدارة إلى هذا الأسلوب يكون بشكل محتشم وذلك في حالة الاستعجال أو عندما يكون الضرر الذي لحق بالملك العمومي غير جسيم .

- الأسلوب الثاني: وهو الأسلوب التعاقدى والأكثر شيوعا، حيث تلجأ الإدارة في هذه الحالة إلى إبرام صفقة عمومية غالبا ما تأخذ شكل صفقة أشغال، هذه الأخيرة عرفها تنظيم الصفقات العمومية 15- 247 بأنها تلك التي تشمل بناء أو تجديد أو صيانة أو تأهيل أو تهيئة أو ترميم أو إصلاح أو تدعيم أو هدم منشأة ما .

بغض النظر عن الأسلوب الذي تتبعه الإدارة في صيانة أملاكها العمومية، فإنها تكون ملتزمة أن تخصص في ميزانيتها ضمن قسم التسيير بابا للنفقات المتعلقة بصيانة الأملاك العمومية، سواء كانت منقولة أو عقارية ، وهذا إذا كانت متمتعة بالشخصية المعنوية ولها ميزانية خاصة، أما إن كانت غير متمتعة بالشخصية المعنوية فإن هذه النفقات تدرج ضمن الميزانية العامة للدولة .

نظرا لأهمية وضرورة صيانة الأملاك العمومية سواء من طرف الهيئة المالكة أو المسيرة لها، اعتبر إخلال هذه الأخيرة بواجب الصيانة والذي يترتب عنه ضرر للغير سببا في حق هذا الأخير اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به ، والتي لم تكن لتصيبه لولا إخلال الإدارة المعنية بواجب صيانتها للأملاكها .

ثالثا: عدم جواز التصرف في الأملاك العمومية

تعتبر هذه القاعدة من أهم النتائج المترتبة عن التمتع بصفة العمومية التي تثبت للملك العام من جهة، وأهم الالتزامات الواقعة على الإدارة المخصص لها أو المالكة له من جهة أخرى، ويقصد بقاعدة عدم جواز التصرف في الملك العام: حظر كل التصرفات الواقعة عليه والتي من شأنها أن تؤدي إلى إنهاء تخصيصه للمنفعة العامة، كالبيع أو

الهبة، أو الوصية أو الرهن ومبدأ عدم جواز التصرف في المال العام يكون لازماً للقول بتخصيصه للمنفعة العامة، إذ بدونها لا يتحقق الانتفاع بأموال الدولة العامة.⁴⁰

يستمد التزام الإدارة بعدم التصرف في الأملاك العمومية المخصصة للمنفعة العمومية أساسه القانوني من قواعد القانون المدني، حيث تنص المادة 689 من الأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني على " لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم..."، ليعيد القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية التأكيد على هذا الالتزام في المادتين 04 و 66. منه

- مبررات عدم جواز التصرف في الأملاك العمومية: لقد قدمت عدة تبريرات لالتزام الإدارة بعدم التصرف في الأملاك العمومية المالكة لها أو المخصصة لها، نذكر منها:

- طبيعة الأملاك العمومية بذاتها تجعلها غير قابلة للتصرف، حيث أنها تتميز بعدم قابليتها للتملك الخاص، كما أنها تخرج بطبيعتها عن نطاق التعامل التجاري .

- اختلاف الأملاك العمومية عن الأموال والأملاك الخاصة المملوكة للأفراد - والتي يجوز التصرف فيها - حيث أنها تكون مخصصة للمنفعة العامة، ففكرة المنفعة العامة هي المعيار المميز بين النوعين، لأجل ذلك يكون منع التصرف في الأملاك الوطنية العمومية عائد إلى ما قد يسببه هذا التصرف من مساس بتخصيصه للمنفعة العامة.⁴¹

فإجازة التصرف في هذه الأملاك يؤدي إلى انتقال ملكيتها من الإدارة إلى ذمة الغير ما يؤدي إلى انقطاع تخصيصها للمنفعة العامة، وحتى وإن لم يؤدي التصرف إلى نقل الملكية، كعقود الإيجار، فإن ذلك يؤدي إلى حبس المال عن أغراضه في تحقيق النفع العام.⁴²

⁴⁰ - أحمد عبد اللطيف، جرائم الأموال العامة، دار النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 2002 ص ، 90.

⁴¹ - رفيق محمد سلام، الموسوعة النموذجية في جرائم المال العام، مرجع سابق، ص 79.

⁴² - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.

II - نطاق قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك العمومية:

إن الأملاك المخصصة لمختلف الإدارات العمومية متنوعة، وكذلك التصرفات التي يمكن أن ترد على هذه الأملاك، لذلك يكون من الأهمية تحديد مجال انطباق التزام الإدارة بعدم التصرف في الأملاك العمومية :

ثانيا: عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية

إن عدم الوفاء بالالتزام بعد صدور حكم أو قرار قضائي واجب التنفيذ يخول للطرف المحكوم له الحق في إتباع إجراءات التنفيذ الجبري المقررة في القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث يحق له كأصل أن يقوم بإجراء حجز على منقولات وعقارات المحكوم ضده يقصد بالحجز ذلك الإجراء الذي يتم بمقتضاه وضع مال المدين تحت يد القضاء تمهيدا لبيعه واستيفاء الدائن حقه من ثمن البيع من خلال بيع الأموال المحجوزة بالمزاد العلني وسداد حق الدائن من ثمنها⁴³، إلا أن هذا الإجراء لا يجد له صدى في مجال الأملاك العمومية لأن هذه الأخيرة محمية قانونا بقاعدة هامة وهي قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العامة .

لطالما شكلت قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية مبدءا يحمي هذه الأخيرة من أي تنفيذ عليها، ويقصد بها عدم جواز توقيع أي حجز على الأملاك الوطنية العمومية وفاء لدين مستحق للغير على الدولة أو إحدى إداراتها ، وتعتبر هذه القاعدة نتيجة منطقية لقاعدة تسبقها وهي قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك العمومية، ذلك أن الحجز عليها ينتهي بالبيع الجبري، وهو نوع من أنواع التصرفات .

1 - مبررات قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية: إن الحديث عن الحجز على أملاك الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة ، يفترض بداية أن تكون هذه الأخيرة مدينة لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص وقصرت في الوفاء

⁴³ - محمد حسنين، طرق التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية الجزائري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص09.

بدينها، والسبب في مديونية الدولة أو إحدى الإدارات العامة التابعة لها قد يكون عقد قرض عام أو بسبب التزامها بأن واع أخرى من العقود الإدارية كعقود الأشغال أو التوريد أو لأي سبب آخر غير تعاقدية، ففي كل الحالات من حق الدائن أن يحصل على مستحقاته بالطريق القضائي وليس عن طريق الحجز ثم التنفيذ على هذه الأموال، وذلك للمبررات التالية:

1- افتراض ملاءة الدولة: الأصل في نظام الحجز هو إجبار المدين على الوفاء بديونه نظرا للشك في ذمته المالية أو بسبب إفساره، وهذا ما لا يصلح قوله بالنسبة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة التابعة لها، لأن هذه الأخيرة يفترض فيها الملاءة والقدرة على الوفاء بجميع ديونها والتزاماتها المالية أيا كانت قيمتها دون ضغط أو إكراه.⁴⁴

2- تعارض الحجز مع فكرة تخصيص الملك العام للمنفعة العامة: ينتهي الحجز الجبري كما هو معروف في القواعد العامة بالبيع الجبري للمال محل الحجز، هذا التصرف إن وقع فعلا فإنه ينقل ملكية الملك العمومي من الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية إلى الدائنين، وهذا ما يتعارض مع فكرة تخصيصها للمنفعة العامة ويهدر قيمتها لاسيما إذا كان الدائن شخصا من أشخاص القانون الخاص ، فتكون حماية المصلحة العامة أولى من تحقيق مصلحة الدائن.

ونظرا لأن العلة من تقرير قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية هي المحافظة على المال العام بما يضمن بقاء واستمرارية تخصيصه للمنفعة العامة، فإن تطبيق هذه القاعدة مرتبط ببقاء تخصيصه للمنفعة العامة أي بقاء صفته العمومية .

3 - **عدم الإخلال بهيئة الدولة:** إن الدولة وإداراتها المختلفة هي أشخاص معنوية عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة باعتبارها تسهر في كل تصرفاتها على تحقيق المصلحة العامة للجمهور، وهذا ما يميزها عن أشخاص القانون الخاص لأجل ذلك يكون

⁴⁴- نوفل علي الصفو، " التعريف بأموال الدولة العامة ، " الرافدين للحقوق، مجلد 01 ، عدد ، 20 2004 ، ص 146.

لزاما عليها عند قيامها بمختلف التصرفات أن تكون مثالا للأمانة ومحل ثقة من كل المتعاملين معها، وذلك بحرصها على أداء وتنفيذ كل التزاماتها حتى لا تكون موضع شك ما يجعل دائئها في غنى عن اللجوء إلى أساليب التنفيذ الجبري.

4 - **ضمان حسن سير المرافق العامة:** تعد قاعدة حسن سير المرافق العامة من أهم القواعد التي تحكم سير المرافق العامة سواء كانت إدارية أو اقتصادية، وتستند إلى حيوية وأهمية الخدمات التي تؤديها المرافق العامة ومدى جسامة الأضرار التي تصيب الدولة والأفراد جراء توقف مرفق ما أو تعطله لفترة وجيزة نتيجة الحجز عليه مثلا، و تبعا لذلك يكون لزاما على السلطة الإدارية أن تعمل في كل وقت على ضمان دوام سير المرافق العامة إلا فإنها تكون قد أخلت بواجباتها إزاء الأفراد.⁴⁵

II - **نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية:** إن أهمية قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية جعلت جل التشريعات المقارنة تتبناها من أجل إضفاء الحماية اللازمة على أموالها العامة، إلا أن نطاق تطبيقها يختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام قانوني إلى آخر:

1 - **نطاق تطبيق القاعدة من حيث طبيعة الملك العمومي:** الأملاك العمومية نوعان: أملاك عمومية عقارية وأملاك عمومية منقولة، ولا يختلف الأمر بالنسبة للنوعين حيث ساوت جل التشريعات المقارنة بينهما من حيث خضوعهما لقاعدة عدم جواز الحجز عليهما، لأن كون المال العام منقولاً لا ينقص من قيمته وصفته طالما هو مخصص للمنفعة العامة.⁴⁶

3 - **نطاق تطبيق القاعدة من حيث نوعي الأملاك التابعة للدولة والجماعات الإقليمية:** لم يورد المشرع نصا صريحا في القانون المدني يميز بين الأموال العامة المملوكة للدولة

⁴⁵ - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر، 2008، ص ص 279.

⁴⁶ - المادة 02 من القانون رقم -90 30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتمم .

أو إحدى الجماعات الإقليمية وبين أموالها الخاصة، فقد نصت المادة 689 منه على " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها..." بما يفيد أن نية المشرع اتجهت إلى كليهما دون تمييز، وكذلك الأمر في قانون الأملاك الوطنية، حيث حظر الأخير الحجز عليها إلا فيما يتعلق بالمساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

III - الآثار المترتبة على قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية: على الرغم من كون قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية متفرعة عن قاعدة عدم جواز التصرف في تلك الأملاك، إلا أنها تشكل ضماناً جدياً للأملاك العمومية مقارنة بقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، وذلك بالنظر إلى الآثار الهامة المترتبة عن إعمالها كما أنها تنطبق على كافة الديون المترتبة على ذمة الدولة أو هيئاتها، وموجهة إلى كافة الدائنين وهو الأمر الذي يستدعي ضرورة إيجاد حلول قانونية لضمان حقوق دائني الأشخاص المعنوية العامة وعدم تهرب هذه الأخيرة من التزاماتها المالية .

1 - نتائج إعمال قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية: يمكن إيجاز أهم هذه النتائج في النقاط التالية:

أ- رفض الطلبات المقدمة للحجز على عنصر من عناصر الملك العام: فبمجرد تأكيد المحضر القضائي المكلف بعملية الحجز ثم التنفيذ الجبري من عمومية الملك المطلوب الحجز عليه يمتنع عن السير في مثل هذه الإجراءات.

وتبعاً لذلك لا يجوز لمن حصل على حكم يلزم الدولة بتأدية مبلغ مالي هو محل دين مترتب عليها لأي سبب كان أن يحجز على عنصر من عناصر الأملاك العمومية ويطلب بيعها استيفاء للمبلغ المحكوم به.⁴⁷

⁴⁷ - محمد عوض رضوان، مرجع سابق، ص ص. 45، 44.

ب - عدم جواز ترتيب حقوق عينية تبعية على الملك العام: إذا كان منطوق الأمور يقتضي إسباغ حماية خاصة على الأملاك العمومية من خلال حظر الحجز عليها ، فإن نفس المنطق يقتضي عدم إقدام الإدارة على إثقالها بحقوق عينية تبعية ضمانا لديونها، والعلة في ذلك أن هذه الحقوق العينية تنقرر لضمان الوفاء بالديون فإن لم يتحقق الوفاء يحق للدائن طلب البيع الجبري للمال المرهون واستيفاء دينه بالأولوية على الدائنين الآخرين، وهذه هي النتيجة الضارة التي أريد تفاديها بإقرار عدم قابلية المال العام للحجز

استثناء أجاز المشرع عند تعديل قانون الأملاك الوطنية سنة 2008 ترتيب حقوق عينية تبعية على المنشآت المقامة على ملاحق الأملاك العمومية محل رخص الشغل الخاص ، وفق شروط حددتها المواد من 69 مكرر إلى 69 مكرر 05 من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

2 - مصير حقوق دائني الأشخاص المعنوية العامة: نظرا لأن الحكمة من تقرير مبدأ عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية هو حماية هذه الأخيرة وضمان بقائها في حوزة الأشخاص المعنوية العامة وعدم تعطيل الانتفاع بها، فإن هذا المبدأ يعتبر من النظام العام يترتب على مخالفته بطلان إجراءات التنفيذ بطلانا مطلقا لا تصححه الإجازة اللاحقة⁴⁸.

الحالة الأولى: إذا كان الدائن المستفيد من حكم قضائي واجب التنفيذ جماعة محلية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، فإنها تحصل على مستحقاتها المالية من خلال تقديم عريضة مكتوبة إلى خزينة الولاية لمقر الهيئة المدينة مرفقة بوثائق تتمثل في :

- نسخة تنفيذية عن الحكم القضائي .

⁴⁸ - ابراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مكتبة الكتب العربية، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 607، 608.

- كل الوثائق التي تثبت بأن كل المساعي لتنفيذ الحكم المذكور بقيت دون نتيجة طيلة 04 أشهر .

يأمر أمين خزينة الولاية في هذه الحالة وبعد فحص الملف تلقائياً بسحب مبلغ الدين من حسابات الهيئة المحكوم عليها لصالح الهيئة الدائنة ، خلال مدة أقصاها شهرين ابتداء من يوم إيداع العريضة.

الحالة الثانية: إذا كان الدائن خاضعا للقانون الخاص فيحق له الحصول على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية ، وذلك بتقديم عريضة مكتوبة لأمين الخزينة بالولاية التي يقع فيها موطنه وتكون مرفقة ب :

- نسخة تنفيذية عن الحكم المتضمن إلزام الهيئة المحكوم عليها بالوفاء بديونها .
- كل الوثائق التي تثبت أن إجراءات التنفيذ عن طريق القضاء بقيت طيلة شهرين دون نتيجة ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ .

في المقابل تحل الخزينة العمومية بحكم القانون محل الأشخاص الذين يستعملون الإجراء المذكور سابقا، حيث يقوم أمين الخزينة تلقائياً بسحب أو العمل على سحب جزء من حسابات أو ميزانيات الهيئات المدينة المعنية بالأمر ، ضمانا لاسترداد المبالغ التي سددتها الخزينة.

المبحث الثاني : الالتزامات الإدارية الذاتية لحماية الأموال العامة السائلة

إن إسباغ صفة العمومية على الأموال المخصصة للمرافق العامة يقتضي إخضاعها لقواعد حمائية لا نظير لها في القانون الخاص، بداية باتباع إجراءات وشكليات مشترطة قانونا مرتبطة بعملية التوظيف، والذي يعتبر نقطة البداية في الحياة الوظيفية لضمان اختيار العناصر المناسبة لشغل الوظائف العامة، وشكليات مرتبطة بسير الوظيفة العمومية تشكل التزامات على عاتق الموظف العمومي خلال مساره المهني (المطلب الأول)⁴⁹.

نظرا لأن كل إبرام لصفقة عمومية يقابله إنفاق جزء من المال العام يعادل قيمة مبلغ الصفقة، كان لا بد من حرص مختلف النصوص القانونية سواء كانت تشريعية أو تنظيمية على إلزام المصالح المتعاقدة باحترام إجراءات إبرام هذه الصفقات بالشكل الذي يكفل ترشيد الإنفاق العام من جهة، والتوصل للتعاقد مع أحسن المتعهدين ضمانا للتنفيذ الأمثل للصفقات العمومية من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الالتزامات الإدارية المرتبطة بالتوظيف والوظيفة العمومية

إن التوظيف وإن كان يحقق أهدافا اجتماعية واقتصادية مختلفة فإنه يحمل الخزينة العامة أعباء مالية كبيرة، لذلك كان لا بد من إحاطته بضوابط تحكمه بداية باتخاذ الإجراءات اللازمة المرتبطة بعملية التعيين في الوظائف العامة

الفرع الأول : تدابير حماية المال العام عند تعيين الموظف العمومي

يمر التوظيف بمراحل متعددة وتتخلله إجراءات مختلفة، فهو عملية متسلسلة تتقيد فيها الإدارة الراغبة في توظيف موظفين جدد بشكليات لا مقابل لها في القطاع الخاص ، تشكل التزامات على عاتقها يترتب على مخالفتها بطلان الإجراء (أولا).

⁴⁹ - ربحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 241.

يترتب على شغل موظف عمومي لوظيفة عمومية شغل منصب مالي يتناسب مع رتبة وصنف الموظف، لذلك ألزم القانون الموظفين العموميين بالإفصاح عن ذممهم المالية عند توليهم الوظيفة أو العهدة الانتخابية، أو عند كل زيادة معتبرة في هذه الذمة أو عند نهاية الوظيفة أو العهدة من خلال إجراء التصريح بالامتلاكات (ثانياً).⁵⁰

أولاً: احترام مبادئ وإجراءات التوظيف

يعرف التوظيف بأنه ذلك النشاط الذي يقتضي الإعلان عن الوظائف الشاغرة وترغيب الأفراد المؤهلين للعمل في المنظمة أو المؤسسة بغرض تحقيق الأهداف الموضوعية ، فهو عملية تسعى من خلالها الإدارة العامة إلى تحقيق مجموعة أهداف كوضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة من حيث تأهيله العلمي ومهاراته الشخصية، إضافة إلى ضمان حسن سير وإدارة المرافق العامة.

تستمد عملية التوظيف أهميتها من أهمية دور الموظف العمومي في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول الحديثة، كما أن مستوى الدول أصبح يقاس بمستوى موظفيها، لأجل ذلك يكون أولى بالدولة أن يكون تركيز كامل جهودها على تنظيم شؤون الموظفين لديها، وذلك بوضع قواعد ومعايير تتسم بالشفافية والموضوعية من أجل اختيار أحسن العناصر لشغل الوظائف العامة، واحترام مبادئ التوظيف، وهو ما من شأنه أن يشكل ضماناً لعدم انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية في عملية التعيين والذي يؤدي في أغلب الأحيان إلى شغل الوظائف العامة من طرف أشخاص لا يتمتعون بالكفاءة المطلوبة، ما يؤثر سلباً على تسيير أموال المرافق العامة ويخلق حالة من التسيب والفوضى في العمل الإداري :

1 - احترام مبادئ التعيين في الوظائف العامة: يندرج احترام هذه المبادئ ضمن ما يعرف بمبدأ الصلاحية في الوظائف العامة، والذي يعرف بأنه انتقاء أفضل الأشخاص

⁵⁰ - تيشات سلوى أ، ثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2009، 2010، ص15.

المرشحين لشغل الوظيفة العمومية المعلن عنها من الذين لديهم القدرة على أداء واجباتها وتحمل أعبائها، والذين يتوفر لديهم الاستعداد الدائم للتطور والتقدم بهدف النهوض بمسؤوليات كبرى في المستقبل.⁵¹

لقد تبنى الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مبدأ الصلاحية في تولي الوظائف العامة انطلاقاً من تكريسه لأهم مبادئ التعيين في هذه الوظائف ويتعلق الأمر ب :

1 - احترام مبدأ المساواة: يعتبر مبدأ المساواة أصل وجود كافة الحقوق والحريات العامة. وهو مبدأ يمثل قيمة أساسية من قيم الإنسان واحترامها أمر لا غنى عنه لتقدم الإنسانية.⁵²

2 - احترام مبدأ الجدارة: يعتبر مبدأ الجدارة من أهم المبادئ التي تكفل اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل المسؤولية وحسن إدارة وتسيير الشؤون العامة، ونظراً لهذه الأهمية التي يحظى بها مبدأ الجدارة، تم تكريسه كأهم الأسس التي يعتمد عليها للتعيين في الوظائف العامة لأجل النهوض بالأجهزة الإدارية، ووضع حد للتعيين عن طريق الوساطة والمحسوبية .

يقصد بمبدأ الجدارة، ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف⁵³ العامة على أساس الصلاحية وليس على أساس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية تقوم الجدارة باعتبارها أساساً للاختيار في الوظائف العامة على عدد من العناصر أهمها: الاستعداد الذهني، حسن التصرف واليقظة، المبادرة والتجديد، مواجهة

⁵¹ - بدوي عبد العليم سيد محمد، "مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، دراسة مقارنة مجلة هيئة قضايا - الدولة - ، العدد الأول، السنة ، 52 2008 ، ص 22.

⁵² - خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2008 ، ص 241.

⁵³ - السيد محمد يوسف المعداوي، النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العامة، دراسة تطبيقية للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1978 ، ص 45.

المواقف الجديدة في العمل، القدرة على تقبل النقد والاستجابة له، القدرة على اتخاذ القرارات...⁵⁴

بالرجوع إلى الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجده قد كرس مبدأ الجدارة من خلال اشتراطه لشروط موضوعية تستهدف ضمان تولى العناصر المناسبة للمناصب المطلوب شغلها ، كما اشترطت قوانين أساسية مختلفة توافر شروط معينة مرتبطة أساسا بالتأهيل وذلك بالنظر إلى خصوصية المناصب المراد شغلها، لضمان الحصول على أجدر العناصر بشغل هذه المناصب .

من جانب آخر ونظرا لأهمية مبدأ الجدارة، تم تكريسه ضمن أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 المعدل والمتمم، حيث نصت المادة 03 منه تحت باب "التدابير الوقائية في القطاع العام" على "تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية :

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة .
لأجل فعالية مبدأ الجدارة لا بد من إحاطته بضمانات تشريعية غاية في الأهمية تتمثل أساسا في:

- تكريس المسابقات كأساس لاختيار الموظفين لاسيما المسابقات على أساس الاختبار .
- إنشاء أجهزة مركزية تتكفل بشؤون التوظيف، حيث ونظرا لاتساع نشاط الدولة وتنوعه لم يعد اختيار الموظفين العموميين وتعيينهم بالأمر اليسير، لذلك ظهرت الحاجة إلى الاستعانة بأجهزة مركزية تضم خبراء ومختصين تتولى مهمة تنظيم مسابقات التوظيف، وهو المنحى الذي سلكه المشرع في القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

⁵⁴- صبري جليبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي

والإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص. 84.

في الأخير تجدر الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة يحقق عدة مزايا أهمها إحساس الموظف بالمساواة والعدالة وما يترتب عن ذلك من أمن واستقرار وظيفي، كما يقوي دوافع الحفاظ على المال العام وعدم إهداره.

II - احترام الإجراءات والشروط الشكلية للتوظيف: إن التوظيف في الوظائف العمومية هو عملية متسلسلة تمر بإجراءات ومراحل مختلفة يقع على عاتق مختلف الإدارات العمومية الالتزام باحترامها، والا اعتبر عملها مشوبا بأحد عيوب المشروعية ما يجعله محلا للطعن أو الإلغاء.⁵⁵

1 - احترام إجراءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في مختلف الإدارات العمومية: لقد تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 12-194 الذي يحدد كليات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها لأجل إضفاء المرونة على إجراءات تنظيم مسابقات التوظيف، وتحديد مهام ومسؤوليات المسيرين وتأهيلهم التام، وذلك لتحقيق غاية أساسية وهي ضمان الشفافية في إجراءات التوظيف من جهة، والحرص على توظيف أكفأ العناصر من جهة أخرى .

تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 12-194 صدرت التعليم رقم 01 المؤرخة في 20/02/2013 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، لأجل توضيح كليات وإجراءات تنظيم مسابقات التوظيف، والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

- حيث منح هذا الاختصاص للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وأكثر من ذلك تتمتع المصالح التابعة لها بحق الرقابة على إجراءات التوظيف، من خلال إجراء تحقيقات بفحص الوثائق و/أو في عين المكان للتأكد من مطابقة الإجراءات المتعلقة بعمليات التوظيف والترقية للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

⁵⁵ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 ، ص 381.

- فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية حسب الحالة بقرار أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية .
- تبليغ نسخ عن قرارات أو مقررات فتح المسابقات والفحوص المهنية للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة .
- إشهار مسابقات التوظيف بعد الحصول على رأي المطابقة من مصالح الوظيفة العمومية
- فتح التسجيلات لمسابقات التوظيف .
- دراسة ملفات الترشيح للمسابقات والامتحانات في أجل أقصاه 10 أيام التي تلي تاريخ غلق التسجيلات .
- إجراء مسابقات التوظيف على مستوى إقليم الولاية التي يوجد بها المنصب المطلوب شغله، باستثناء المسابقات ذات الطابع الوطني .
- إعلان نتائج مسابقات التوظيف .
- دعوة المترشحين الناجحين المقبولين نهائياً إلى الالتحاق بمناصبهم

2 - عقلنة استعمال المناصب المالية:

يشترط القانون أن يكون التعيين في وظيفة شاغرة، فكل توظيف لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية.

يتم تحديد المناصب المالية الشاغرة وتوزيعها من طرف المؤسسات والإدارات العمومية بمجرد تبليغها مدونة ميزانية السنة المالية المعنية، وفي هذا الإطار وبغية وضع أسس التسيير التوقعي للموارد البشرية في الإدارات العمومية وعقلنة استعمال المناصب المالية، ينبغي أن تحدد سنويا الاختيارات والتوجهات الرئيسية للسياسة القطاعية لتوظيف الموظفين، على ضوء أهداف المخطط الخماسي للموارد البشرية للقطاع بمقرر من الوزير أو من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

من جانب آخر، اشترط المرسوم التنفيذي رقم 12-194 الذي يحدد كميّات المسابقات تنظيم والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، أن يتم الأخذ في الحسبان عند تحديد المناصب المالية الشاغرة المراد توزيعها، المناصب المالية المنشأة في إطار السنة المالية المعنية، وكذا المناصب المالية التي تم الإبقاء عليها ولم تستعمل من السنة المالية المنصرمة، وهذا حرصاً على عدم إهدار المناصب المالية.

نظراً لأهمية وضرورة التوظيف في حدود المناصب المالية الشاغرة، وفقاً للمتطلبات الفعلية للإدارة وبشكل عقلاني، فإن المرسوم التنفيذي رقم 12-194 رتب صراحة البطلان وانعدام الأثر القانوني على كل قرار تعيين افتقد للمنصب المالي الشاغر المخصص للتوظيفة المعنية

ج- الفحص المهني: هو طريقة توظيف تعتمد على إجراء اختبار أيضاً إلا أنها تكون خاصة فقط بالتوظيف الخارجي للعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب⁵⁶.

يضم الفحص المهني اختبارات شفوية وكتابية إضافة إلى اختبارات تطبيقية تتلاءم مع الوظيفة المراد شغلها .

ثانياً: التصريح بالامتلاكات

إن أخلقة الوظيفة العامة تقتضي ترسيخ منظومة القيم التي تنص على الشفافية والنزاهة والمحاسبة ومحاربة الفساد، وتطبيق تدابير عملية تجسد تلك القيم على أرض الواقع ومن تلك الآليات التطبيقية: التصريح الإلزامي بالامتلاكات.⁵⁷

لقد اعتبر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 التصريح بالامتلاكات من أهم التدابير الوقائية من جرائم الفساد في القطاع العام، لأنه إجراء يساهم في ترسيخ نزاهة

⁵⁶ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006، ص 61.

⁵⁷ - فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، الطبعة الأولى، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، السعودية، 1999، ص 99.

الموظف العمومي وتكريس المساءلة الفعلية، كما أنه يجسد مراقبة حركة الأموال إن كانت هناك شبهة لضلوعه في جريمة من جرائم الفساد .

يقصد بالتصريح بالامتلاك إلزام كل شخص يحمل صفة موظف عمومي بمفهوم المادة 02/ ب من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، أن يدلي بمعلومات مفصلة عن كافة ممتلكاته، والتي يقصد بها الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو الحقوق المتصلة بها ، أي أنه إقرار بذمته المالية قبل توليه الوظيفة العامة وبعد انتهاء مهامه لأجل مراقبة حركة أمواله ومراقبة أي زيادة لا تتناسب مع راتبه ومداخيله المشروعة .

1 - **كيفية التصريح بالامتلاك:** كما سبق القول فإن إجراء التصريح بالامتلاك فرض على الموظف العمومي قصد ضمان شفافية الحياة الوظيفية وحماية الممتلكات العامة وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، وهو يتم وفق شكليات وكيفية حددها قانون مكافحة الفساد -06 01 المعدل والمتمم:

1 - **أشكال التصريح بالامتلاك وآجاله:** بالرجوع إلى المادة 04 من القانون رقم -06 01 بفقراتها 02، 03، 04 نجد أن التصريح بالامتلاك يكون عند التنصيب في الوظيفة أو بداية العهدة و عند نهاية العهدة أو انتهاء الوظيفة، كما يكون أثناء تأدية الوظيفة أو العهدة عند كل زيادة معتبرة في الذمة المالية :

أ- **التصريح بالامتلاك الابتدائي:** وهو التصريح الذي يلتزم به الموظف العمومي عند بداية حياته الوظيفية والتي تكون بالتنصيب، أو عند بداية عهده الانتخابية ويتعلق الأمر هنا برئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان المنتخبين، أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية. يلتزم الموظف العام بتقديم هذا التصريح خلال أجل شهر يبدأ احتسابه من تاريخ تنصيبه أو بداية عهده الانتخابية .

هذه المادة لم تشر إلى الحالة التي يمكن فيها الموظف أن يتمتع أو يتكاسل عن تقديم التصريح في الأجل المحدد، إلا أن المشرع أعطى في المادة 36 من القانون رقم 06-01 أجلا آخر لأجل تدارك هذا الوضع، حيث منح للموظف أجل شهرين يحتسب من تاريخ تذكيره بالطرق القانونية بإهماله لهذا الإجراء لأجل تقديم تصريحه .

فإن انقضى أجل الشهرين دون تقديم أي تصريح عد الموظف ، حسب القانون مخالفا لأحكام المادة 36 مما يستوجب توقيع العقاب المقرر له .

ب - التصريح بالامتلاك التجديدي: إذا طرأت زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي خلال مساره الوظيفي فإن ذلك يقتضي وجوبا تعديل وتجديد تصريحه بالامتلاكات. يمكن إبداء ملاحظتين بشأن التصريح التجديدي:

- الأولى تتعلق بالآجال حيث أن المشرع لم يشر إلى أي أجل يلزم فيه الموظف بتقديم تصريحه، إلا أنه يمكن القول أن المادة 36 من القانون رقم 06-01 تنطبق أيضا على التصريح التجديدي، حيث يذكر الموظف بالطرق القانونية بتقديم تصريحه وتحسب شهرين من تاريخ تذكيره، فإن انقضت ولم يقدم أي تصريح وقع تحت طائلة العقوبة المقررة قانونا .

ج - التصريح بالامتلاك النهائي: في حقيقة الأمر إن التصريح النهائي يحظى بأهمية جد بالغة بالنظر إلى كونه يوضح مقدار الزيادة في الذمة المالية مقارنة بالذمة المصرح بها عند بداية الوظيفة أو العهدة الانتخابية، ومدى توافق هذه الزيادة مع المداخل المشروعة للموظف العمومي، فهو الذي يكرس فعليا مبدأ "من أين لك هذا".

لقد نصت المادة 4-04 من القانون رقم 06-01 على هذا الشكل من التصريح حيث يلتزم الموظف العمومي بتقديمه عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة، إلا أن المادة لم تحدد المدة القصوى التي يلتزم فيها الموظف بتقديم التصريح كما هو الشأن في التصريح الابتدائي، إلا أن المادة 36 من نفس القانون أكدت أن الموظف الذي انتهت

خدمته أو عهدته الانتخابية ولم يقدم تصريحاً بممتلكاته خلال شهرين من تذكيره بالطرق القانونية يتعرض للعقوبات المقررة قانوناً .

2- محتوى التصريح بالممتلكات: أحالت المادة 05 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على التنظيم بشأن البيانات الواجب ذكرها في التصريح، ويتعلق الأمر بالمرسوم الرئاسي رقم 06-414 الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات⁵⁸، والذي يكون في نسختين يوقعهما المكتب والسلطة المودع لديها، وتسلم نسخة للمكتب. يتضمن التصريح بالممتلكات بداية تحديد شكل التصريح إن كان ابتدائياً أم تجديدياً أمنهائياً، ثم بيانات خاصة بهوية المكتب كاسمه واسم والديه ووظيفته ... ثم الممتلكات المصرح بها والتي يمكن تصنيفها إلى :

- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية .
- السيولة النقدية والاستثمارات .

- الأملاك والتصريحات الأخرى: ويتعلق الأمر بالأملاك التي لم تذكر ضمن فئة من الفئات السابق ذكرها، إضافة إلى أي تصريح آخر يقدمه المكتب.

3 - الجهة المخول لها تلقي التصريح بالممتلكات: منحت المادة 06 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سلطة تلقي التصريحات بالممتلكات للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وللرئيس الأول للمحكمة العليا:

أ- تقديم التصريح بالممتلكات أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: تتلقى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصاريح بالممتلكات إما مباشرة من طرف المكتب أو بإحالتها من طرف السلطات السلمية أو الوصية للموظف المكتب:

⁵⁸ - مرسوم رئاسي رقم 06 م 414 وُرخ في 11-11-2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر ج ج ، 74 عدد صادر في 2006/11/22 .

1- تلقي الهيئة للتصريحات مباشرة: تتلقى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية، وتقوم بدراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها، والسهر على حفظها عن طريق القسم المكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، وهو القسم الذي استحدثه المرسوم الرئاسي رقم 12- 64 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁵⁹، بعد أن كانت مديرية التحاليل والتحقيقات هي من تباشر التدقيق في التصريحات بالامتلاكات، وهو مسعى من المنظم لخلق قسم متخصص فقط في تلقي التصريحات ومعالجتها سعياً منه إلى تفعيل هذا الإجراء الهام .

تتلقى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بصفة مباشرة تصريحات كل من رؤساء وأعضاء المجالس البلدية، وكذلك رؤساء وأعضاء المجالس الولائية، هذه التصريحات تكون محل نشر عن طريق التعليق في لوح الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر من اكتبه أمام الهيئة ، لأجل تكريس الرقابة الشعبية على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة .

أ-2- تلقي الهيئة للتصريحات من السلطة الوصية أو السلمية المختصة: في هذه الحالة تتلقى السلطة الوصية أو السلطة السلمية المختصة حسب الحالة، تصريحات الموظفين العموميين غير أولئك الذين ألزمهم القانون بتقديم تصريحاتهم أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مباشرة، أو أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، ليتم إحالة هذه التصريحات إلى الهيئة.

لقد ألزم المرسوم الرئاسي رقم 06-415 الذي يحدد كفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المذكورين في المادة 06 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، باكتتاب التصريح في الأجل المحدد قانوناً وهو شهر من تاريخ

⁵⁹ - المادة 06 / 20 من القانون رقم ، ي01- 06 تعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتم

بداية الخدمة أو العهدة، وعند كل زيادة معتبرة وعند انتهاء الخدمة، وميز المرسوم الرئاسي 06-415 بين سلطتين لتلقي التصريحات :

- **السلطة الوصية:** يكون التصريح أمام السلطة الوصية للموظف بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب عليا أو وظائف عليا في الدولة⁶⁰.

- **السلطة السلمية:** تتلقى السلطة السلمية المباشرة التصريحات بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين الذين حددت قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وهو القرار المؤرخ في -02- 04 2007 ، يحدد قائم -ة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات ، حيث حدد هذا القرار كل جهة إدارية أصلية والأعوان العموميين التابعين لها المعنيين بالتصريح بالامتلاكات في مختلف الوزارات .

ب - **تقديم التصريح بالامتلاكات أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا:** على الرغم من أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي صاحبة الاختصاص الأصلي في تلقي التصريحات بالامتلاكات للموظفين العموميين، فإن القانون منح بالموازاة مع ذلك للرئيس الأول للمحكمة العليا سلطة تلقي تصريحات فئة معينة من الموظفين العموميين، كما اشترط القانون نشر محتوى هذه التصريحات في الجريدة الرسمية خلال شهرين من تاريخ تسلم الموظفين لمهامهم أو انتخابهم، ويتعلق الأمر ب :

- رئيس الجمهورية ،

- أعضاء البرلمان ،

- رئيس المجلس الدستوري وأعضائه ،

- الوزير الأول وأعضاء الحكومة ،

⁶⁰ - مرسوم رئاسي رقم -06 415 مؤرخ في -11- 22 2006 ، يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 74 صادر في -22- 11 2006.

- رئيس مجلس المحاسبة ،
- محافظ بنك الجزائر ،
- السفراء والقناصلة ،
- الولاية ،

1- القضاة: من جانب آخر رتب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته -06 01 على الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات جزاء جنائيا، وأكثر من ذلك وضع قرينة قانونية مفادها أن أي زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي لا تتناسب مع مداخيله المشروعية تعتبر قرينة على ارتكابه فعلا معاقبا عليه باعتباره إثراء غير مشروع، ما لم يتمكن من تقديم تبرير معقول لهذه الزيادة

أورد المشرع أربعة صور للإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات في شكل أربعة جرائم:

- 1 -جريمة عدم التصريح بالامتلاكات .
- 2 -جريمة التصريح غير الكامل أو غير الصحيح أو الخاطئ.
- 3 -جريمة الإدلاء بملاحظات خاطئة .
- 4 -جريمة خرق الالتزامات التي يفرضها القانون .

إذا ارتكب الموظف العمومي جريمة تتخذ صورة من الصور السابق ذكرها، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 000.50 دج إلى 000.500 دج ، فإن كان مرتكب إحدى هذه الجرائم قاض أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة، فإن العقوبة تشدد إلى الحبس من 10 سنوات إلى 20 سنة وبنفس الغرامة المقررة.

II - مدى فاعلية إجراء التصريح بالامتلاكات في الوقاية من التلاعب بالمال العام: يعد إجراء التصريح بالامتلاكات من أهم الآليات الوقائية التي تحول دون إهدار المال العام، لأنه يبقي الذمة المالية للموظف العمومي خلال حياته الوظيفية تحت المراقبة المستمرة، رغم ذلك فإن النصوص القانونية المنظمة لهذا الإجراء الهام تعثرها نقائص وثرغات

جعلت من هذا الإجراء استمارة شكلية ترفق بملف المعني بالتصريح، الأمر الذي أفرغه من محتواه.

يمكن الوقوف على أهم الثغرات التي يمكن ملاحظتها ضمن النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاكات :

1 - القيود المفروضة على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تتولى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عدة مهام في إطار محاربة جميع أشكال الفساد الذي بات ينخر الإدارة الجزائرية، ومن هذه المهام تلقي تصريحات الموظفين العموميين الملزمين بتقديمها، إلا أن ما يلاحظ على دور الهيئة هذا أنه مقيد بالنظر إلى عدة جوانب، وهو ما يؤثر على جدية عملها ومن هذه القيود:

أ - تقاسم مهمة تلقي التصريحات بالامتلاكات مع الرئيس الأول للمحكمة العليا: لقد منح القانون رقم 06-01 المعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سلطة تلقي التصريحات بالامتلاكات المتعلقة بفئة من الوظائف الحساسة كرئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس مجلس المحاسبة ...

لرئيس الأول للمحكمة العليا بالموازاة مع سلطة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تلقي تصريحات فئات معينة من الموظفين العموميين، وهو وضع يثير التساؤل، لأن توحيد السلطة متلقية التصريحات بالامتلاكات يجسد فكرة المساواة فيما بين الموظفين العموميين في خضوعهم للقانون من جهة ، ومن جهة ثانية فإن مثل هذا الاختصاص حري بأن تتولاه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لأنها سلطة إدارية مستقلة وهو أمر يجسد الشفافية كذلك يتولى الرئيس الأول للمحكمة العليا ، والذي هو قاض ، تلقي تصريحات بالامتلاكات المتعلقة بالقضاة وهو أمر يخل بمبدأ الحياد .

ب - تقييد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في علاقتها مع القضاء: زودت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بهياكل متعددة في سبيل دراسة واستغلال

المعلومات الواردة في التصريحات التي تتلقاها الهيئة، وجمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد، ورغم ما يمكن أن تتوصل إليه من معلومات نتيجة هذه التحقيقات، لم يمنح المشرع للهيئة حق إحالة الملف إلى العدالة إن توصلت إلى توافر وقيام أركان مخالفة جزائية، بل تكتفي فقط بإحالة الملف إلى وزير العدل، هذا الأخير غير ملزم قانوناً بإحالة الملف إلى النائب العام فهو يتمتع بسلطة تقديرية في ذلك⁶¹ ، هذا التوجه من المشرع يوحي بوجود إرادة تشريعية لتقزيم وتهميش دور الهيئة، لتكون بذلك مجرد سلطة إدارية يتم التباهي بها دولياً لتحسين صورة الجزائر ضمن الدول الساعية إلى مكافحة الفساد.

2 - آجال التصريح بالامتلاك ومحتواه: لقد حدد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أجل شهر من تاريخ تنصيب الموظف العمومي في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، لكن وبالنسبة لتجديد التصريح والتصريح النهائي لم يحدد أجلا لاكتتاب التصريح، ما يفتح بابا لتهرب الموظفين المعنيين بالإجراء من التزامهم بالتصريح، لاسيما وأن التصريحين التجديدي والنهائي هما اللذان يسمحان بالوقوف على الفارق في الذمة المالية.

من جانب آخر وبالنسبة للتصريحات التي تتلقاها السلطات الوصية والسلمية للمعنيين باكتتاب التصريح بالامتلاك، فإن هذه السلطات تحيلها إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في "آجال معقولة"، فالمرسوم رقم -06 415 المحدد لكيفيات التصريح بالنسبة للموظفين العموميين غير المذكورين في المادة 06 من القانون رقم 06-01، لم يلزم السلطات الوصية والسلمية بأجل محدد، وهو ما يجعل المماطلة في إحالة الملفات إلى الهيئة أمرا واردا ما يعيق سرعة معالجة هذه الملفات والتدقيق فيها .

⁶¹ - هاملي محمد، "هيئة مكافحة الفساد والتصريح بالامتلاك كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة في الدولة"، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 11 و 10 مارس 2009، ص. 65.

بالنسبة لمحتوى التصريح بالممتلكات فقد ألزم كل من القانون رقم 06-01 والمرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات، أن يتضمن التصريح جرداً للأماكن العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب وأولاده القصر في الجزائر أو في الخارج، وهذا يعني أن أملاك الزوج وأملاك الأبناء البالغين غير معنية بالتصريح وهذا أمر يثير التساؤل حول جدوى التصريح عندئذ .

3 - نشر التصريح: نص القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على طريقتين لنشر التصريح بالممتلكات، وهي النشر في الجريدة الرسمية والتعليق في لوح الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية، إلا أنه يمكن إبداء عدة ملاحظات بشأن هذا الالتزام :

- ألقى القانون القضاة من نشر التصريحات بممتلكاتهم بل يكتفون فقط باكتتابه أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا فما المبرر من هذا الإعفاء، فإذا كان رئيس الجمهورية ورغم حساسية منصبه، ملزم حسب النصوص القانونية بنشر تصريحه بالممتلكات فما الذي يحول دون إلزام القضاة بذلك؟⁶² .

- اشترط القانون أن يتم نشر التصريح الابتدائي فقط أي عند تولي الوظيفة أو بداية العهدة ولم يشترط ذلك عند تجديده أو عند تقديم التصريح النهائي .

- لم يضع المشرع جزاءً على مخالفة إجراء النشر، فالقانون يعاقب على عدم التصريح وليس على عدم نشر التصريح، وهذا على الرغم من أهمية إجراء النشر كونه يكرس فكرة الشفافية في الحياة الإدارية ويجسد الرقابة الشعبية على الأموال العامة .

4 - الجزاء المترتب عن الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات: لقد اعتبر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 الإخلال بالالتزام بالتصريح بالممتلكات فعلاً مجرمًا يتعرض مرتكبه لعقوبات سالبة للحرية وأخرى مالية، فماذا لو كان هذا الموظف المخالف هو رئيس

⁶² - عثمانى فاطمة، من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 07 و06 ماي 2012، ص 07.

الجمهورية حسب نص المادة 177 من دستور 1996 لا يمكن محاكمة رئيس الجمهورية إلا عن الجرائم الموصوفة بالخيانة العظمى التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه و من طرف محكمة عليا للدولة، وهذا أمر يثير مسألة دستورية نص المادة 36 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

الفرع الثاني : تدابير حماية المال العام أثناء ممارسة الوظيفة العمومية

يمثل الموظف العمومي صورة الإدارة التي ينتمي إليها حيث أن تعيينه في الوظيفة العمومية يجعله مرتبطا بها خلال مساره الوظيفي، هذا المسار يفترض في الموظف خلاله أن يكون مثالا للنزاهة والأمانة والكفاءة في تسيير الأموال العمومية، من خلال التزامه بأخلاقيات الوظيفة العمومية (أولا)، وتكوينه المستمر لتحسين مستواه لاسيما بالنسبة للموظفين الذين تكون له علاقة مباشرة بتسيير وصرف الأموال العامة (ثانيا .) من جانب آخر نتج عن زيادة الوعي الجماهيري بأهمية الأموال العمومية ودورها في تقديم مختلف الخدمات من جهة، وتعرضها لاعتداءات مستمرة من جهة أخرى، ظهور ما يعرف بالديمقراطية التشاركية كأسلوب حديث لإدارة العلاقة بين الإدارة والمواطن، والتي تقتضي فتح المجال للمواطنين للمشاركة في اتخاذ القرارات التي تعنيهم (ثالثا).

أولا: الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية

لقد أدى تطور مفهوم الدولة الحديثة الناتج عن زيادة واجباتها وتنوع خدماتها إلى انتقالها من دولة الحماية إلى دولة العناية ثم إلى دولة الرفاه، وقد نتج عن هذا التطور تزايد عدد الموظفين الذين تستخدمهم لتأدية مهامها المتزايدة، وهو ما أسفر عن مشكلات كثيرة جعلت البحوث المتعلقة بالوظيفة العمومية والموظفين العمومي ين تأخذ مكانا

متصدرا في نطاق الإدارة العامة والقانون الإداري⁶³، ومن هذه المشكلات، مسألة أخلاقيات الموظفين العموميين وتأثيرها على نشاط وأداء الإدارة العامة .

إن القيم والأخلاقيات تؤثر في سلوك الموظفين تماما كما تؤثر المفاهيم العلمية عليهم، لأجل ذلك فإن التحدي الواقع على الإدارات العامة لا يكمن فقط في القدرة على استيعاب التكنولوجيا والمعرفة وتطبيقها، بل يكمن في القدرة على صياغة قيم أخلاقية وحضارية يتصف بها موظفوها في إطار خلفياتهم الثقافية والدينية والاجتماعية... لأجل الارتقاء بالخدمة العمومية، والتفاني في خدمة الصالح العام لاسيما في شقه المالي الذي يعتبر وسيلة الإدارة لبلوغ هذه الغاية .

1 - المقصود بأخلاقيات الوظيفة العمومية: من المسلم به أن جودة الخدمات العامة التي تقدمها الأجهزة الإدارية المختلفة، تتأثر بمدى تمسك الموظف العمومي بمجموعة من الأخلاقيات والسلوكيات الوظيفية المرتبطة بطبيعة نشاط الإدارة المستخدمة .

1 - تعريف أخلاقيات الوظيفة: لقد قدمت لأخلاقيات الوظيفة تعريفات عديدة تشترك في إن اختلفت ألفاظها، فعرفت بأنها عبارة عن جوهرها والمبادئ والمعايير التي تعتبر أساسا لسلوك أفراد المهنة المستحبة، والتي يعتمد عليها زملاء المهنة من أجل التنظيم الذاتي للمهنة⁶⁴.

كما عرفت بأنها "تلك الضوابط التي تفرض على الموظفين العموميين ويلتزمون بها عن قناعة بهدف تحسين سلوكهم الإداري (قولا وفعلا) لإدراك الغاية من تحقيق كفاءة عالية للمنظمة وتقديم خدمة عامة متميزة"⁶⁵.

⁶³ - حبيش فوزي، الإدارة العامة ودارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991، ص 07.

⁶⁴ - أكرم محمد حسن التميمي، التنظيم القانوني للمهني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، دت، ص 80.

⁶⁵ - محمد عوض علي خاطر، أخلاقيات الوظيفة العامة في المؤسسات الشرطية، رسالة دكتوراه، كلية

الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2016، ص 36.

كذلك عرفت أخلاقيات الوظيفة العمومية بأنها تلك القيم السلوكية ذات العلاقة بالضمير المهني الذي تتكامل معه، فأخلاقيات كل مهنة ترمي إلى القيام بالعمل والالتزام عن طواعية وقناعة، والامتناع عن كل عمل من شأنه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة⁶⁶.

II - أخلاقيات الوظيفة العمومية المرتبطة بحماية المال العام: إن القول بضرورة الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية لا يعني تجاهل الحياة الخاصة للموظف العمومي، فهو بشر لا يفترض فيه أن يتخلى عن طبيعته البشرية، إلا أنها تحيط حياته الخاصة بضوابط تضمن حفظ هوية الدولة وإدارتها العمومية، وتدفع الموظف لتجنب الخطأ والابتعاد عما قد يشوب سلوكه من تصرفات غير سوية، وأن يبذل في سبيل أداء وظيفته غاية جهده من أجل نجاحها.⁶⁷

لقد كرس الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة مجموعة قواعد وسلوكيات يفترض في الموظف العمومي الالتزام بها تتمثل في :

- النزاهة والالتزام بالنظم والقيم وقواعد السلوك المتعارف عليها في أداء مهامهم .
- عدم قبول أو طلب مقابل لآداء الخدمة .
- عدم استخدام الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية

إن التزام الموظف العمومي بأخلاقيات الوظيفة العمومية يجعله يرتقي بالوظيفة التي يؤديها، كما تنمي شعوره بالانتماء إلى الإدارة التابع لها، والذي يترتب عنه سعيه الدائم إلى الحفاظ على ممتلكاتها وأموالها لأنه يقدر الغاية التي وجدت من أجلها هذه الأموال وهي تحقيق الصالح العام .

⁶⁶ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص. 295.

⁶⁷ - جابر محجوب علي، "قواعد أخلاقيات المهنة: مفهومها، أساس إلزامها ونطاقه"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 22، العدد 02، 1998، ص. 498.

يعتمد النظام الأخلاقي على مبدأ أساسي وهو مبدأ الإلزام والذي تبنى عليه المسؤولية الإدارية وما يترتب على تحقيقه من مسؤولية وجزاء⁶⁸ ترتباً على ذلك فقد كرس الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مجموعة قيم وسلوكيات على الموظف العمومي الالتزام بها سواء في علاقته مع باقي الموظفين، أو في علاقته مع الجمهور، وجعل عدم الالتزام بها إخلالاً بالواجبات الوظيفية يترتب عليه الجزاء المقرر قانوناً، وأهم هذه الخلفيات هي تلك المرتبطة بحماية الأموال العمومية المخصصة للإدارة التي ينتمي إليها نذكر منها :

1 - الالتزام بالقيام بالخدمة بأمانة ودون تحيز: تتضمن هذه القاعدة السلوكية قيمتين خلقيتين، الأولى هي الأمانة حيث يشترط في الموظف العمومي أن يكون متحلياً بخصال الأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق، وذلك حرصاً على سمو الوظيفة العامة وتعزيزاً لثقة الناس فيها⁶⁹، ويندرج ضمن الأمانة في أداء العمل، إتقان العمل، وحسن أدائه بجميع متطلباته المهنية والسلوكية، والمحافظة على أوقات العمل....

أما القيمة الخلقية الثانية فهي عدم التمييز والمساواة بين المتعاملين معه سواء كانوا زملاءه أو جمهور المنفعين من خدمات المرفق العمومي، وهذا المبدأ هو مبدأ دستوري، حيث لا يمكن للموظف العمومي أن يتذرع عند أدائه للخدمة العمومية بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي.

2- التفرغ الكلي للوظيفة العمومية: يلتزم الموظف العمومي بأن يتفرغ لأداء مهام وظيفته تفرغاً كاملاً فلا يمارس أي عمل آخر إلى جانب وظيفته إلا في حدود ما يسمح به القانون ، والعلة من هذا الالتزام ليست حرمان الموظف من تحسين ظروفه ووضع المادي

⁶⁸ - عمر بن ناصر القريوي، أخلاقيات العمل في الدورات الأمنية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف

العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 1426، ص 30.

⁶⁹ - فؤاد عبد الله العمر، مرجع سابق، ص ص 68، 67،

والاجتماعي، وانما حمايته من مواطن الشبهات لأنه يحمل دائما صورة الدولة ومكانته الوظيفية ، إضافة إلى الحرص على استقلاليته وحسن أدائه لمهامه .⁷⁰

لقد كرس الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذا الالتزام على عاتق الموظف العمومي، إلا أنه أورد عليه استثناءات مرتبطة بالنشاطات العلمية والأدبية للموظف العمومي، لتشجيعه على الإبداع والتميز حتى لا يكون مجرد آلة للعمل من جهة، ولأن هذه الأنشطة، وعلى الرغم من أنها تدر ربحا على الموظف، إلا أنه لا يعتبر الغاية الأساسية من النشاط بالقدر الذي يكون مرتبطا بتكوين الموظف وزيادة كفاءته وتوسيع آفاقه، تتمثل هذه الأنشطة في:

- ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي .
- إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية بشرط عدم ذكر الصفة والرتبة الإدارية للموظف إلا بترخيص...
- ممارسة نشاط مريح في إطار التخصص بالنسبة لسلك أساتذة التعليم العالي والباحثين والممارسين الطبيين المتخصصين.
- 3 - التزام الموظف العمومي بالسر المهني:** يعد الالتزام بكتمان أسرار الوظيفة العامة واحدا من أهم واجبات الموظف العمومي ذات البعد الخلفي، وذلك لتعلقه بمصلحة الدولة والنظام العام وحسن سير المرافق العامة من جهة، وبحقوق الأفراد واحترام خصوصياتهم من جهة أخرى .

يقصد بالالتزام بالسر المهني، عدم الإفشاء بوقائع لها صفة السرية من موظف عام أو تمن عليها بحكم وظيفته خلافا للقانون.

يستمد الالتزام بالسر المهني أساسه القانوني من الأمر رقم 03 06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، هذا الأخير ألزم الموظف العمومي بالمحافظة

⁷⁰ - بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص

على الأسرار المهنية في حدود ما تقتضيه الضرورة فيمنع عليه كشف محتوى أي وثيقة بحوزته، أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه.

4 - عدم اشتراط الحصول على مقابل لتأدية الخدمة العمومية: يندرج هذا الواجب الأخلاقي ضمن ما يعرف بـ "عدم المتاجرة بالوظيفة العمومية"، حيث أن الموظف العمومي هو شخص معين من طرف سلطة عامة لأجل أداء خدمات عامة لجمهور المواطنين ويحصل مقابل ذلك على راتب يتلاءم مع الخدمات المقدمة ومزايا أخرى مرتبطة بمنصبه.

71

ثانيا: تكوين الموظفين العموميين

إن عصرنة الوظيفة العمومية مرهونة في كل زمان ومكان بمدى قدرة أعوانها على مواكبة الحاجيات الاجتماعية التي هم مطالبون بالاستجابة إليها، وهذا لا يكون إلا عن طريق التكوين المستمر للموظف العمومي .

يحتل التكوين المستمر بالنسبة للموظف العمومي مكانة مميزة، فهو العملية التي من خلالها يتمكن الموظف العام من تنمية قدراته العلمية والعملية، وتزويده بالمعلومات اللازمة بغرض تحسين آدائه الوظيفي، لأن الموظف عند توليه الوظيفة تكون له مؤهلات معينة ومعلومات نظرية، لكن بدخوله عالم الوظيفة واحتكاكه بالجانب العملي يكون من الأهمية تنمية مهاراته وتطويرها من حين لآخر، والسعي إلى اكتساب المزيد من المعلومات والخبرات.

1- تعريف تكوين الموظفين العموميين: يعتبر التكوين أحد النشاطات الإدارية الأساسية التي تهتم بها مختلف المؤسسات في الوقت الحاضر، والتكوين عبارة عن نشاط مخطط

⁷¹ - خالد الزبيدي، "النزاهة الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني - دراسة مقارنة"، مجلة

الحقوق، جامعة الكويت، السنة 36، العدد، 03 2012، ص 543.

يهدف إلى إحداث تغييرات إيجابية في المتدربين من ناحية اتجاهاتهم ومعلوماتهم وآدائهم بما يجعل مستوى الأداء لديهم أفضل مما هو عليه.⁷²

كما عرف التكوين بأنه عملية نظامية تهدف إلى تنمية القدرات ومهارات الأفراد المهنية والتقنية أو السلوكية ، من أجل زيادة كفاءتهم وفعاليتهم في إطار تنفيذ المهام والأدوار المتصلة بوظائفهم الحالية أو المستقبلية ، فهو مجموعة الإجراءات المتبعة من أجل الاكتساب والإتقان لكفاءة معينة إذ أنه يسعى لتعليم المعارف والكفاءات الضرورية لأداء وظائف أو مهام معينة.⁷³

II - مبررات التكوين: تتجسد أهمية التكوين من خلال النتائج التي يحققها وذلك بمساهمته في تحقيق الأهداف الموضوعية من طرف الإدارة العمومية، لاسيما إذا تعلق الأمر بترشيد النفقات العمومية والحفاظ على أموال الدولة وهيئاتها العامة، لذلك يكون تكوين الموظفين العموميين ضرورة حتمية لعدة أسباب أهمها:

- الطابع التقني للوظيفة العمومية الذي يقتضي مهارات واستعدادات مميزة لا يمكن إدماجها دوما في أهداف المنظومة التربوية ،

- تطور حاجيات التسيير في الوظائف العمومية الذي يفرض تحيينا مستمرا وتجديدا للمعارف طوال الحياة الوظيفية للموظف ،

- خصوصيات المرفق العام والخدمة العمومية والمقتضيات المرتبطة بامتيازات السلطة العامة.⁷⁴

- للتكوين آثار إيجابية عديدة تساهم مباشرة في تحقيق الأهداف الموضوعية من قبل الإدارة العامة، وتتعداها إلى ضمان استمرار المؤسسة واستقرارها .

⁷² - مدحت محمد أبو النصر، إدارة العملية التدريبية، النظرية والتطبيق، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2008، ص 56.

⁷³ - مسلم محمد، تنمية الموارد البشرية، دعائم وأدوات، دار طليطلة، الجزائر، دت، ص 74.

⁷⁴ - خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2012، ص 147.

فهو من جهة يعتبر وسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تساهم في تحسين كمية ونوعية العمل المقدم، ومن جهة أخرى يعتبر نشاطا ذو مردودية عبر الزمن لأجل بقاء ودوام المؤسسة لأنه ينمي الكفاءات ويجعل من العنصر البشري مفتاح نجاح.⁷⁵

نظرا لما قدره المشرع من أهمية بالغة للتكوين كوسيلة أساسية لضمان الاستعمال الرشيد والمدروس للمال العام، تضمن القانون رقم -11 10 المتعلق بالبلدية أحكاما ملزمة للمنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي التي يتم تنظيمها لصالحه، على خلاف ما كان مكرسا في ظل القانون رقم -90 08 المتعلق بالبلدية والملغى، حيث كان الخضوع للتكوين أمر اختياري، وهو سلوك محمود يعبر عن إرادة تشريعية جادة لتفعيل دور المجالس المنتخبة وتحسين التسيير المحلي لاسيما البلدي منها بشكل يضمن عدم إهدار الأموال العامة .

المطلب الثاني : الالتزامات الإدارية الذاتية المرتبطة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية

تختلف العقود الإدارية عموما والصفقات العمومية خصوصا عن العقود الخاضعة للقانون الخاص، حيث أن هذه الأخيرة تخضع كأصل عام لمبدأ الرضائية ما لم يشترط فيها القانون شكليات معينة، على خلاف الصفقة العمومية التي لا بد من احترامها لشكليات وضوابط تسبق عملية إبرامها وترافقها أثناء التنفيذ ، ويعود هذا الاختلاف إلى اختلاف محل كل منهما فإذا كان محل العقود الخاضعة للقانون الخاص هي أموال خاصة يكون مالکها حرا في كيفية التصرف فيها، فإن محل الصفقات العمومية هي أموال عمومية رصدت لتقديم خدمة عامة لجمهور المواطنين.

الفرع الأول : تدابير حماية المال العام السابقة لإبرام الصفقة العمومية

⁷⁵ - براهيمى عبد الله، حميدة المختار، " دور التكوين في تهمين وتنمية الموارد البشرية ، " مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ، 07 2005 ص، 03.

تهدف المراحل التمهيديّة السابقة لإبرام الصفقة العمومية إلى الحرص على المصالح الماليّة للدولة بالتحديد الدقيق للاحتياجات الفعلية لمختلف الإدارات، وتحديد الشروط

أولاً: إجراءات رامية إلى ترشيد النفقات العمومية

لقد كرس تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مجموعة تدابير وقيود تلتزم بها المصلحة المتعاقدة سعياً منه إلى ضمان ترشيد نفقاتها وعدم تبديدها للمال العام وذلك من خلال:

1- **تحديد احتياجات المصلحة المتعاقدة:** تتمثل أولى خطوات الصفقة العمومية في تقدير المصلحة المتعاقدة لاحتياجاتها الفعلية والضرورية، وتقييم مبلغ الصفقة العمومية مسبقاً قبل الشروع في إجراءات الصفقة العمومية. لقد أوجب القانون أن يكون التعاقد في حدود الاحتياجات الفعلية الضرورية لسير العمل وذلك من خلال دراسة حقيقية تعدها الإدارة، شريطة مراعاة مستويات التخزين ومعدلات الاستهلاك ومقررات الصرف⁷⁶.

تبرز أهمية التزام المصلحة المتعاقدة بتحديد حاجاتها نظراً لما يؤديه ذلك إلى الحفاظ على ميزانية الجهات الإدارية وضمان استخدامها الاستخدام الأمثل، وحتى لا تندفع هذه الإدارات في تعاقدات تستنزف الأموال العامة دون أن تكون بحاجة إليها.⁷⁷

إن حاجات المصلحة المتعاقدة تكيف كمبالغ تدرج في خانة النفقات عند إعداد الميزانية، واشترط تنظيم الصفقات العمومية -15 247 في المادة 27 منه أن تكون هذه المبالغ محددة استناداً إلى تقدير إداري صادق وعقلاني، أي تقدير حقيقي يعكس فعلاً احتياجات المصلحة لأن هذه المرحلة تعتبر من أهم المراحل التي يمكن أن يتم فيها تبديد المال العام من خلال تسجيل احتياجات وهمية أو غير مطابقة للواقع، ما ينجم

⁷⁶ - ماجد شهاب الرمضان، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة عين شمس، 2016، ص. 165.

⁷⁷ - جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2012، ص. 126.

عنه تحويل الإعتمادات المالية المخصصة لتغطية هذه النفقات إلى جيوب القائمين بوضعها يمر تحديد احتياجات المصلحة المتعاقدة بعدة مراحل :

1 - إحصاء الحاجيات: هذه المرحلة هي عملية إحصائية للاحتياجات المراد تلبيتها من خلال إبرام الصفقة العمومية، وهي تقوم على عدة عناصر أهمها: إجمال الحاجيات المعبر عنها للسنوات الماضية، تقييم الأهداف التي تم التوصل إليها والنقائص المسجلة، مراعاة التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، ضبط مخطط التنمية...

2 - مرحلة تحليل المعطيات: تقوم المصلحة المتعاقدة في هذه المرحلة بتحليل النتائج المتوصل إليها بعد قيامها بعملية الإحصاء، حيث تعمق من عناصر تحليل الخيارات المختلفة آخذة في الاعتبار النتائج المسطرة والعوائق المحتملة ونوعية الخدمات أو الأشغال ، ثم تحديد كل الأطراف المتدخلة

3 - مرحلة ضبط وتحديد المبلغ الإجمالي للحاجيات: في هذه المرحلة تقوم المصلحة المتعاقدة بتحديد برنامجها وأهدافها بدقة، والجدول الزمني لتنفيذ الصفقة ووضع آليات التنفيذ...⁷⁸

وهذه المرحلة جد هامة كون اختصاص لجان الرقابة على الصفقة العمومية يتحدد وفقا للمبلغ الإجمالي لحاجيات المصلحة المتعاقدة، سواء كان محددًا بصفة كلية أو في شكل حصص، ويشترط عند تحديد المبلغ الإجمالي للحاجيات أن يؤخذ بعين الاعتبار إما القيمة الإجمالية للحاجيات المتعلقة بنفس عملية الأشغال فيما يخص صفقات الأشغال، أو تجانس الحاجيات إذا تعلق الأمر بصفقات اللوازم والخدمات والدراسات.

⁷⁸ - بوالكور عبد الغاني، منيغر سناء، "ضبط وتحديد الحاجيات بمناسبة إبرام الصفقات العمومية مجل، "ة أبحاث

قانونية وسياسية جامعة جيجل، العدد ، 03 2017 ، ص 172.

II- الإعداد المسبق لدفاتر الشروط: بعدما تقوم المصلحة المتعاقدة بتحديد

حاجياتها، تقوم تحديد الشروط العامة التي تريد أن توفر احتياجاتها وفقها إدراجها في وثيقة تعد لغرض ذلك هي دفتر الشروط .

يقصد بدفاتر الشروط تلك الشروط الموحدة التي تعدها الإدارة سلفا بطريقة نمطية لطوائف مختلفة من العقود و تضمنها دفاتر تعد مقدما قبل التعاقد، وتعد جزءا من العقد الإداري متى أحيل إليها إلى جانب شروط التعاقد الخاصة التي يتم الاتفاق عليها بين المتعاقد والإدارة⁷⁹ ، وقد عرفها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بأنها تلك الوثيقة التي تتضمن مجموعة من البنود المتعلقة بتحديد الخدمات أو السلع المطلوبة، الشروط المتعلقة بالصفقة والوثائق اللازمة لها، الشروط المطلوبة في المترشحين، الأسس التي يتم الاعتماد عليها في اختيار المتعاقد ... وعموما تلك الشروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات العمومية.

ثانيا: إجراءات رامية إلى إضفاء الشفافية على عملية إبرام الصفقات العمومية

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة والمتطورة التي يتوجب على الإدارات على اختلاف مستوياتها الأخذ بها، نظرا لما تكتسبه من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة والوصول إلى مرحلة المكاشفة بين الجمهور وبين الدولة وهيئاتها الإدارية .

يقصد بمبدأ الشفافية ضرورة ممارسة النشاط أو اتخاذ الإجراء الإداري في ظل ظروف تمكن الأشخاص المعنيين به من التحقق من شرعية ونزاهة المراحل التي مر بها من المعروف أن الصفقة العمومية تمر بمراحل مختلفة وإجراءات متعددة، لذلك يكون لزاما أن تتسم بالوضوح وعدم الغموض بالنسبة للمتعاقدين معها وحتى بالنسبة للغير، حتى يمكنهم معرفة مدى احترام الإدارة المتعاقدة وهي بصدد السير في إجراءات الصفقة

⁷⁹ - ماجد شهاب الرمضان، مرجع سابق، ص 153.

للأحكام القانونية والتنظيمية السارية، وأن تقوم على مبادئ أساسية تكفل حق المعنيين بها في المشاركة في الصفقة بشكل يضمن المساواة وحرية المنافسة فيما بينهم. يمكن القول أن المصلحة المتعاقدة قد التزمت ب الشفافية في إجراءاتها التعاقدية إذا احترمت عددا من المبادئ القانونية:

1- احترام مبادئ الصفقة العمومية: لقد كرس تنظيم الصفقات العمومية 15-247 ضمن أحكامه مجموعة مبادئ وأسس تقوم عليها الصفقة العمومية، وهذا لأجل غاية أساسية وهي إضفاء الشفافية على عملية إبرام الصفقات العمومية وضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام :

1 - حرية المنافسة: يقصد بحرية المنافسة حرية دخول الصفقة التي تعلن عنها الإدارة ضمن الشروط التي يحددها القانون، فهي تعد من الإجراءات الحاكمة لنظام المناقصات العامة⁸⁰ ، كما يقصد بها فتح باب التزاحم الشريف أمام من يود الاشتراك في الصفقة.⁸¹

ونظرا لأهمية مبدأ حرية المنافسة فقد كرسه تنظيم الصفقات العمومية -15 247 في المادة 05 منه يقوم مبدأ حرية المنافسة على عدة أسس :

- وجوب إتاحة الفرصة للمتعهدين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة للمشاركة في الصفقة ،

- التزام المصلحة المتعاقدة بعدم الإخلال بأي شرط من شروط المنافسة ،

- تقييد الإدارة بالقانون فيما يتعلق بالإقصاء فليس لها مطلق الحرية في الاستبعاد⁸²

⁸⁰ - عبد الحفيظ عبد الله، " أهمية قانون المناقصات الكويتي في تحقيق الوفر في النفقات العام مجلة الحقوق، جامعة - تالكوي ، السنة 29 ، العدد ، 02 1995 ، ص. 307.

⁸¹ - عبد الحميد الشواربي، العقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003 ، ص. 73.

⁸² - مال الله جعفر عبد الملك الحمادي، ضمانات العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010 ، ص. 129.

إن تطبيق مبدأ حرية المنافسة يتيح الفرصة لأكبر عدد من المتنافسين للمشاركة في الصفقة وبالتالي أكبر عدد من العروض، وهذا أمر يؤدي إلى نتائج إيجابية لصالح مشروع الصفقة والاقتصاد الوطني عموماً، حيث أنه ينعش الحياة الاقتصادية ويسمح بتشغيل اليد العاملة ويحفظ المال العام، إضافة إلى المساهمة في تطوير البحث العلمي والدراسات المتعلقة بمشاريع الصفقات، وتحقيق العدالة لأصحاب المهن المتماثلة⁸³.

2 - مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص: مبدأ المساواة مبدأ مكمل لمبدأ حرية المنافسة، ويقصد به ضرورة احترام شروط ومواعيد الصفقة دون تفرقة، فلا يقبل أي شخص أياً كان إذا لم تتوافر فيه هذه الشروط، أو تقدم بعد الميعاد، أو لم يستوف الشروط الضرورية للمشاركة في الصفقة⁸⁴.

3 - مبدأ العلانية: إن إتاحة المعلومات وتمكين الأشخاص من الإطلاع عليها يعد تكريساً حقيقياً لمبدأ الشفافية، لأن هذا الالتزام يؤدي إلى الحد من الفساد الحاصل من قبل الموظفين المتواطئين مع بعض الأشخاص الذين تربطهم بهم مصالح شخصية، كما تمكن الأشخاص الراغبين في التعاقد مع الإدارة من الإطلاع على الشروط المتعلقة بالصفقة يتجسد مبدأ العلانية من خلال :

أ- الإعلان عن الصفقة: يقتضي الإعلان عن الصفقة توجيه الدعوة من جانب الإدارة للكافة عن طريق رغبتها في التعاقد، وهذا الأمر يكفل تحقيق مبدأ حرية المنافسة والمساواة، حيث يبين الإجراءات والشروط الواجب توافرها في المتقدمين للتعاقد مع الإدارة

⁸³ - عبد الرؤوف جابر، ضمانات المشاريع الإنشائية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص

70.

⁸⁴ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 334.

والتنافس على أساسها، كما يستهدف الحصول على أفضل العروض المقدمة شروطا وسعرا.⁸⁵

ب - الإعلان عن شروط الصفقة: اشترط تنظيم الصفقات العمومية تضمين الإعلان عن الصفقة العمومية بيانات إلزامية منها: تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها، كيفية طلب العروض، شروط التأهيل، موضوع العملية، قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة

ج - الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة : بعد أن تتأكد المصلحة المتعاقد من القدرات المالية والتقنية لأحد المتعهدين بعد فحص وتقييم العروض المقدمة، يتم منح الصفقة العمومية مؤقتا لهذا المتعهد، وقد ألزم تنظيم الصفقات العمومية الإدارة المتعاقدة بالإعلان عن هذا المنح في نفس الجرائد التي نشر فيها الإعلان عنها إذا كان ذلك ممكنا، مع ضرورة ذكر السعر، آجال الإنجاز وكل العناصر التي سمحت باختيار حائز الصفقة العمومية ، تجسيدا للشفافية في عملية اختيار المصلحة المتعاقدة من جهة، وتوفير المعلومات اللازمة للراغبين في الطعن في المنح المؤقت من جهة أخرى .

الفرع الثاني : خضوع الصفقة العمومية للرقابة الداخلية

نظرا لأهمية الصفقة العمومية باعتبارها قناة لصرف الأموال العمومية، كان لا بد من إحاطتها بقيود وضوابط سابقة لعملية إبرامها، ولاحقة أثناء وبعد عملية التنفيذ، من هذه القيود: الخضوع لرقابة لجان الرقابة الداخلية .

تلتزم كل مصلحة متعاقدة بأن تنشأ لديها لجنة دائمة للرقابة الداخلية السابقة على الصفقات العمومية هي لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض (أولا) تتمتع بصلاحيات تحضيرية وتقييمية للتوصل إلى اختيار أحسن العروض المقدمة من حيث السعر والمزايا الاقتصادية (ثانيا). لقد منح المرسوم الرئاسي رقم -15 247 سلطة الرقابة الداخلية على

⁸⁵ - جابر جاد نصار، المناقصات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 43.

الصفات العمومية للجنة وحيدة هي لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، بعد أن كانت كل من لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض تتقاسمان هذا الدور في ظل المرسوم الرئاسي رقم 10-236 الملغى .

أولاً: إنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تحدث لجنة لفتح الأظرفة وتقييم العروض أو أكثر بشكل دائم لدى كل مصلحة متعاقدة تتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون لكفاءتهم يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، وهو ما يدل أن تنظيم الصفقات العمومية قد منح سلطة تقديرية واسعة لمسؤولي المصالح المتعاقدة في تنظيم هذه اللجنة حسب خصوصية كل إدارة. من جانب آخر، يمكن للمصلحة المتعاقدة تحت مسؤوليتها أن تنشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لأجل تسهيل عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض⁸⁶.

ثانياً: اختصاصات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

لقد منح المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام للجنة فتح الأظرفة اختصاصات إدارية وأخرى تقنية :

أ- الاختصاص الإداري للجنة فتح وتقييم العروض: تقوم بصدد اختصاصها الإداري بفتح الأظرفة المتعلقة بملف الترشيح والعروض التقنية والمالية خلال نفس الجلسة في تاريخ وساعة فتح الأظرفة، وتكون هذه الجلسة علنية بحضور المترشحين أو المتعهدين الذين تدعوهم المصلحة المتعاقدة في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة إلى المعنيين، وهذا باستثناء أظرفة الخدمات التي لا يتم فتحها في جلسة علنية⁸⁷.

⁸⁶ - المادة 52 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

⁸⁷ - المادة 160، 162/02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

- تمارس أيضا لجنة فتح وتقييم العروض صلاحيات تحضيرية بصدد قيامها بفتح الأظرفة حيث تقوم بما يلي :
- تثبت صحة تسجيل العروض في سجل خاص مرقم من طرف الأمر بالصرف ومؤشر عليه بالحروف الأولى ،
 - إعداد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم ،
 - إعداد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض ،
 - التوقيع بالأحرف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال
 - تحرير محضر فتح الأظرفة والذي يوقع من طرف أعضاء اللجنة الحاضرين، مع العلم أن اجتماع اللجنة عند فتحها للأظرفة يكون صحيحا مهما كان عدد أعضاء الحاضرين، بشرط أن تسهر المصلحة المتعاقدة على ضمان شفافية الإجراء ،
 - دعوة المرشحين أو المتعهدين كتابيا إذا اقتضى الأمر ، لاستكمال عروضهم التقنية تحت طائلة رفضها في أجل 10 أيام إلا ما استثنى بنص التنظيم ،
 - اقتراح إعلان عدم جدوى الإجراء إذا توفرت حالة من حالات عدم الجدوى ،
 - إرجاع الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين⁸⁸
- II - الاختصاص التقني للجنة فتح وتقييم العروض: تمارس اللجنة دورا تقنيا يتمثل في تقييم العروض المقدمة من طرف المتعهدين، والتي تكون قد هيأتها وحضرتها بالشكل الذي يجعل عملية التقييم تتم بسلاسة .
- تضطلع لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في إطار اختصاصها التقني بصلاحيات هامة وتسجل أشغالها المتعلقة بتقييم العروض في سجل خاص يرقمه الأمر بالصرف ويؤشر عليه بالأحرف الأولى، فهي تقوم بـ :

⁸⁸ - المادة 71 من المرسوم الرئاسي رقم -15 247 ي، تضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

- 1- إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط /و أو لموضوع الصفقة .
- 2- تحليل العروض الباقية على مرحلتين وفق الشروط والمعايير المحددة مسبقا في دفتر الشروط .
- تقوم في مرحلة أولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة والمشرطة في دفتر الشروط .
- وفي مرحلة ثانية تقوم بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا .
- 3- انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، وهو ذلك العرض :
 - الأقل ثمنا من بين العروض المالية للمرشحين المختارين، عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك، وبالاستناد إلى معيار السعر فقط .
 - الأقل ثمنا من بين العروض المؤهلة تقنيا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية وبالاستناد إلى عدة معايير من بينها معيار السعر .
 - المتحصل على أعلى نقطة استنادا إلى ترجيح عدة معايير من بينها معيار السعر إذا كان الاختيار قائما أساسا على الجانب التقني للخدمات .
- 4- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق، أو تؤدي إلى اختلال المنافسة في القطاع المعني .
- 5- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا أقرت أن جواب المتعهد غير مبرر بشأن انخفاض عرضه المالي بشكل غير عادي بالنسبة لمرجع الأسعار، أو أن العرض المالي للمتعامل المختار مؤقتا مبالغ فيه بالنسبة لمرجع الأسعار .

الفصل الثاني

تدخل هيئات خارجية للوقاية من تبيد المال العام

تمهيد :

نظرا لاتساع نطاق ومجالات عمل الإدارة العامة في الدولة المعاصرة وما ترتب عنه من تضخم في الجهاز الإداري بصورة غير مسبوقة، فإن التدابير الذاتية التي تسعى الإدارات المختلفة إلى الالتزام والتقيّد بها تكون غير كافية لحماية المال العام والمحافظة عليه، وهو الوضع الذي يحتم تدعيم تلك التدابير بتدابير رقابية ذات طابع وقائي متخذة من طرف هيئات خارجة عن الإدارة التابع لها المال العام.

تعتبر الرقابة بصفة عامة وظيفة حيوية في الدولة الحديثة فهي تعتبر حجر الزاوية في النشاط الإداري، وهي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والقانونية وحتى الاجتماعية، كما تختلف من مرحلة زمنية إلى أخرى.

إن تعقيدات النشاط الإداري وتعدد إجراءاته تفرض إخضاع القائمين به إلى الرقابة بشكل مستمر قبل إتيان التصرف القانوني عن طريق ما يعرف بالرقابة السابقة، وهي تلك الرقابة التي تتم قبل الإجراء أو التي تكون سابقة لاتخاذ القرار .

تعرف الرقابة السابقة بأنها جملة الإجراءات والنظم المقررة لسير العمل الإداري في مختلف مراحلها، والتي تستهدف إخضاعه لفحص ومراجعة متصلين بما يكفل صدوره سليما مطابقا للأسس القانونية والأصول الفنية، وعلى ذلك فهي تسبق العمل الإداري بما يكفل تجنب وقوع الأخطاء وتدارك الانحراف عن الأسس السليمة⁸⁹

لما كان الهدف الأساسي من الرقابة السابقة هو تجنب وقوع الأخطاء واكتشافها فيما يتعلق بمختلف تصرفات وأنشطة الأجهزة الإدارية ومنها التصرفات الواردة على الأموال العامة، تعددت الأجهزة التي تمارسها بين أجهزة إدارية وأخرى منتخبة.

يقصد بالرقابة الإدارية تلك الرقابة التي تمارسها الجهة الإدارية أو السلطة التنفيذية باعتبارها القائمة على مالية الدولة بغية الاهتداء إلى نقاط الضعف أو اكتشاف الأخطاء

⁸⁹ - فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010، 2011، ص98.

وعلاجها ومنع حدوثها،⁹⁰ وهذا ما من شأنه أن يصبو العمل الإداري بإعتبارها تسبقه زمنيا (المبحث الأول).

بهدف تحقيق حماية أكبر للمال العام يكون من الأهمية بمكان عدم الاكتفاء بالرقابة التي تمارسها الهيئات ذات الطابع الإداري، بل يجب التشارك والتكامل مع هيئات منتخبة على المستوى الوطني أو المحلي بما تملكه من وسائل رقابية تجسد الرقابة الشعبية على تسيير الأموال العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة الإدارية السابقة على المال العام

لم تعد الرقابة الإدارية بمفهومها الحديث تركز على كشف الأخطاء والانحرافات في الأداء التي وقعت فعلا ثم محاولة تصحيحها، بل على كشف الأخطاء والانحرافات المحتملة أو المتوقعة والإجراءات الكفيلة بالحيلولة دون وقوعها و القضاء عليها في حال وقوعها. تتنوع اختصاصات الأجهزة الإدارية المكلفة بالرقابة على تسيير الأموال العامة، فمنها تلك الأجهزة ذات الاختصاص المالي التي تتولى مراجعة التصرفات القانونية وتقييم الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مدى قدرتها على تحقيق الأهداف المسطرة (المطلب الأول)، ومنها تلك الأجهزة الإدارية التي منحها القانون السلطات اللازمة لأجل التأكد من مدى مطابقة الأعمال الإدارية النصوص القانونية والتنظيمية السارية، واتخاذ التدابير الكفيلة بالكشف عن المخالفات و تصويب الأخطاء في حال وجودها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة السابقة للهيئات المالية

الرقابة المالية ليست وليدة النظم الحديثة بل هي ظاهرة تلازم تجمع الأفراد ومرتبطة بنشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، فهي تعتبر من أهم ركائز الدولة الحديثة كمفهوم قديم يشهد تطورا مستمرا في وسائله وتقنياته

⁹⁰ - جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2001، ص 01.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية

يقصد بالرقابة المالية تلك الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم وتحقيق الغايات المالية والمحاسبية عن طريق الالتزام بالبيانات والإجراءات المالية والمحاسبية، والمحافظة على موارد وممتلكات تلك المنظمة والتحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً بما يخدم المصلحة العامة.⁹¹

أولاً: تعريف الرقابة المالية

فالرقابة المالية هي عملية شاملة تشمل الجوانب القانونية والمالية وتهدف إلى المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وضمان حسن استخدامها، بحيث تحقق أعلى درجة من الفعالية في النتائج من إنفاق المال العام أو تحصيله بما يخدم المصلحة العامة، عن طريق التأكد من أن العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات تتم وفقاً للقوانين والقواعد المحددة سلفاً وذلك قبل وأثناء وبعد تنفيذها، والعمل على كشف الانحرافات في وقتها وعلاج أسبابها بسرعة⁹²، وعموماً هي تلك الإجراءات التي تضعها الدولة للتأكد من أن عملية تحصيل الإيرادات وصرف النفقات مطابقة للقواعد والمراسيم والتعليمات الهادفة إلى حماية المال العام.⁹³

لقد وجدت الرقابة المالية في المجتمعات المنظمة ومرت بمراحل متعددة، وقد ساعد على تطورها تطور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في جميع مناحي الحياة، وتطور السلطات وانقسامها إلى قضائية وتشريعية وتنفيذية، وقد كان للكوارث والأزمات التي مرت بها الدول دوراً في دفع المجتمعات إلى تطوير أجهزة الرقابة المالية من

⁹¹ - حمدي سليمان قبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2010، ص 15.

⁹² - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، 2015، ص 37.

⁹³ - بوزيدة حميد، الجوزي فتيحة، مرجع سابق، ص 108.

أجل المحافظة على أموالها العامة وتوظيفها لتجاوز هذه الأزمات، فهي تعتبر بذلك من الأركان الأساسية لمفهوم الإدارة الرشيدة.⁹⁴

ثانيا: أهمية الرقابة المالية في المحافظة على الأموال العامة

تحظى الرقابة المالية بأهمية بالغة بالنظر إلى كونها تحقق غرضين أساسيين هما حسن التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والمالية والقانونية:

- تظهر أهمية الرقابة المالية من الناحية السياسية في احترام رغبة الهيئة التشريعية، وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تم رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة.
- من الناحية الاقتصادية فإن الرقابة المالية تجسد حسن استخدام الأموال العامة، والتأكد من إنفاقها في الأوجه المحددة والحيلولة دون اختلاس وإهدار الأموال العامة.
- من الناحية القانونية تعمل الرقابة المالية على التأكد من أن مختلف التصرفات المالية تمت وفقا للأنظمة والقوانين، وتحديد المسؤوليات حرصا على سلامة التصرفات المالية، إضافة إلى إيجاد الحلول الوقائية لتصحيح الانحرافات الواقعة.
- من الناحية الاجتماعية تساعد الرقابة المالية على محاربة الفساد في المجتمع بمختلف صورته وأشكالها.⁹⁵

كل رقابة تهدف أساسا إلى حماية الصالح العام والرقابة المالية كنوع من أنواع الرقابة تهدف إلى التأكد من تحقيق النشاط المالي حسبما حدد في الميزانية العامة، وكما أصاب التطور الرقابة المالية فهو كذلك أصاب أهدافها، فبعد أن كانت تهدف إلى مراجعة وتدقيق السجلات والدفاتر الحسابية والكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب ومدى التقيد بالقوانين

⁹⁴ - خليل محمد عبد القادر غنيم، "دور الرقابة المالية والإدارية في مواجهة الفساد والمحافظة على الأموال العامة"، ورشة عمل : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2016، ص ص 09، 10.

⁹⁵ - فقير سامية، "دور الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة المالية على إعداد وتنفيذ الميزانية العامة والحد من الفساد"، ورشة عمل : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016، ص 161.

والأنظمة، توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات ومدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة، ويمكن تحديد أهداف الرقابة المالية من خلال مجموعة من النقاط نذكر منها:

- التحقق من أن إيرادات الدولة قد جمعت وأن النفقات العامة قد تمت وفقا لما هو مقرر لها،

- مراجعة القوانين واللوائح المالية والتأكد من مدى ملاءمتها للتطورات الحاصلة،

- العمل على ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الأجهزة الحكومية ومساعدتها باقتراح الوسائل الكفيلة برفع كفاءة أداء الأجهزة الحكومية،

- التأكد من أن القيود والسجلات الحكومية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحيحة،

- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية .⁹⁶

إذن فالرقابة المالية تهدف أساسا إلى المحافظة على الأموال العامة إلا أنها وعلى الرغم من ذلك لا بد أن تكون في إطار حدود معينة حتى لا تصيب الإدارة بالآلية والروتين، فالتشدد في الرقابة يجعل الهيئات الإدارية الخاضعة للرقابة تخشى اتخاذ القرارات من باب الاحتياط حتى لا تقع في الأخطاء، وبذلك تقل روح المرونة والابتكار فتتحول الإدارة إلى آلة لتنفيذ التعليمات دون أعمال السلطة التقديرية المخولة لها، لذلك يجب أن يكون مفهوم الرقابة هو المعاونة والتوجيه وليس تصيد الأخطاء أو التسلط⁹⁷ وهذا لا يكون إلا بتوافر العناصر الرقابية التالية:

- دقة تقديرات قانون المالية بمعنى اتسام تقديرات النفقات والإيرادات العامة بالدقة والواقعية،

- تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محل المراقبة في شكل ممنهج وتعليمات واضحة،

⁹⁶ - محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص ص 26، 27.

⁹⁷ - العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1992، ص ص 21، 22.

- سلامة نظم المراقبة الداخلية والضبط المالي والإداري داخل المؤسسة ودقة الالتزام بتطبيق النظم واللوائح، والذي يحول دون ارتكاب الأخطاء التي قد تؤدي إلى سوء استخدام المال العام،
- استقلال الأجهزة الرقابية وتبعيتها للسلطة التشريعية وليس التنفيذية،
- ضرورة إشراك منظمات المجتمع المدني في الرقابة على المال العام،
- حسن اختيار القائمين بأعمال الرقابة المالية والإدارية مع الاهتمام بالتدريب المستمر لزيادة كفاءتهم ورفع مستوى أدائهم، وإحاطتهم بكل ما هو حديث في مجال أعمالهم،
- دراسة وتحليل الانحرافات بقصد الوصول إلى المسؤول عنها والأسباب التي أدت إلى ذلك⁹⁸.

الفرع الثاني: الرقابة السابقة للمراقب المالي

يعتبر المراقب المالي عوناً من أعوان المحاسبة العمومية يتولى صلاحية الرقابة القبلية على النفقات العمومية التي تلتزم بها الدولة ومختلف الإدارات العمومية. يتم تعيين المراقب المالي والمراقبين الماليين المساعدين من طرف الوزير المكلف بالمالية من بين الموظفين التابعين لقطاع المالية من أجل ممارسة الرقابة المسبقة للنفقات العمومية.

يمارس المراقب المالي صلاحياته الرقابية بالتحقق من مشروعية العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف قبل عقد النفقة بصفة نهائية، وذلك بالتأشير على بطاقة الالتزام التي يقوم بإعدادها الأمر بالصرف عند بداية إجراءات الإنفاق والذي يترتب عنه عبء مستقبلي على عاتق الدولة.⁹⁹

⁹⁸- خليل محمد عبد القادر غنيم، "معايير نجاح أساليب الرقابة المالية والإدارية وتحقيق أهدافها"، ورشة عمل: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016، ص ص 69، 70.

⁹⁹- شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2013، 2014، ص 113.

إذن فأهمية الدور الرقابي للمراقب المالي تبرز بالنظر إلى جانبين:

- من حيث وقت ممارستها، فهي رقابة سابقة تسبق كل عملية من عمليات تنفيذ النفقات الملتزم بها، وبالتالي فإنها رقابة تصوب العمل الإداري وتعلق الباب أمام إمكانية التلاعب بالمال العام.

أولاً: صلاحيات المراقب المالي

يمارس المراقب المالي صلاحياته الرقابية تحت إشراف الوزير المكلف بالمالية حيث يكون خاضعاً لسلطته السلمية، وهو بهذه الصفة يراقب عدداً من الإدارات العمومية:

- الهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي: بالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، نجد أنه تم تعداد الهيئات الإدارية التي تخضع ميزانيتها إلى الرقابة السابقة للمراقب المالي، هذه الهيئات التي تحدد مجال تدخل المراقب المالي عضويًا عرفت توسيعاً عند تعديل المرسوم التنفيذي رقم 92-414 سنة 2009 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-2374 حيث تم توسيع مجال تدخل المراقب المالي سعياً لإخضاع أكبر عدد من الإدارات لرقابته، وتبعاً لذلك أصبحت رقابة المراقب المالي تمتد إلى المراقبة السابقة لميزانيات:

- المؤسسات والإدارات التابعة للدولة،
- الميزانيات الملحقة،
- الحسابات الخاصة للخزينة العمومية،
- الولايات،
- البلديات
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني،

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.¹⁰⁰

بالنسبة لميزانيتي مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني فإنهما خاضعان لأحكام خاصة:

1- **بالنسبة لميزانية المجلس الشعبي الوطني:** استثنى المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ميزانية المجلس الشعبي الوطني من الخضوع لرقابة المراقب المالي، وبالرجوع إلى أحكام النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000، يتبين أنه جاء خاليا من الإشارة إلى الجهة المكلفة بالرقابة المالية السابقة على ميزانية المجلس، لكنه منح حق مراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس لثلاثة أعضاء من أعضاء مكتب المجلس منحهم تسمية " المراقبين " يتولون المهام الآتية:

- إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني قبل عرضه على مكتب المجلس المناقشته والمصادقة عليه،

- إعداد تقرير سنوي عن تنفيذ ميزانية المجلس وتبليغه وجوبا للنواب،

- مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس.

2- **بالنسبة لميزانية مجلس الأمة:** استثنيت ميزانية مجلس الأمة بدورها من الخضوع لرقابة المراقب المالي، وبصدور النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 تم إنشاء منصب المراقب البرلماني لأول مرة حيث يتولى الأخير مع نائبه وتحت سلطة رئيس مجلس الأمة على الخصوص ب:

- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس،

- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس.

لم يشر النظام الداخلي إلى كيفية تعيين المراقب البرلماني ولا إلى الشروط التي يجب توافرها فيه، بل اكتفى بالإشارة إلى خضوعه ونائباه لنفس إجراءات انتخاب و تجديد أجهزة المجلس، واستفادته من الحقوق والامتيازات نفسها التي يستفيد منها رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم.

¹⁰⁰ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم.

من أجل ضمان قيام المراقب البرلماني بمهامه بشكل جيد، منحه النظام الداخلي لمجلس الأمة حق حضور اجتماعات مكتب مجلس الأمة وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس، كما توضع تحت تصرفه كل الوسائل البشرية والمادية اللازمة لأداء مهامه.¹⁰¹

II- اختصاصات المراقب المالي: منح المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، للمراقب المالي مهام أساسية تتمحور حول منح تأشيرة رقابية المجموع القرارات المتضمنة نفقات عمومية، ومهام تبعية وملحقة بوظيفته الأساسية تتمحور حول تنظيم الرقابة التي يمارسها وتقديم استشارات مالية للأمرين بالصرف:

1- اختصاصات المراقب المالي الأصلية: يختص المراقب المالي أصالة بمنح التأشيرات بشأن النفقات التي يلتزم بها الأمرين بالصرف، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، في المادة 05 منه مجموع مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والتي يشترط حصولها على التأشيرة المسبقة للمراقب المالي، ويتعلق الأمر ب:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة،
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعدل قبل قفل كل سنة مالية،
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية،
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق،
- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار،

¹⁰¹ - المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية،
 - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية،
 - كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.¹⁰²
- بعدما يستلم المراقب المالي الالتزامات ومشاريع القرارات المذكورة أعلاه مرفقة بالأوراق الثبوتية لها، وكذلك بطاقة الالتزام التي أعدها الأمر بالصرف يراقب مدى توافر العناصر التالية:

- توافر صفة الأمر بالصرف،
- مطابقة مشاريع قرارات الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها،
- توافر الإعتمادات أو المناصب المالية،
- التخصيص القانوني للنفقة،
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الثبوتية المرفقة
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة المؤهلة إذا اشترطت ذلك النصوص القانونية¹⁰³.

- 2- اختصاصات المراقب المالي التبعية: إضافة إلى المهمة الأساسية التي يقوم بها المراقب المالي والمتمثلة في منح التأشيرة لمختلف الإدارات بالنسبة لمشاريع قراراتها المتضمنة نفقات عمومية، منحه المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، مهام أخرى مرتبطة بالرقابة التي يمارسها تتمثل في :
- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض،

¹⁰² - المواد 05، 06، 07 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم.

¹⁰³ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي،
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات،
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- من جانب آخر يتولى المراقب المالي إرسال تقارير إلى الوزير المكلف بالميزانية دوريا وفي نهاية كل سنة مالية:
- دوريا: على سبيل إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي.
- نهاية كل سنة مالية: على سبيل العرض التوضيح وتبيان :
- ظروف تنفيذ النفقات العمومية،
- الصعوبات المحتملة التي واجهها في تطبيق التشريع والتنظيم،
- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية،
- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.¹⁰⁴

ثانيا: نتائج رقابة المراقب المالي

باعتبار رقابة المراقب المالي رقابة سابقة فإن هذا يجعلها رقابة غاية في الأهمية لأنها تركز حقيقة فكرة المحافظة على الأموال العمومية من النفقات الوهمية وغير المشروعة.

بعد أن يودع الأمر بالصرف مشاريع النفقات الملتزم بها وأوراقها الثبوتية لدى المراقب المالي يقوم الأخير بدراستها وفحصها خلال أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية البطاقة الالتزام، يترتب عن هذه الدراسة نتيجتين متباينتين:

- منح تأشيرة الالتزام: إذا رأى المراقب المالي أن مشاريع الالتزامات المودعة لديه مستوفية للشروط التنظيمية المحددة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق

¹⁰⁴-- المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم.

بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، فإنه يمنح التأشيرة التي توضع على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الثبوتية إن اقتضى الأمر.

إذا تعلق الأمر بمشاريع الصفقات العمومية فالأصل أن التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة تكون ملزمة للمراقب المالي، فإن لاحظ نقائص رغم تأشيرة لجنة الصفقات المختصة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة عن طريق إشعار¹⁰⁵، وفي هذه الحالة يمكن للجنة الصفقات أن تسحب التأشيرة التي سبق ومنحتها قبل تبليغ الصفقة العمومية للمتعهد المختار.¹⁰⁶

II- رفض منح التأشيرة: إذا تبين للمراقب المالي بعد فحصه وتدقيقه في ملفات النفقات الملتزم بها أن هذه الأخيرة غير قانونية أو غير مطابقة للتنظيم المعمول به، يرفض منح تأشيرة المراقبة ويكون رفضه إما رفضاً مؤقتاً أو رفضاً نهائياً، وفي الحالتين يجب إبلاغ الأمر بالصرف بأسباب الرفض عن طريق مذكرة يرسلها إليه، تضم كل الملاحظات التي عاينها وكذلك مراجع النصوص المتعلقة بالملفات المدروسة والتي تمت مخالفتها ما أدى إلى رفض التأشيرة:

1- الرفض المؤقت للتأشيرة: حددت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، الحالات التي يمكن فيها للمراقب المالي رفض منح التأشيرة رفضاً مؤقتاً :

- إذا اشتملت مشاريع الالتزام على مخالفات للنصوص التنظيمية السارية قابلة للتصحيح من طرف الإدارة صاحبة الالتزام ،

- عدم وجود أو نقصان الوثائق الثبوتية المرفقة مع مشاريع قرارات الالتزام، - وجود الوثائق الثبوتية خالية كلها أو بعضها من بيانات هامة، يترتب على الرفض المؤقت للتأشيرة إيقاف

¹⁰⁵ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم.

¹⁰⁶ - المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

سريان الأجل الممنوح للمراقب المالي لفحص ملفات الالتزام إلى غاية تصحيح الأخطاء أو تدارك نقص الوثائق الثبوتية أو إحدى بياناتها، وإبلاغ الأمر بالصرف بهذا الرفض دون أن يكون التبليغ مكرر.¹⁰⁷

2- الرفض النهائي لمنح التأشيرة: يلجأ المراقب المالي إلى رفض منح التأشيرة بعد فحصه الملفات الالتزام رفضاً نهائياً في حالات محددة:

- مخافة مشروع الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتكون هذه المخالفات غير قابلة للتصحيح،

- عدم توافر الإعتمادات أو المناصب المالية،

- إذا سبق ورفض المراقب المالي منح التأشيرة مؤقتاً وأبدى ملاحظاته دون أن يتم احترامها من طرف الأمر بالصرف

يترتب على الرفض النهائي لمنح تأشيرة المراقب المالي كأصل عام عدم استمرارية الأمر بالصرف في تنفيذ هذه النفقة، وفي هذه الحالة يرسل قرار الرفض النهائي مرفقاً بتقرير مفصل يبين أسباب الرفض إلى الوزير المكلف بالميزانية، فإذا رأى هذا الأخير أن رفض المراقب المالي مبني على عناصر غير مؤسسة يمكنه إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالية.

إن سلطة الوزير المكلف بالمالية في إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي، وإن كانت تشكل تجسيدا لخضوع هذا الأخير للسلطة السلمية للوزير فإنها قد تفسح المجال واسعاً لإهدار قيمة القرارات الصادرة عن المراقب المالي، لاسيما وأن هذا الأخير ملزم في جميع الأحوال بتبرير قراراته.

من جانب آخر، يمكن تجاوز الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي من طرف الأمر بالصرف عن طريق ما يعرف بإجراء التفاوضي.

¹⁰⁷ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

يقصد بإجراء التفاوضي تلك المكنة التي منحها القانون للأمر بالصرف لتجاوز قرار الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي على مسؤولية الأمر بالصرف، وذلك بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف الذي يكون موضوع تعاضي إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب كل حالة¹⁰⁸.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي على المال العام

يعتبر المحاسب العمومي أحد الأطراف الأساسية المعنية مباشرة بالتسيير المالي لمختلف الهيئات العمومية، حيث تكون رقابته لاحقة الرقابة المراقب المالي ومكملة له حيث يتولى تنفيذ الميزانية والرقابة عليها من جانب النفقات والإيرادات.

ينقسم تنفيذ الميزانية إلى مرحلتين الأولى إدارية يتولاها الأمر بالصرف وتتضمن اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ، والثانية محاسبية يتولاها المحاسب العمومي تتضمن تنفيذ القرار الإداري والقيام بصرف النفقة أو تحصيل الإيراد، وهذا تجسيد لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يقصد بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي عدم الجمع بين الوظيفتين في يد موظف واحد، وهو أمر يؤدي إلى الفصل بين اختصاصات كل واحد منهما¹⁰⁸.

تقتضي الإحاطة بدور المحاسب العمومي في الحفاظ على المال العام، التعريف به بداية (أولا ثم التعرف على اختصاصاته الرقابية (ثانيا).

أولاً: التعريف بالمحاسب العمومي والمحاسب العمومي

عون تابع لوزارة المالية يمارس صلاحيات مالية ومحاسبية أصيلة في إطار رقابته على صرف النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات.

¹⁰⁸ - شلال زهير، "دور وحدود الرقابة المالية القبلية وأثناء التنفيذ في حماية المال العام"، ورشة عمل : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016، ص181.

اعتبر القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المحاسب العمومي كل شخص يتولى القيام بالمهام المحددة في المواد 18، 22، 33 منه، ويكون خاضعا لسلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يتولى تعيينه أو اعتماده.

- **تعيين واعتماد المحاسبين العموميين:** لقد بين المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المتعلق بكيفيات تعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم¹⁰⁹ طرق تعيين المحاسب العمومي في المادة 03 منه، حيث يتولى الوزير المكلف بالمالية تعيين المحاسبين العموميين مباشرة أو بناء على اقتراح، وقد يكتفي بمنحهم اعتمادا فقط:

1- **التعيين المباشر:** يتولى الوزير المكلف بالمالية تعيين طائفة من المحاسبين العموميين بصفة أصيلة ودون اقتراح من أي جهة وينتهي مهامهم، ويتعلق الأمر ب:

- العون المحاسب المركزي للخزينة،
- أمين الخزينة المركزي،
- أمين الخزينة الرئيسي،
- أمناء الخزينة في الولاية،
- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحق،
- قابضو الضرائب،
- قابضو أملاك الدولة،
- قابضو الجمارك،
- محافظو الرهون.¹¹⁰

2- **التعيين بناء على اقتراح:** يعين الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية طائفة من المحاسبين العموميين، وهم قابضو

¹⁰⁹- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر ج ج عدد 43 صادر في 18-09-1991.

¹¹⁰- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311. 3- المادة 04/02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311.

البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ورؤساء مراكز البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

3- اعتماد المحاسبين العموميين: يتولى الوزير المكلف بالمالية اعتماد المحاسبين العموميين الذين يوضعون لدى كل منصب دبلوماسي أو قنصلي في الخارج، إضافة إلى المحاسبين المذكورين في المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، حيث يكون الوزير المكلف بالمالية مخيرا بين تعيينهم المباشر وبين اعتمادهم، ويتعلق الأمر بالأعوان المحاسبين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الدستوري، ومجلس المحاسبة، وفي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باستثناء العاملين في مؤسسات التربية والتكوين..

كما يتولى الوزير المكلف بالمالية أو ممثله سحب الاعتماد بناء على اقتراح من السلطة السلمية أو في حالة ارتكاب خطأ جسيم".

II- أصناف المحاسبين العموميين: بغض النظر عن طريقة تعيين المحاسب العمومي، فإنه إما أن يكون رئيسيا أو ثانويا:

1- المحاسب الرئيسي: هو ذلك المحاسب المكلف بمراقبة وتنفيذ جميع العمليات المالية للإدارة التي يعمل لحسابها، فهو المحاسب الذي يكون مكلفا بإجراء القيد النهائي في سجلات المحاسبة للعمليات المالية للدولة، حيث يقوم بإعداد حساب التسيير الذي يخضع لرقابة مجلس المحاسبة¹¹¹، وهو الذي يلتزم بتقديم حساباته مباشرة للتصفية والمراجعة للأجهزة المكلفة بذلك قانونا.

لقد حددت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفيةاتها ومحتواها، المحاسبين الرئيسيين وهم:

¹¹¹ - شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، مرجع سابق،

- العون المحاسب المركزي للخزينة،
- أمين الخزينة المركزي،
- أمين الخزينة الرئيسي،
- أمين الخزينة في الولاية،
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

2- المحاسب الثانوي: هو ذلك المحاسب الذي يتولى تجميع محاسبه محاسب رئيسي حيث يقوم بتنفيذ العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات لفائدة المحاسب الرئيسي، ويتصف بصفة المحاسب العمومي الثانوي: قابضو الضرائب، قابضو أملاك الدولة، قابضو الجمارك....

ثانيا: صلاحيات المحاسب العمومي يتدخل المحاسب العمومي

من أجل فرض رقابته على تنفيذ العمليات المالية للدولة خلال تنفيذ الميزانية حيث يقوم بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات المرخصة في الميزانية، وهذه العمليات ليست مجرد تحويلات مالية بسيطة بل تخضع لشروط قانونية وإجراءات تنظيمية يجب التحقق من توافرها قبل التنفيذ.

- المهام الرقابية للمحاسب العمومي: بالرجوع إلى نص المادة 33 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يتضح أن المحاسب العمومي يتولى القيام بالعمليات التالية:
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،
- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها،
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،
- حركة حسابات الموجودات.¹¹²

¹¹² - شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، مرجع سابق، ص 111.

هذه العمليات هي عمليات مرتبطة بتنفيذ الميزانية، ونظرا لأن المحاسب العمومي له مهام مزدوجة فإنه يتولى إضافة إلى ذلك صلاحية الرقابة على التنفيذ الأمتل للميزانية من خلال التحقق من أن أوامر التحصيل تتطابق مع النصوص القانونية والتنظيمية:

بالنسبة لتحصيل الإيرادات يقع على عاتق المحاسب العمومي وقبل التكفل بسندات الإيرادات الصادرة عن الأمر بالصرف، أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له قانونا بتحصيل الإيرادات، كما يتولى مراقبة صحة إلغاء سندات الإيرادات والتسويات وعناصر الخصم التي يتوفر عليها.

بالنسبة للنفقات يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله دفع نفقة ما، أن يتحقق من توافر مجموعة من العناصر:

- تطابق العمليات المالية مع القوانين والأنظمة،
- صفة الأمر بالصرف،
- شرعية عمليات تصفية النفقات،
- توفر الإعتمادات المالية،
- عدم سقوط آجال الديون أو أنها ليست محل معارضة،
- الطابع الإبرائي للدفع،
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها النصوص القانونية والتنظيمية (كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجان الصفقات)،
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائية.

إذا تأكد المحاسب العمومي من شرعية النفقة أو الإيراد يقوم بدفعها أو بتحصيلها، إلا أنه قد يرفض القيام بدفع نفقة ما وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف أن يطلب من المحاسب وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض وهو الإجراء الذي يسمى بالتسخير.

التسخير هو ذلك الإجراء الذي يلجأ إليه الأمر بالصرف عند رفض المحاسب دفع نفقة ما، ويشترط فيه أن يستند إلى أسباب مبررة ويتضمن عبارة "يطلب من المحاسب أن يدفع".¹¹³

إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير فإن ذمته المالية والشخصية تبرأ تبعاً لذلك، ويكون عندئذ ملزماً بتقديم تقرير بذلك إلى الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوماً، لكنه ورغم ذلك يجب عليه عدم الامتثال للتسخير إذا كان رفضه دفع النفقة مستند إلى أحد الأسباب التالية:

- عدم توفر الإعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة،

- عدم توفر أموال الخزينة،

- انعدام إثبات أداء الخدمة،

- طابع النفقة غير الإبرائي،

- انعدام تأشيريات الرقابة إذا كان القانون أو التنظيم يشترط ذلك ..

II- مسؤولية المحاسب العمومي: يعتبر المحاسب العمومي عوناً محاسبياً تترتب عن أداء مهامه التنفيذية والرقابية مسؤوليتين شخصية ومالية، هذه المسؤولية لا تكون إلا أمام هيئتين فقط وهما الوزير المكلف بالمالية و مجلس المحاسبة

1- التصرفات المرتبة لمسؤولية المحاسب العمومي: عموماً يتحمل المحاسب العمومي مسؤوليته عن جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ انتهاء مهامه، ويقوم تبعاً لذلك، وقبل تسلمه لوظيفته باكتتاب تأمين يخصه شخصياً يغطي مسؤوليته المالية، سواء ترتبت عن فعله الشخصي أم بفعل الغير.

¹¹³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، جرج ج عدد 43، صادر في 18-09-1991.

أ- المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي: تترتب المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي إذا ارتكب مخالفة بشأن العمليات المنصوص عليها في المادتين 35 و 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السابق ذكرهما.¹¹⁴

ب- المسؤولية المالية للمحاسب العمومي: تترتب مسؤولية المحاسب المالية عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم، وفي هذه الحالة يجب على المحاسب العمومي أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها.

تنتج البواقي الحسابية إما عن عجز في حسابات الصندوق أو عن إيراد غير محصل أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من الأملاك في حالة مسكه لمحاسبة عينية، فإن لم تغطي أموال المحاسب كل البواقي تقيد على حساب تسبيق لكي يتسنى إعادة التوازن فورا إلى المحاسبة، وفي هذه الحالة يرسل المحاسب تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالمالية، كما يحق لهذا المحاسب أن يتابع بصفته الخاصة تحصيل المبلغ المطابق، فإن كان معسرا أو أن المبلغ تجاوز مبلغ عقد التأمين أو لأي سبب من أسباب عدم قابلية التحصيل، فإنه يقضي باعتبار البواقي عديمة القيمة.

ج- المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي: تترتب مسؤولية المحاسب العمومي المالية والشخصية عن مسك المحاسبة، والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وجميع العمليات المبينة في المواد 35 و 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم

2- إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية المالية: يمكن للمحاسب العمومي الذي تترتب مسؤوليته المالية أن يحصل إما على إعفاء جزئي من المسؤولية أو إبراء رجائي:

¹¹⁴ - المادتين 15، 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07-09-1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسب العمومي، ج ج ج عدد 43، صادر في 19-09-1991.

- يمكن للمحاسب الذي تمت معاينة بواقى حسابية في حسابه أن يقدم طلبا إلى الوزير المكلف بالمالية لإعفائه الكلي أو الجزئي من المسؤولية، هذا الأخير يقدر قبول أو رفض طلب الإعفاء من دفع المبالغ المستحقة للخرينة العمومية.¹¹⁵

المطلب الثاني: الرقابة السابقة لهيئات ذات اختصاص إداري

عام تتمتع الأملاك الوطنية العمومية والخاصة بأهمية بالغة بالنظر لكونها تشكل الذمة المالية المنقولة والعقارية للدولة وجماعاتها الإقليمية، إضافة إلى المصالح والإدارات المخصصة لها، لذلك تسهر إدارة الأملاك الوطنية بأجهزتها المتعددة سواء على المستوى المركزي أو المحلي على ضمان حسن تسييرها وإدارتها والمحافظة عليها

الفرع الأول: دور إدارة الأملاك الوطنية في حماية الأملاك العمومية

أسند المشرع مهمة تسيير وإدارة الأملاك الوطنية لوزارة المالية ممثلة في إدارة أملاك الدولة، حيث تسعى هذه الأخيرة إلى حماية وتثمين الأملاك العمومية عن طريق المديرية العامة للأملاك الوطنية على المستوى المركزي

أولا: تنظيم إدارة الأملاك الوطنية على المستوى المركزي

تمثل إدارة الأملاك الوطنية على المستوى المركزي بالمديرية العامة للأملاك الوطنية والتي تعتبر حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية من هياكل الإدارة المركزية في وزارة المالية.¹¹⁶

تتولى المديرية العامة للأملاك الوطنية برئاسة مدير عام معين بموجب مرسوم رئاسية ويساعده مديران للدراسات عددا من المهام، تتمحور في مجملها حول اتخاذ التدابير الكفيلة بحماية الأملاك العمومية التابعة للدولة وتثمينها، فتتولى تبعا لذلك إعداد واقتراح مشاريع

¹¹⁵ - المادة 38 من القانون رقم 91-12 مؤرخ في 07-09-1991، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1991، ج ر ج ج عدد 42، صادر في 11-09-1991.

¹¹⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 07-364 مؤرخ في 28-11-2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ج ج عدد 75 صادر في 02-12-2007.

النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأموال الوطنية ومسح الأراضي والشهر العقاري، والسهر على حسن تطبيقها، واتخاذ أي إجراء يهدف إلى تثمين الملكيات العمومية والمحافظة عليها ومراقبة ظروف استعمالها، إضافة إلى القيام بأعمال مسح الأراضي العام وإنشاء السجل العقاري وحفظه وتوجيه نشاطات المصالح غير الممركزة وتنشيطها وتنسيقها.¹¹⁷

تتكون المديرية العامة للأموال الوطنية حسب المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية من أربع مديريات، إضافة إلى مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري، هذه المديريات تتمتع بصلاحيات هامة في مجال حماية وتثمين الأملاك العمومية وحتى الخاصة:

1- مديرية أملاك الدولة: تتشكل مديرية أملاك الدولة من أربع مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية لتنظيم أملاك الدولة،
- المديرية الفرعية للأملاك العمومية،
- المديرية الفرعية لتسيير أملاك الدولة،
- المديرية الفرعية لمنازعات أملاك الدولة.

أناط المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية بمديرية أملاك الدولة مهام عديدة متعلقة بتسيير الأملاك العمومية وحمايتها، من خلال تنفيذ النشاطات المتعلقة بتسيير الأملاك العقارية والمنقولة التابعة للأملاك الخاصة وحماية تواجع الأملاك العمومية، إضافة إلى إنشاء الجرد العام للملكيات التابعة للأملاك الوطنية وتحيينها، كما تسهر على تنظيم وتنسيق معالجة قضايا المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة.

II- مديرية تثمين الأملاك التابعة للدولة:

تتشكل مديرية تثمين الأملاك التابعة للدولة من أربع مديريات فرعية هي:

¹¹⁷ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.

- المديرية الفرعية للعمليات العقارية،
- المديرية الفرعية للممتلكات العمومية الفلاحية،
- المديرية الفرعية للعقار الفلاحي،
- المديرية الفرعية لمتابعة التحصيل والإحصائيات.

تتمثل مهام مديرية تثمين الأملاك التابعة للدولة في متابعة العمليات والتصرفات القانونية الواردة على الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، وتحصيل مداخيلها وذلك بالعمل على تناسق مناهج تقييم الأملاك العقارية والمنقولة ومراقبة الخبرات والعمليات العقارية لأملاك الدولة، وتأطير وتثمين عمليات التنازل عن الممتلكات العقارية المبنية وغير المبنية التابعة للأملاك الخاصة للدولة ومنح امتيازها، وكذلك المرتبطة بالعقار الفلاحي وغير الفلاحي، إضافة إلى إعداد وتوزيع أي معلومة إحصائية مرتبطة بنشاطات إدارة الأملاك الوطنية ومتابعة تحصيل منتوجات ومداخيل الأملاك الوطنية.

III - مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي: تتشكل مديرية المحافظة العقارية والمسح

العقاري من ثلاث مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية للإشهار العقاري،
- المديرية الفرعية لمسح الأراضي والتوثيق العقاري،
- المديرية الفرعية للمنازعات العقارية ومسح الأراضي،

تتولى مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي تنفيذ النشاطات المتعلقة بمسح الأراضي العام والسجل العقاري والشهر العقاري، والسهر على تنظيم وتنسيق معالجة قضايا المنازعات المتعلقة بالأملاك الوطنية.

IV - مديرية إدارة الوسائل والمالية: تتشكل من أربع مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية للمستخدمين،
- المديرية الفرعية للوسائل والميزانية،
- المديرية الفرعية للتكوين، - المديرية الفرعية للتنظيم والإعلام الآلي.

تضطلع مديرية إدارة الوسائل والمالية بمهام متعددة تتمثل أساسا في ضمان تسيير مستخدمي ميزانيات ووسائل المديرية العامة، والسهر على تنفيذ وتأطير وتنسيق تسيير ميزانيات المصالح الخارجية ووسائلها ومستخدميها، كما تسهر على ضمان تطبيق وتنفيذ برامج التكوين المخصصة للمستخدمي المديرية العامة، والتكفل بوظيفة الإعلام الآلي وذلك في إطار استراتيجية التكوين في الوزارة.

V- مفتشية أملاك الدولة والحفظ العقاري: تعتبر مفتشية أملاك الدولة والحفظ العقاري من بين المديرية المركزية التابعة للمديرية العامة للأملاك الوطنية، منحها المرسوم التنفيذي رقم 08-144 الذي يحدد تنظيم مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها¹¹⁸ مهام الرقابة والتفتيش والتحقيق حول تنظيم مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري، وسيرها وتسيير أملاكها والتسيير المحاسبي لمفتشيات أملاك الدولة والمحافظات العقارية، إضافة إلى التحقق من شروط استعمال الوسائل البشرية والمالية والمادية الموضوعة تحت تصرف أملاك الدولة والحفظ العقاري.

ثانيا: تنظيم إدارة الأملاك الوطنية على المستوى المحلي

نظم المرسوم التنفيذي رقم 65-91 الذي يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقارية إدارة الأملاك الوطنية محليا على ثلاث مستويات: جهويا وولائيا وما بين البلديات على الشكل التالي:

- تنظيم إدارة الأملاك الوطنية على المستوى الجهوي (المفتشيات الجهوية للأملاك الدولة والحفظ العقاري): تتواجد على المستوى الوطني تسع (09) مفتشيات جهوية يترأس كل مفتشية مفتش جهوي يعين بموجب مرسوم رئاسي باعتباره ممثلا للمصالح الخارجية للدولة حسب المرسوم الرئاسي رقم 240-99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية

¹¹⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 08-144 مؤرخ في 14-05-2008، يحدد تنظيم مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها جرج ج عدد 25، صادر في 18-05-2008.

للدولة، يساعده في أداء مهامه حسب أهمية النواحي مفتشين جهويين مساعدين أو ثلاثة كما يكون له فريق تقني.

يتولى المفتش الجهوي لأملاك الدولة والحفظ العقاري تنشيط أعمال مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري التابعة لاختصاصه الإقليمي ودفعها وتنسيقها ومراقبتها وتقييمها، ويلتزم في سبيل ذلك بالقيام بمهام متعددة تتمثل بالنسبة للأملاك الوطنية في السهر على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية السارية على الأنشطة ذات الصلة بأملاك الدولة وتقديم الاقتراحات المتعلقة بتكييف التشريع المتعلق بأملاك الدولة.

من جانب آخر يساهم المفتش الجهوي لأملاك الدولة والحفظ العقاري في أعمال تكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد تأهيلهم، ويتلقى طلبات إجراء تحقيقات خاصة والموجهة إليه من السلطة السلمية والتعجيل بإجرائها، كما يتولى تنفيذ برامج مراقبة المصالح المقامة وتفتيشها بالاتصال مع الإدارة المركزية.

يتولى المفتش الجهوي أيضا تقييم احتياجات مصالح أملاك الدولة التابعة للجهة التي يشرف عليها من حيث الوسائل البشرية والمادية والتقنية والمالية، وتوزيع الوسائل المخصصة توزيعا أمثل وتحليل نشاط مصالح أملاك الدولة في الجهة وتقييمها دوريا، واعداد خلاصات بذلك واقتراح أي إجراء من شأنه تحسين نتائج عمل هذه المصالح.

II- تنظيم إدارة الأملاك الوطنية على المستوى الولائي: تمثل إدارة الأملاك الوطنية على المستوى الولائي بمديريتين ولائيتين هما مديرية أملاك الدولة في الولاية ومديرية الحفظ العقاري في الولاية:

1- مديرية أملاك الدولة في الولاية: يوجد على مستوى كل ولاية مديرية للأملاك الدولة يديرها مدير أملاك الدولة في الولاية معين بموجب مرسوم رئاسي¹¹⁹ تضم كل مديرية ما بين

¹¹⁹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري،

تضطلع مديرية الحفظ العقاري في الولاية بمهام متعددة تتمثل في تنظيم تنفيذ العمليات المتعلقة بتأسيس السجل العقاري وضبطه باستمرار وانتظام، والسهر على تنظيم إطار تدخل عمليات الشهر العقاري وسير مصالح الحفظ العقاري سيراً منتظماً.

إضافة إلى ذلك تتولى مديرية الحفظ العقاري في الولاية متابعة القضايا المتنازع فيها المتعلقة بالشهر العقاري والمرفوعة إلى الهيئات القضائية، والتحليل الدوري لنشاط المصالح واعداد تلاخيص بذلك وتبليغها للسلطات السلمية كما تعمل على ضمان حفظ العقود والتصاميم وجميع الوثائق المودعة لدى مصالح الحفظ العقاري وسلامتها.

III- تنظيم إدارة الأملاك الوطنية على مستوى مابين البلديات: تنظم إدارة الأملاك الوطنية محليا على مستوى مابين البلديات في شكل مفتشيات لأملاك الدولة والمحافظات العقارية واللتان تعتبران من المصالح التابعة على التوالي لمديرية أملاك الدولة ومديرية الحفظ العقاري:

1- مفتشية أملاك الدولة: يتواجد مقر مفتشية أملاك الدولة على مستوى الدائرة ويشمل اختصاصها البلديات التي تتبع الدائرة المعنية إقليمياً، وهي مصلحة غير ممرزة تابعة لمديرية أملاك الدولة يترأسها رئيس المفتشية الذي يعين حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-116 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري وشروط التعيين فيها وتصنيفها¹²¹ بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية باعتباره يشغل منصبا من المناصب العليا.

تضم مفتشية أملاك الدولة تحت سلطة رئيس المفتشية أربعة (04) أقسام هي:

- قسم تسيير الأملاك الوطنية،
- قسم التعريف والجرد العام للعقارات التابعة للأملاك الوطنية،
- قسم الخبرات والتقويمات العقارية،

¹²¹- مرسوم تنفيذي رقم 92-116 مؤرخ في 14-03-1992، يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري وشروط التعيين فيها وتصنيفها، ج ر ج ج عدد 21، صادر في 18-03-1992.

- قسم المحاسبة.

تضطلع مفتشية أملاك الدولة أساسا بتحصيل أتاوى وعوائد أملاك الدولة إضافة إلى مهام أخرى تتمثل في تحضير عمليات بيع المنقولات وانجازها، وتحضير العقود المتضمنة تسيير العقارات التابعة لأملاك الدولة، كما تتولى أشغال تقويم العقارات والمنقولات والمتاجر المتضمنة أملاك الدولة أو التي تتابع الإدارات العمومية التابعة للدولة أعمال اقتنائها واستئجارها، إضافة إلى التعرف على العقارات التابعة لأملاك الدولة في إطار تأسيس الجرد العام ومسكه، ومسك السجلات الأم لمشتريات أملاك الدولة.

2- المحافظة العقارية: يتواجد مقر المحافظة العقارية على مستوى الدائرة وهي مصلحة غير مكرزة تابعة لمديرية الحفظ العقاري، يتزأسها محافظ عقاري يشغل منصبا عاليا من المناصب العليا في المصالح الخارجية لأملاك الدولة والحفظ العقاري، وتبعاً لذلك يتم تعيينه بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.¹²²

تضم المحافظة العقارية ثلاثة (03) أقسام هي:

- قسم الإيداعات وعمليات المحاسبة،

- قسم قيد السجل العقاري والبحوث وتسليم المعلومات،

- قسم تسجيل العقارات المحددة ضمن مسح الأراضي.

تتولى المحافظة العقارية مهمة شهر وحفظ العقود إضافة إلى مهام أخرى تتمثل في القيام بإجراء الشهر العقاري المطلوب إعطاؤه للعقود التي تتوفر فيها الشروط القانونية شكلا ومضمونا وتأسيس السجل العقاري ومسكه، إضافة إلى التعليق على الدفاتر العقارية المؤسسة على العقارات الخاضعة للتسجيل العقاري وعلى جميع الإجراءات اللاحقة لهذا التسجيل، وحفظ العقود والمخططات وجميع الوثائق المتعلقة بعمليات الشهر العقاري والتسجيل في السجل العقاري.

¹²² - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-116، يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية لأملاك الدولة والحفظ العقاري وشروط التعيين فيها وتصنيفها.

تتولى المحافظة العقارية كذلك تبليغ المعلومات التي تشتمل عليها محفوظاتها للجمهور، وتحصيل الحقوق والرسوم المتعلقة بالشهر العقاري وتسليم المعلومات.¹²³

ثالثاً: مهام إدارة الأملاك الوطنية المرتبطة بحماية الأملاك العمومية

بعد استعراض المهام الأساسية لمختلف المديريات والمفتشيات التابعة لإدارة الأملاك الوطنية في مجال تسيير وإدارة الأملاك العمومية والخاصة عموماً كما هي محددة في النصوص التنظيمية المؤطرة لها، يمكننا القول أن دور هذه الإدارة في حماية المال العام دور بالغ الأهمية بالنظر إلى المهام التي تضطلع بها سواء بشكل احترازي وقائي أو بشكل ردعي، لاسيما بالنظر إلى جوانب محددة نذكر منها:

1- حرص إدارة الأملاك الوطنية الدائم والمستمر على إلزام مختلف الإدارات بإعداد الجرد المتعلق بالأملاك العمومية التي تحوزها أو تسييرها: ما يمكن ملاحظته حول إجراء الجرد عموماً أنه عملياً ورغم أهميته البالغة عادة ما لا تولي مختلف الإدارات الاهتمام اللازم به وتتقاعس عن القيام بإعداده، لذلك وسعياً إلى إجبار مختلف الهيئات العمومية بتسوية الوضعية القانونية للممتلكاتها للسماح بجردها وتسجيلها في الجدول العام للعقارات التابعة للأملاك الوطنية، تسهر إدارة الأملاك الوطنية على التطبيق الصارم للمنشور الوزاري رقم 03-01 مؤرخ في 2003/02/03، الذي يبين كليات تطبيق المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003، والذي اشترط ضرورة حيازة العقار المراد ترميمه وصيانته لشهادة تسجيل حتى يسمح للهيئة المالكة له أو المسيرة الأمر بصرف نفقات هذا الترميم.

على الرغم من أن قانون المالية لسنة 2016 قد أجاز بشكل مؤقت للمراقبين الماليين منح تأشيرتهم للآمرين بالصرف من أجل صرف نفقات صيانة العقارات التي تحوزها إداراتهم رغم عدم حيازتها لشهادة تسجيل العقار التي تمنحها إدارة الأملاك الوطنية، إلا أن ذلك محدد بنهاية سنة 2017، ما يعني أنه بعد انقضاء هذا الأجل تصبح الإدارات ملزمة مجدداً

¹²³ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري، معدل ومتمم.

بتقديم شهادة تسجيل العقارات التي تحوزها حتى يتسنى لها صرف نفقات صيانة هذه العقارات، وبالتالي تكون ملزمة بجرد عقاراتها من أجل تسوية وضعيتها القانونية.

II- تدخل إدارة الأملاك الوطنية عند وقوع تعديات على الأملاك العمومية: يقصد بالتعدي على الأملاك العمومية ذلك العدوان المادي الذي يتجرد من أي أساس قانوني يستند إليه والذي يعد غصبا ماديا.¹²⁴

خولت النصوص القانونية المؤطرة لنشاط إدارة الأملاك الوطنية من أجل ضمان الحفاظ على سلامة واستمرارية الأملاك العمومية وإزالة التعديات الواقعة عليه، لإدارة الأملاك الوطنية حق المتابعة للوقوف على التجاوزات التي قد تطال الأملاك المختلفة التابعة للدولة والجماعات المحلية، وهذا في إطار ممارسة حق الرقابة على استعمال هذه الأملاكه. لقد ترتب عن هذه التجاوزات خلق وضعيات مخالفة للقوانين المعمول بها كإنشاء تخصيصات فوضوية كبيرة عبر التراب الوطني على أراضي تابعة أصلا للأملاك الدولة، وضياع الكثير من هذه الأملاك والذي يكون في بعض الأحيان بتواطؤ مصالح أملاك الدولة.

1- الجانب العملي (الميداني): تتم تغطية هذا الجانب من خلال :

أ- البرمجة: حيث يلتزم رؤساء مفتشيات أملاك الدولة بإعداد برنامج خرجات ميدانية منتظمة خلال الشهر عبر الاختصاص الإقليمي لكل مفتشية، للوقوف على الوضعية الحقيقية للممتلكات التابعة للدولة.

ب- المعاينة: بعد إعداد برنامج الخرجات الميدانية يقوم السادة رؤساء المفتشيات ورؤساء الأقسام المكلفين بتسيير أملاك الدولة والجرد العام، القيام بمعاينة كل تجاوز تتم ملاحظته أثناء قيامهم بدورياتهم وإعداد تقارير وافية عن نوع الاعتداء، كتحديد طبيعة ومكونات الملك

¹²⁴ - نايل منيزل مفضي الهروط، حماية المال العام في التشريع والقضاء المصري والأردني ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016، ص 256.

المعتدى عليه وكذا صفة المعتدي وإن أمكن الأسباب التي سمحت له بالقيام بهذا التصرف للقضاء عليه مستقبلا.

2- الجانب الإجرائي: حيث يتم اتخاذ الإجراءات القانونية التي من شأنها وقف التعدي على الأملاك العمومية موضوع المخالفة، وذلك بإتباع السبل المتاحة قانونا لمتابعة المخالف أو المخالفين من خلال:

أ- الإعداز: حيث يتم تنبيه المخالف للمخالفة التي ارتكبها فقد يقر الأخير بخطئه ويصلح الضرر الذي تسبب فيه، دون اللجوء إلى أي متابعة قضائية من المديرية العامة للأملاك الوطنية مدنية كانت أو جزائية.

ب- إعلام السلطات المحلية: في حالة عدم الاستجابة للإعداز الموجه للمخالف، تقوم إدارة أملاك الدولة بإبلاغ السلطات المحلية بصفتها تتمتع بصفة الضبطية القضائية للقيام بكل إجراء إداري من شأنه وقف التعدي أو الحد منه.¹²⁵

ج- المتابعة القضائية: في حالة عدم فعالية الإجراءات السابقين يلزم مدير أملاك الدولة بتقديم شكوى لدى وكيل الجمهورية المختص إقليميا لمتابعة المخالف أو المخالفين إن كانوا معروفين، فإن كانت المعلومات غير كافية تقدم الشكوى ضد مجهول وتتكفل السلطات القضائية بالبحث والتحري حول هوية المعتدين ومتابعتهم.

III- تدخل إدارة الأملاك الوطنية للتقاضي حماية للأملاك العمومية: منحت المادة 10 من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية لوزير المالية حق تمثيل الدولة في المنازعات المتعلقة بالأملاك التابعة لها، كما منحه المرسوم التنفيذي رقم 12-427 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة اختصاص متابعة الدعاوى على اختلاف أنواعها بصفته مدعيا أو مدعى عليه.

¹²⁵ - المادة 28 من الأمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 48، صادر في 10-06-1966، معدل ومتمم.

يمكن لوزير الداخلية تفويض اختصاصه هذا إلى موظفي إدارة أملاك الدولة المخولين قانونا بذلك بموجب القرار المؤرخ في 20-02-1999 الذي يوئل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة¹²⁶، ويتعلق الأمر في مجال الأملاك الوطنية العمومية ب:

أ- المدير العام للأملاك الوطنية في القضايا المرفوعة أمام مجلس الدولة و المحكمة العليا ومحكمة التنازع.

ب- مديري أملاك الدولة بالولايات كل حسب اختصاصه الإقليمي بالنسبة للقضايا المرفوعة أمام المحاكم الإدارية والمحاكم العادية والمجالس القضائية.

الفرع الثاني: الرقابة السابقة للجان الصفقات العمومية على الأموال العامة السائلة

إذا كان الغرض الأساسي من الرقابة الداخلية هو فتح الأظرفة وتحليل العروض المقدمة لأجل تقديم اقتراحات جادة للمصلحة المتعاقدة بشأن منح الصفقة لصاحب العرض الأحسن من حيث المزايا الاقتصادية، فإن الرقابة الخارجية تستمد أهميتها من كونها تهدف إلى التحقق من مطابقة مشاريع الصفقات المعروضة عليها للتشريع والتنظيم الساري المفعول، إضافة إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية، وعلى الرغم من كونها تمارس في مرحلة معينة وهي بعد إعداد مشاريع الصفقات العمومية فهذا لا ينقص من أهميتها، فالرقابة الفعالة هي تلك الرقابة التي تمارس على جميع المستويات وفي جميع مراحل إبرام العقد الإداري.¹²⁷

لقد ميز المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بين شكلين من أشكال الرقابة الخارجية: رقابة لجنة الصفقات

¹²⁶- قرار صادر عن وزير المالية مؤرخ في 20-02-1999، يوئل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر ج ج عدد 20، صادر في 24-03-1999.

¹²⁷ - BENNADJI Cherif, l'évolution de la réglementation des marchés publics en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, université d'Alger, 1991, p 161.

العمومية للمصلحة المتعاقدة، ورقابة اللجنة القطاعية للصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة

أولاً: تنظيم لجان الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

تمارس الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية لمختلف المصالح المتعاقدة

المحددة في المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 من طرف هيئات حددها هذا

الأخير:

أ- لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة: يندرج ضمن هذه اللجان صور متعددة بالنظر إلى المعيار المالي وكذلك المعيار الإقليمي:

1- **اللجنة الجهوية للصفقات:** تختص اللجنة الجهوية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية في الحدود المالية المحددة كما يلي:

- **بالنسبة لصفقات الأشغال :** إذا كان مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة يفوق مليار دينار (1.000.000.000 دج) وكل مشروع ملحق خاص بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية.

- **بالنسبة لصفقات اللوازم:** إذا كان مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة يفوق ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000 دج) وكل مشروع ملحق في حدود المستوى المحدد في المادة

- **بالنسبة لصفقات الخدمات:** إذا كان مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة يفوق مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) وكل مشروع ملحق في حدود المستوى المحدد في

المادة 139.

- **بالنسبة لصفقات الدراسات:** إذا كان مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة يفوق مائة مليون دينار (100.000.000 دج) وكل مشروع ملحق في حدود المستوى المحدد في

المادة 139 .¹²⁸

¹²⁸ - المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. 2- المادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247.

2- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري : تقوم هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط ومشاريع الصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات، بتشكيلة متنوعة حددها المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

يتحدد اختصاص هذه اللجنة اعتمادا على المعيار المالي في نفس الحدود التي يتحدد بها اختصاص اللجنة الجهوية للصفقات والذي سبق التفصيل فيه، مع العلم أن الاختلاف يبقى قائما بين اللجنتين بالنظر إلى نطاق اختصاص كل منهما من حيث المصالح المتعاقدة الخاضعة لرقابة كل منهما

3- اللجنة الولائية للصفقات: تختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة مشاريع:

- دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير تلك المذكورة في المادة 172، والتي تؤول لاختصاص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة الوطنية ذات الطابع الإداري في حدود المستويات المحددة في المادة 184، والتي سبق ذكرها بالنسبة للجننتين السابقتين، والمادة 139 بالنسبة للملاحق.

- دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم، وخمسين مليون دينار (50.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار (20.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات.

- الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ضمن حدود المستويات المحددة في المادة 139 من تنظيم الصفقات العمومية 15-2247.¹²⁹

¹²⁹ - المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

4- اللجنة البلدية للصفقات: تختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات وكذلك الملاحق الخاصة بالبلدية، وذلك في حدود المستويات المذكورة في المادتين 173 و 139.

- لقد استثنى المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مؤسسات معينة من الخضوع لرقابة لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة، ويتعلق الأمر بمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، حيث تمارس الرقابة على الصفقات العمومية التي تبرمها وفق أحكام النظام الداخلي لكل من المؤسستين، كذلك بالنسبة للصفقات العمومية التي تبرمها وزارة الدفاع الوطني، فإن الرقابة الخارجية السابقة عليها تختص بها لجنة أو لجان موضوعة لدى وزارة الدفاع الوطني على سبيل الحصر.¹³⁰

- لقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 تشكيلة كل لجنة على حدة، والتي تختلف من اللجنة إلى أخرى، إلا أنه وضع مبداء واحدا بالنسبة لطريقة تعيين الأعضاء، فباستثناء من عين يحكم وظيفته، يعين باقي الأعضاء ومستخلفوهم من قبل إداراتهم بأسمائهم وبصفتهم تلك المدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد

II- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية: أنشئت اللجنة القطاعية للصفقات أول مرة بموجب تعديل المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 سنة 2012، حيث كانت تتقاسم دور الرقابة على صفقات المصالح المتعاقدة المركزية مع اللجان الوطنية، هذه الأخيرة ثم الاستغناء عنها عند إصدار المرسوم الرئاسي 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

تحدث اللجنة القطاعية للصفقات لدى كل دائرة وزارية، وتتشكل من 08 أعضاء يرأسهم الوزير المعني أو ممثله، يعينون بموجب قرار من الوزير المعني نظرا لكفاءتهم، وباستثناء رئيس اللجنة ونائبه، يتم تعيين باقي الأعضاء ومستخلفوهم من قبل إداراتهم بأسمائهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

¹³⁰ - المادتين 167/02، 168 من من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، ينص على تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

تمارس اللجنة القطاعية للصفقات اختصاصات متعددة تتمثل فيما يلي:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية،
- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام إجراءاتها،
- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات الصفقات العمومية،
- في مجال الرقابة، تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق والطعون،
- في مجال التنظيم تتولى اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقات العمومية، واقتراح النظام الداخلي النموذجي الذي يحكم عمل لجان الصفقات.¹³¹
- في سبيل تنظيم عمل لجان الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، نظم المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مجال تدخل اللجان القطاعية في حدود المستويات التالية:
- دفتر شروط أو صفقة أشغال يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مليار دينار (1.000.000.000 دج) وكل مشروع ملحق في حدود المستوى المحدد في المادة 139.
- دفتر شروط أو صفقة لوازم يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000 دج) وكل مشروع ملحق في حدود المستوى المحدد في المادة 139.
- دفتر شروط أو صفقة خدمات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) وكل مشروع ملحق في حدود المستوى المحدد في المادة 139.
- دفتر شروط أو صفقة دراسات يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، مائة مليون دينار (100.000.000 دج)، وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المحدد في المادة 139.

¹³¹ - المواد: 180، 181، 183 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

- دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج)، وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المحدد في المادة 139.
- دفتر شروط أو صفقة دراسات أو خدمات للإدارة المركزية، يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، ستة ملايين دينار (6.000.000 دج) ، وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المحدد في المادة 139.
- صفقة تحتوي على البند المنصوص عليه في المادة 139 والذي يمكن أن يرفع تطبيقه المبلغ الأصلي للصفقة إلى مقدار المبالغ المحددة سابقا أو أكثر من ذلك.
- ملحق يرفع المبلغ الأصلي للصفقة إلى المستويات المحددة سابقا أو أكثر من ذلك في حدود المستويات المبينة في المادة 139.¹³²

ثانيا: القرارات الصادرة عن لجان الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

- تعتبر لجان الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية مركز اتخاذ القرار سواء كانت لجان صفقات للمصالح المتعاقدة أو لجانا قطاعية، ويكون قرارها إما بمنح التأشيرة أو رفض منحها، وفي الحالتين تتخذ قرارات اللجنة دائما بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا:
- قرار لجنة الصفقات بمنح التأشيرة: لقد ألزم المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المصالح المتعاقدة أن تطلب تأشيرة لجنة الصفقات المختصة قبل أي شروع في تنفيذ الصفقة إلا إذا كانت العمليات ذات طابع متكرر أو من نفس الطبيعة.

إذا عاينت لجنة الصفقات المختصة تطابقا لدفاتر الشروط أو الصفقات أو الملاحق الصادرة عن المصلحة المتعاقدة مع أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم

¹³²- المادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

الصفقات العمومية، تمنح التأشيرة لأجل مواصلة إجراءات إبرام الصفقة العمومية، فإن عدلت المصلحة المتعاقدة عن إتمام الصفقة بعد حصولها على التأشيرة، يجب عليها إبلاغ اللجنة المختصة بذلك.

تفرض التأشيرة التي تمنحها لجنة الصفقات المختصة على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب العمومي إلا إذا تم لاحقاً معاينة عدم مطابقة الصفقة للأحكام التشريعية.

الأصل أن تكون التأشيرة خالية من أي تحفظ قد تبديه لجنة الصفقات المختصة إلا أنه قد ترفق التأشيرة بتحفظات موقفة أو غير موقفة للصفقة:

- تكون التحفظات موقفة لإجراءات الصفقة إذا كانت متصلة بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق.

- تكون التحفظات غير موقفة إذا كانت متصلة بشكل مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق.¹³³

بعد أن تستلم المصلحة المتعاقدة مقرر التأشيرة، وترفع التحفظات المرافقة للتأشيرة إن كانت هناك تحفظات، تقوم بعرض مشروع الصفقة أو الملحق على هيئات الرقابة المالية السابقة لأجل الالتزام بالنفقة، وهذا قبل موافقة السلطة المختصة عليها والبدء في تنفيذها.

ما يؤكد حرص تنظيم الصفقات العمومية 15- 247 على ضمان رقابة فعالة على الصفقات العمومية، إجازته للجنة الصفقات المختصة سحب تأشيرتها التي سبقت ومنحتها قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار، وهذا الإجراء لا يكون إلا في حالتين:

- إذا تمت معاينة مخالفة أحكام تشريعية متعلقة بالصفقات العمومية من طرف هيئات الرقابة المالية السابقة.

¹³³ - المادة 195 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

- إذا قام المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف فقط بإخطار لجنة الصفقات المختصة كتابيا بمخالفة الصفقة للأحكام التشريعية.¹³⁴

II- قرار لجنة الصفقات برفض منح التأشيرة: يمكن للجنة الصفقات المختصة أن ترفض منح التأشيرة للمصلحة المتعاقدة لأجل متابعة إجراءات الصفقة العمومية، وذلك إذا عاينت مخالفة التشريع و/أو التنظيم الذي يحكم الصفقات العمومية، لاسيما ما يتعلق بمخالفة المبادئ التي تحكم الصفقات العمومية.

يترتب على رفض منح التأشيرة إصدار السلطة المختصة لمقرر التجاوز والذي يسمح للمصلحة المتعاقدة بمواصلة إجراءات الصفقة إذا كان رفض التأشيرة مؤسسا على مخالفة الأحكام التنظيمية، وهو الأمر الذي من شأنه التقليل من أهمية ونجاعة رقابة لجان الصفقات إذا كان يمكن تجاوز قرارها المبني على مخالفة أحكام تنظيمية، لاسيما وأن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف، وأن النص القانوني الإطار للصفقات العمومية هو مرسوم رئاسي والذي يعتبر نصا تنظيميا، أما إذا كان رفض منح التأشيرة مؤسسا على مخالفة الأحكام التشريعية فإنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز.

الفرع الثالث: الدور الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أهم جهاز إداري متخصص في مجال الوقاية من جرائم الفساد المالي والإداري ومكافحتها، وقد تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سعيا من المشرع إلى تدعيم الجهود الرامية إلى وضع حد للجرائم الفساد التي ما فتأت تتزايد يوما بعد يوم.

الفساد ظاهرة تتجاوز الحدود الجغرافية للدول لذلك اتسع نطاق الجهود الرامية إلى الوقاية منها ومكافحتها، حيث تم إبرام العديد من الاتفاقيات وتدخل العديد من الهيئات والمؤسسات

¹³⁴ - المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

الدولية كالمنظمة العالمية للتجارة، البنك الدولي، منظمة الشفافية العالمية... لتحقيق هذه الغاية . 135

بمصادقة الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تبنت المبادئ التي كرستها هذه الاتفاقية، وأهمها ضرورة أن تكفل كل دولة طرف في هذه الاتفاقية وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد، والمتمثلة بالنسبة للجزائر في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تستلزم الإحاطة بدورها الوقائي والقمعي التعريف بها (أولا) والصلاحيات التي تتمتع بها (ثانيا) للتوصل إلى تقييم دورها في مجال الوقاية من جرائم المال العام (ثالثا).

أولا: التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أجل تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي موضوعة لدى رئيس الجمهورية.

لقد جاءت الهيئة على أنقاض المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-233 كتجربة أولى لإنشاء جهاز متخصص في مكافحة الفساد، إلا أنه فشل في أداء الدور المنوط به ما أدى إلى حله سنة 2000.

بالرجوع إلى المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يمكننا تحليل النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والذي يمتاز بالخصائص التالية:

1- الهيئة سلطة إدارية مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية: لعل أهم أسباب فشل المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها كان عدم استقلاليته، حيث أنه لم يكن يتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ولا الإداري، بل كان مندرجا ضمن الجهاز

135- المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام

الإداري التقليدي وخاضعا لسلطة رئيس الحكومة الوزير الأول)، وبالتالي يكون أعضاؤه أثناء ممارسة مهامهم خاضعين لسلطته الرئاسية ما يجعلهم غير مستقلين عند أداء مهامهم. لأجل ذلك تبنى المشرع نموذج السلطة الإدارية المستقلة والتي يقصد بها تلك الهيئات الوطنية التي لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الهيئات الإدارية التقليدية إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية مع خضوعها للرقابة القضائية¹³⁶، وقد سبق تكريس هذا النموذج في مجالات عديدة كالمجال البنكي والاتصالات السلكية واللاسلكية، والتأمينات، والمنافسة... حيث تمتاز هذه السلطات كأصل عام باستقلالية عضوية ووظيفية تمكنها من ممارسة المهام المنوطة بها على أكمل وجه.

II- **تبعية الهيئة لرئاسة الجمهورية:** على الرغم من أن المشرع كيف صراحة الهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة ما يجعلها غير خاضعة لا للسلطة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، إلا أنه صرح من جانب آخر بوضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية، هذا الأخير وإن كان منتخبا من طرف الشعب ما يضيف على منصبه شرعية أكبر، فإنه يمثل رأس الجهاز التنفيذي وهو ما يعتبر انتقاصا من الاستقلالية المرجوة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وبالتالي التأثير على فعاليتها في مجال مكافحة الفساد.

ثانيا: **صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**

تتمتع الهيئة في سبيل إتمام عملها الرقابي بمجموعة صلاحيات منحها إياها القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 والمرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها:

I- **صلاحيات الهيئة المكرسة قانونا:** الأصل في مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن دورها وقائي وقمعي في نفس الوقت، إلا أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03

¹³⁶ - عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 09.

لسنة 2009 قد مهدت لإعادة تنظيم اختصاصات الهيئة والذي ترجمه تعديل القانون رقم 01-06 سنة 2010، حيث تم استحداث الديوان المركزي لقمع الفساد الذي منح سلطة التصدي وقمع جرائم الفساد، في حين بقي الدور الوقائي من هذه الجرائم للهيئة سواء كان ذلك على المستوى الوطني أو في إطار التعاون الدولي.¹³⁷

II- **صلاحيات الهيئة من خلال الأقسام التابعة لها:** منح المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، لكل قسم من أقسام الهيئة صلاحيات محددة ومكملة لبعضها البعض تتركز بشكل متكامل اختصاصات الهيئة في الوقاية من جرائم المال العام:

1- صلاحيات القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس: يكلف هذا القسم بعدد من المهام منها:

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحديد نماذج الفساد وطرقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته،
- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها،
- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة بالاعتماد على تكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديثة،
- تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات،
- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها،
- اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى للهيئة،

¹³⁷ - أمر رقم 10-05 مؤرخ في 26-08-2010، يتم القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20-02-2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 50، صادر في 01-09-2010.

- ترقية إدخال أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة،

- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته،

- إعداد تقارير دورية لنشاطاتها.

2- صلاحيات القسم المكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات: استحدث هذا القسم بموجب

تعديل المرسوم الرئاسي رقم 413-06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها سنة 2012 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64-12 رغبة

من المنظم في تفعيل إجراء التصريح بالامتلاكات، حيث يقوم على الخصوص ب:

- تلقي التصريحات بالامتلاكات للموظفين العموميين،

- اقتراح شروط وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات بالتشاور مع

المؤسسات والإدارات المعنية،

- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها، - استغلال التصريحات

المتضمنة تغييرا في الذمة المالية،

- جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على

إعطائها الوجهة المناسبة،

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.¹³⁸

3- صلاحيات القسم المكلف بالتنسيق والتعاون الدولي: بما أن جرائم الفساد وجرائم المال

العام هي جرائم عالمية تعني كل الدول وسعيا إلى التنسيق مع مختلف الدول للاستفادة من

تجاربها، استحدث القسم المكلف بالتنسيق والتعاون الدولي ضمن هياكل الهيئة عند تعديل

المرسوم الرئاسي رقم 413-06 سنة 2012، وهو مكلف على الخصوص ب:

¹³⁸ - المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، معدل ومتمم.

- تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى بهدف جمع المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد، والقيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية لتحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد، وتجميع وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته،
- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على تقديم الحلول المناسبة،
- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد ضمان تبادل منتظم للمعلومات ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان،
- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل ظاهرة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضراراً بمصالح البلاد وتقديم التوصيات الملائمة بشأنها،
- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك،
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.¹³⁹

¹³⁹ - المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، معدل ومتمم.

المبحث الثاني : الرقابة السابقة للهيئات المنتخبة على المال العام

تمارس الرقابة السياسية على المستوى الوطني عن طريق البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والذي يتمتع باختصاصات دستورية متعددة بداية بالاختصاص الأصيل وهو التشريع ووصولاً إلى اختصاصه الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق ما يعرف بالرقابة البرلمانية والتي قد تكون سابقة للعمل الحكومي أو لاحقة له.

تهدف الرقابة السابقة عموماً والرقابة البرلمانية السابقة خصوصاً إلى تصويب العمل الحكومي وتكيفه بما يتناسب مع المصلحة العامة وتطلعات الشعب (المطلب الأول)، حيث يكون للرقابة البرلمانية عظيم الأثر في إجبار وإلزام الجهات الإدارية المختلفة على التقيد بالقانون ومراعاة مبدأ المشروعية في تصرفاتها وأعمالها، خاصة وأن جلسات البرلمان تتم بصفة علنية وتنقل مجرياتها عن طريق وسائل الإعلام، الأمر الذي يجعل الضغط مزدوج الأثر في قاعة البرلمان.¹⁴⁰

على المستوى المحلي تمارس المجالس المحلية المنتخبة الرقابة السياسية بمدلولها الشعبي على الهيئات الإدارية اللامركزية مجسدة بذلك حق الشعب في تسيير مصالحه المحلية عن طريق ممثليه الشرعيين، والذي يكون عن طريق الرقابة السابقة على تسيير الأموال العامة للهيئات المحلية سواء كانت أملاكاً عمومياً أو أموالاً سائلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة السابقة للبرلمان

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها تلك الرقابة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية عضوية وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، حماية للمصالح العليا والحيوية للمجتمع

¹⁴⁰ - بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص ص 43، 44.

والدولة، وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري.¹⁴¹

الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة

تعتبر الحكومة في النظام السياسي الجزائري حكومة رئاسية من حيث التكوين وحتى من حيث العمل، لأن رئيس الجمهورية يختار الوزير الأول والحكومة مباشرة بعد انتخابه وليس على أساس نتائج الانتخابات التشريعية¹⁴²، وهذا مختلف عما هو مكرس في عدد من الأنظمة السياسية المقارنة حيث يمكن أن تلعب نتائج الانتخابات دورا حاسما في تحديد تركيبة الحكومة ورئيسها.

بعد تعيين أي حكومة يقع على عاتق هذه الأخيرة إعداد برنامج عملها والذي يقصد به ذلك المخطط الذي يتضمن مبادئ وأهداف ومحاور ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، فهو وعاء سياسة عامة واستراتيجية شاملة ومخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية¹⁴³

أولا: مفهوم مخطط عمل الحكومة

يمثل البرنامج الحكومي عموما الإطار العام الذي تنصب عليه ممارسة الآليات الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة، لكونه يعد نقطة البداية في العلاقة بين البرلمان والحكومة والأساس الذي يمكن البرلمان من ممارسة وسائله الرقابية لمساعدة الحكومة¹⁴⁴،

¹⁴¹ - عوابدي عمار، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، 2002، ص52

¹⁴² - لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2011، 2012، ص389.

¹⁴³ - بن صالح عبد القادر، "تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون، الواقع والتصور"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03، 2003، ص 11.

¹⁴⁴ - عادل الطبطبائي، "مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 01، 1997، ص29.

وهو بذلك يعتبر المعيار الرقابي الأصيل لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، لأن هذه الأخيرة تتصبب جلها على مدى مطابقة الإنجاز والتنفيذ لما هو مقدر في برنامج العمل الذي تمت المصادقة عليه.¹⁴⁵

لقد نعى المؤسس الدستوري منحى مغايرا لما هو متعارف عليه في إعداد برامج عمل الحكومات، إذ أنه وبمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008 لم يعد حق إعداد وضبط برنامج الحكومة معقودا للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) كما كان مكرسا قبل التعديل بل لرئيس الجمهورية، حيث تم استبدال مصطلح البرنامج الحكومة" بمصطلح "مخطط عمل الحكومة" وشتان بين المصطلحين، فإذا كان الأول يعبر عن محتوى وخيارات سياسية للحكومة، فإن الثاني هو مجرد خطة وآليات إجرائية من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وتبعاً لذلك تكون مناقشة النواب لمخطط العمل غير منصبة على مضمون ومحتوى برنامج الحكومة، إنما عن الكيفية التي سيتم بها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال وضع الوزير الأول لأحسن مخطط يكفل ذلك.¹⁴⁶

بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 - أعيد الاختصاص للوزير الأول في إعداد مخطط عمل الحكومة وتنسيق عملها لأجل ذلك، حيث غابت لفظيا العبارات التي تؤكد إعداد الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية كما كان النص قبل التعديل، إلا أن المضمون لم يتغير مادام المؤسس الدستوري لم يستبدل عبارة مخطط عمل الحكومة ببرنامج عملها، ومخطط عمل حكومة السيد أحمد أويحي لسنة 2017 خير دليل على ذلك.

¹⁴⁵ - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، دت، ص 107.

¹⁴⁶ - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 95.

ثانيا: مناقشة مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني

يتم عرض مخطط عمل الحكومة في مجلس الوزراء بداية ليعاد تقديمه أمام البرلمان بغرفتيه، وقد أُلزم دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل الحكومة أمام غرفتي البرلمان، على عكس عرض بيان السياسة العامة الذي يكون عرضه إلزاميا أمام المجلس الشعبي الوطني وجوازيا أمام مجلس الأمة.

1- **تقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني:** رجوعا إلى المادة 94-01 من دستور 1996 المعدل والمتمم والمادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، يتبين أن إعداد الحكومة لمخطط عملها وعرضه في مجلس الوزراء لا يكون كافيا ما لم يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال مدة أقصاها 45 يوم من تاريخ تعيين الحكومة، وتقديم عرض عنه أمام مجلس الأمة .

II- **آثار مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة:** إذا وافق نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليهم، فإنه يدخل حيز التنفيذ، طبعا بعد عرضه على مجلس الأمة، ويقع عبء تنفيذه على عاتق الحكومة حيث تكون هذه الأخيرة ملتزمة في مواجهة النواب بالمخطط المصادق عليه.

من جهة أخرى يكون المجلس الشعبي الوطني ملزما بالسهر والمساهمة في تنفيذ المخطط الذي صادق عليه من خلال الموافقة على مشاريع القوانين التي تقترح في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة وتتوافق معه، ورفض تلك التي تقدمها الحكومة وتتضمن خرقا لما تم الاتفاق عليه مسبقا.

أما إذا تم رفض مخطط العمل بعدم المصادقة عليه فإن ذلك يرتب أثرين غاية في الأهمية وهما:

1- **استقالة الحكومة وجوبا:** في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية

وهذه نتيجة منطقية لضمان عدم الوصول فيما بعد إلى حالة انسداد بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، لأن هذا الأخير يتمتع بوظيفة أصيلة هي مناقشة مشاريع القوانين المقترحة من طرف الحكومة والتصويت عليها، فلا يمكن عندئذ تصور المجلس الشعبي الوطني يناقش ويصوت على قوانين تصدر تنفيذًا لمخطط عمل رفضه بداية، لذلك تكون استقالة الحكومة القائمة الحل الأمثل تقاديا لأي مأزق سياسي.¹⁴⁷

2- حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا: يعتبر الحل أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني واعتبر من أدوات تحقيق التوازن بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، فإذا كانت الأخيرة تملك حق سحب الثقة من الحكومة فإن هذه الأخيرة يحق لها حلها، وتأسيسا على ذلك لا يمكن تصور وجوده في ظل النظام المجلس لأن الحكومة تكون تابعة للبرلمان ولا يتصور أن يقوم التابع بعزل المتبوع، كما لا يوجد في ظل النظام الرئاسي.¹⁴⁸

يقصد بحل البرلمان إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة.

ثالثا: تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المقدم من طرف الوزير الأول فإنه يكون ملزما بتقديم عرض عنه أمام مجلس الأمة، بالشكل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.¹⁴⁹

1- دور مجلس الأمة بالنسبة لمخطط عمل الحكومة: ما يلاحظ على دور مجلس الأمة بمناسبة نظره في العرض المقدم أمامه أنه بمثابة قيد شكلي فقط وضعه المؤسس الدستوري

¹⁴⁷ - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 117.

¹⁴⁸ - فاتن محمد حسين كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ظل دستورها الصادر عام

1973 وتعديلاته دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011، ص 581.

¹⁴⁹ - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 119.

على الحكومة، لأن دور مجلس الأمة بمناسبة تلقيه لعرض عن مخطط عمل الحكومة مختلف تماما عن دور المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالنظر إلى عدة جوانب:

1- اشترط دستور 1996 على الوزير الأول أن يقدم "مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، في حين ألزمه بتقديم عرض حول مخطط العمل" فقط، أي مجرد قراءة الأهداف المخطط ومحاوره الأساسية دون التفاصيل والجزئيات والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها، ما يعني أن هذا العرض هو مجرد إعلام لمجلس الأمة بهذا المخطط.

2- منح المشرع أعضاء المجلس الشعبي الوطني أجل 07 أيام بعد تبليغهم بمخطط عمل الحكومة للشروع في مناقشته، وهذه المدة تسمح لهم بالتعمق في دراسته والإحاطة بجميع جوانبه، لكن هذه المدة لم تمنح لأعضاء مجلس الأمة، ما يؤكد أن ما على هذا الأخير سوى الاستماع للعرض الذي يقدمه الوزير الأول دون تمكنهم من الإطلاع على تفاصيل المخطط.

3- إن دور مجلس الأمة إزاء مخطط عمل الحكومة مرتبط بموقف المجلس الشعبي الوطني، لأن الوزير الأول لا يكون ملزما بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الأمة إلا إذا وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وخلال 10 أيام التي تعقب الموافقة عليه، فإن رفض هذا الأخير الموافقة على المخطط لا يتم عرضه على مجلس الأمة أصلا.

4- لم يأذن المؤسس الدستوري ولا المشرع في القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من تقديم عرض عن مخطط عمله، رغم ذلك وعمليا فإن مجلس الأمة أنشأ ممارسة دستورية مكنت أعضائه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم حول العرض المقدم أمامهم عن مخطط العمل، وفي المقابل قبل رؤساء الحكومات المتعاقبين الرد على هذه

التدخلات، وهذه خطوة جادة لتنمية علاقات التعاون وبناء حوار دستوري بين الحكومة ومجلس الأمة.¹⁵⁰

II- الآثار المترتبة على عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة: بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يمكن لهذا الأخير أن يصدر لائحة، قد تتضمن هذه اللائحة تأييدا للحكومة ما من شأنه أن يدعم مركزها، أو انتقادا لمخطط العمل فتلعب اللائحة عندئذ دور إنذار للحكومة بضرورة أخذ التوصيات الصادرة عن مجلس الأمة بجدية، دون أن يؤدي ذلك بأي حال إلى استقالة الحكومة، لأن هذه المكنة منحت للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، رغم ذلك قد تشكل اللائحة التزاما أدبيا على الحكومة عند تنفيذها لمخطط عملها.

إن اللائحة التي تصدر عن مجلس الأمة لا تترتب عنها أية مسؤولية للحكومة، فالمؤسس الدستوري لم يرتب عنها أي أثر دستوري، وحتى عمليا يصعب إصدار مجلس الأمة للائحة ضد الحكومة نظرا لأن النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترط توقيع ثلاثين (30) عضوا على الأقل القبول اقتراح اللائحة ، وهذا النصاب يصعب الوصول إليه نظرا لأن أغلبية المنتخبين ينتمون النفس الحزب المسيطر على الغرفة الأولى والذي غالبا ما يكون على توافق مع الحكومة، حتى الجزء المعين فليجوه إلى اللائحة مستبعد عمليا أيضا لأنه معين من طرف رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: مصادقة البرلمان على قانون المالية

تحتاج الحكومة في بداية حياتها السياسية إلى مصادقة البرلمان على مخطط عملها، هذا المخطط يحتاج لأجل تنفيذه في أرض الواقع إلى إعتمادات مالية لا يتم الحصول عليها إلا بموجب قانون المالية للدولة.¹⁵¹

¹⁵⁰ - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 114.

¹⁵¹ - بن صالح عبد القادر، مرجع سابق، ص 15.

نص القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة 06 منه على أن الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وقد ساهم هذا القانون بشكل كبير في تحديد مضمون كل من قانون المالية والميزانية والتميز بينهما على اعتبار أن هذه الأخيرة مجرد وثيقة إدارية تعبر عن الخطة المالية لمخطط عمل الحكومة، أما قانون المالية فهو أوسع حيث تشكل الميزانية جزءا منه، ما يستدعي التطرق إلى مفهوم قانون المالية (أولا) ومراحل إعداده مع تقديم وجهة نظر حول دور البرلمان في المجال المالي (ثانيا).

أولا: مفهوم قانون المالية

قبل التطرق إلى مفهوم قانون المالية تجدر الإشارة إلى أن الجزائر وفي إطار خوضها التجربة إصلاح وعصرنة ميزانيتها اعتمدت مشروع "عصرنة الميزانية العامة"، وهو مشروع يدخل ضمن نطاق عدة إصلاحات تبنتها الحكومة الجزائرية بداية من سنة 2008 من أجل دعم الاقتصاد الوطني من خلال الاستثمارات المنتجة التي تعتبر محرك التنمية.

يتضمن مشروع عصرنة الميزانية العامة مراجعة للمالية العامة للدولة وذلك بالانتقال

من ميزانية تعتمد على الوسائل إلى ميزانية تعتمد على النتائج، ويهدف هذا المشروع إلى:

- تسهيل الاختيارات الإستراتيجية وهذا من خلال توفر المعلومات وتحقيق جودة أحسن،

- تحسين قدرة التنبؤ بالنفقات العمومية،

- إعطاء مسؤولية أكبر لأعوان الإدارات المسؤولة عن الأملاك الوطنية،

- تقوية متابعة تنفيذ الميزانية العامة وفعالية وضع السياسات،

- تسهيل عملية الرقابة على النفقات العمومية،

- تحسين استعمال واستغلال الأملاك الوطنية من خلال شفافية التسيير،

- إعطاء أولوية للتخطيط الإستراتيجي لترشيد الإنفاق العام،

- تعزيز الفعالية والكفاءة اللتان تسمحان بضبط الميزانية العامة في الوقت المناسب وبضمن

الجودة اللازمة لتنفيذ الرقابة المالية السليمة.

يعد مصطلح "قانون المالية" أوسع من مصطلح "الميزانية" حيث أن الأول يضم مجموعة من الحسابات منها ميزانية الدولة، والميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة أما الميزانية فما هي إلا حساب من بين الحسابات المتميزة عن غيرها.

- **قانون المالية التكميلي أو المعدل:** الأصل في قانون المالية أنه يكون للسنة المدنية، حيث تختتم كل سنة مالية بتسجيل كل العمليات المالية بصفة واضحة وتفصيلية لكل جوانب الإنفاق والتحصيل وتضمن في وثيقة واحدة ليتم عرضها على البرلمان، وهذا ما يعرف بمبدأ السنوية، إلا أنه قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ما يؤدي إلى عدم إمكانية قانون المالية للسنة مواكبة ومواجهة هذه المستجدات كونه أعد وفقا لتقديرات واعتبارات مغايرة، لأجل ذلك تلجأ الحكومة إلى ما يعرف بالقوانين التكميلية أو المعدلة لحل هذه الإشكالات وإدخال التعديلات اللازمة.

II- **قانون ضبط الميزانية:** قانون ضبط الميزانية هو تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية الخاصة بكل سنة مالية ، فهو يعتبر من بين العناصر الأساسية في التشريع المالي وقاعدة هامة لإعداد قوانين المالية اللاحقة لأنه يسمح للبرلمان بتقديم نتائج التنفيذ الفعلي عن طريق إجراء مقارنة بين قانون المالية المصادق عليه والواقع.

ثانيا: مراحل إعداد قانون المالية

يقصد بعملية إعداد الميزانية العامة للدولة تلك العملية التي يتم بها إجلاء النقاب عن سياسة الحكومة وبرنامج عملها من خلال تحديد السلطة التي تتولى إعداد الميزانية العامة ودراسة طريقة ذلك الإعداد، وكذلك من خلال تقدير النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستجني للوصول إلى بناء قويم للوثيقة المتضمنة قانون المالية.¹⁵²

¹⁵² - يوسف شباط، " إعداد الموازنة العامة للدولة علما وعملا، دراسة مقارنة"، مجلة الأمن والقانون، دبي، السنة 09، العدد 01 2001، ص 165.

يمر قانون المالية بمرحلتين أساسيتين: مرحلة إدارية تقوم بها السلطة التنفيذية والمتمثلة في وضع تقديرات تفصيلية للإيرادات العمومية والنفقات العمومية، ومرحلة تشريعية وتعرف بمرحلة الترخيص حيث يقوم نواب البرلمان بمناقشة كل أجزاء المشروع والمصادقة عليه.

- **المرحلة الإدارية لقانون المالية:** في هذه المرحلة يتم إعداد مشروع قانون المالية من خلال تقدير النفقات والإيرادات المحتمل تغطيتها من طرف الحكومة بمشاركة مختلف الوزارات التي تمثل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، فإجراء تحضير واعداد مشروع قانون المالية يندرج ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية لاعتبارات عديدة، لعل أهمها كونها السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العامة مع مراعاة التوازن المالي، فهي الأقدر على معرفة احتياجات مختلف المرافق وأجهزة الدولة ومصالحها، استنادا إلى المعلومات والبيانات التي تمكنها من الوقوف على المقدرة المالية للدولة .

بالرجوع إلى القانون رقم 87-17 المتعلق بقوانين المالية يتبين أن هذا الأخير أغفل الإشارة إلى الجهة المختصة في الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية والمراحل التي يمر بها، إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 95-54 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية قد منح هذا الأخير في المادة 06 منه سلطة تطبيق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها للتصويت.

1- المديرية العامة للميزانية: تعتبر المديرية العامة للميزانية حسب المرسوم التنفيذي رقم 364-07 الذي يحدد تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية من أهم هياكل وزارة المالية، حيث تتكون من خمسة (05) أقسام أربعة منها تمارس مهام مشتركة إضافة إلى مفتشية لمصالح الميزانية.

تتولى المديرية العامة للميزانية برئاسة مديرها العام وبمساعدة مديرين (02) للدراسات ورئيس دراسات، المساهمة في إعداد سياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات

المعنية والمبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي في هذا المجال، إضافة إلى دراسة واقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها.

تتولى المديرية العامة للميزانية بشكل أساسي إعداد مشروع الميزانية وضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها، كما تساهم فيما يخصها في دراسة وتحضير وتطبيق الاتفاقات والاتفاقيات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة ومتابعة إصلاح الميزانية.

2- المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك: حيث تساهم هذه المديرية في إعداد مشروع الميزانية وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية، وكذلك الإجراءات الخاصة بالأملاك الوطنية على اعتبار أن هذه الهيئات من الهياكل الأساسية التابعة لوزارة المالية التي تتولى عمليات تحصيل الإيرادات.

153

3- المديرية العامة للخزينة: تختص المديرية العامة للخزينة بمهام متعددة أهمها في مجال الميزانية العامة للدولة: العمل على تطوير نشاطات تحصيل الموارد المالية، ووسائل الدفع الضرورية لتغطية الاحتياجات المالية المتصلة بتنفيذ الميزانية والتعهدات المالية للدولة في الأخير تجدر الإشارة إلى أن عملية إعداد قانون المالية يجب أن تراعي نقطتين أساسيتين:

- اتجاهات السياسة العامة للدولة واتجاهات الحالة الاقتصادية الدولية، لاسيما بالنسبة للجزائر والتي تعتمد في ميزانيتها العامة بشكل كبير على أسعار البترول، والذي يؤثر على الإيرادات العامة للدولة من خلال المردودية المالية للجباية البترولية.

- أثر القوانين والقرارات الصادرة بعد صدور قانون المالية للدولة ومدى تأثيرها على هذا الأخير.

154

¹⁵³ - بن يحي أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، مرجع سابق، ص 116.

¹⁵⁴ - فقير سامية، مرجع سابق، ص 160.

II- المرحلة التشريعية لقانون المالية: بعد أن يتم وزير المالية عمله بإعداد مشروع قانون المالية يعرض في مجلس الوزراء وبعد موافقة الحكومة، يوضع المشروع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر من كل سنة.

بعد إيداع المشروع لدى المجلس الشعبي الوطني يتم تسجيله في جدول أعماله وتعلم به الحكومة والنواب، ثم يحيله رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى لجنة المالية والميزانية .

II- المرحلة التشريعية لقانون المالية: بعد أن يتم وزير المالية عمله بإعداد مشروع قانون المالية يعرض في مجلس الوزراء وبعد موافقة الحكومة، يوضع المشروع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر من كل سنة.

بعد إيداع المشروع لدى المجلس الشعبي الوطني يتم تسجيله في جدول أعماله وتعلم به الحكومة والنواب، ثم يحيله رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى لجنة المالية والميزانية من أجل دراسته بصفة دقيقة ومفصلة لأجل اكتشاف النقائص والثغرات الموجودة، مع تقديم الملاحظات المناسبة والتوصيات البناءة أثناء إعداد التقرير التمهيدي المتعلق بنص مشروع قانون المالية لتقديمه للجلسة العامة لأجل مناقشته.

المطلب الثاني: الرقابة السابقة للمجالس المحلية

تعتبر اللامركزية أساسا متينا تقوم عليه الديمقراطيات الحديثة ونظاما إداريا هاما لتسيير شؤون الدول، حيث أضحت معيارا مهما من معايير قياس الحكم الراشد في أي دولة. تعد المجالس المحلية المنتخبة باعتبارها أجهزة المداولة على مستوى البلدية والولاية الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعايته مصالحه.

الفرع الأول: الرقابة السابقة للمجالس المحلية على الأملاك العمومية للبلدية والولاية

تعتبر كل من البلدية والولاية الجماعات الإقليمية للدولة وهي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ومن المظاهر التي تجسد تمتعها بالاستقلالية تملكها لأملاك عمومية وخاصة.¹⁵⁵ لقد منح كل من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المجالس الشعبية البلدية

أولا: الرقابة السابقة للمجلس الشعبي البلدي على الأملاك العمومية للبلدية

لقد نظمت النصوص القانونية السابقة المتعلقة بالبلدية والولاية القواعد المتعلقة بالأملاك العمومية للبلدية والولاية من حيث تكوينها واستغلالها، إلا أن ما يميز كل من القانونين 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية أنهما تضمنا فصلا خاصا بالأملاك البلدية والأملاك الولائية، وهذا دليل على أهمية هذه الأملاك بالنظر إلى ضرورة تثمينها وزيادة مردوديتها لتساهم في المداخل الوطنية لاسيما بالنسبة للأملاك الخاصة للبلدية والولاية، وضرورة حمايتها والحفاظ عليها بالنسبة للأملاك العمومية.

- **تكوين وسير المجلس الشعبي البلدي** : ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهد مدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، حيث تجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انتهاء العهدة الجارية.

¹⁵⁵ - فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر 2000-2010، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011، 2012، ص 273.

يتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى واستبعاد القوائم التي لم تحصل على 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويعلن رئيسا متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح أو المرشحة الأصغر سنا.

II- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية الأملاك العمومية التابعة للبلدية: لقد منح القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية للمجلس الشعبي البلدي وسائل رقابية وقائية على الأملاك البلدية العمومية والخاصة على حد سواء، ويمكن إجمال الوسائل الرقابية على الأملاك العمومية للبلدية فيما يلي:

1- السهر على مسك وتحيين سجلات الجرد: يعتبر الجرد وسيلة لإعطاء الوصف الدقيق للأملاك العمومية العقارية والمنقولة، كما يلعب دورا هاما في معرفة حركة هذه الأملاك بين الإدارات المختلفة.

تلزم البلدية وعلى غرار باقي الإدارات والمصالح المالكة أو المسيرة للأملاك العمومية بجرد هذه الأخيرة وتدوين الجرد في سجلات معدة خصيصا لذلك ، وقد منح المشرع في قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي سلطة الإشراف على مسك وتحيين سجلات جرد الأملاك العمومية للبلدية العقارية والمنقولة.

يمكن إبداء ملاحظتين حول الاختصاص الممنوح للمجلس الشعبي البلدي بشأن الإشراف على مسك سجلات الجرد:

- عند ممارسة المجلس الشعبي البلدي لهذا الاختصاص فإنه يكون مسؤولا عن ذلك أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- إن إشراف المجلس الشعبي البلدي على سجلات الجرد لا يقتصر فقط على الإشراف على مسكها، بل يمتد إلى الإشراف على تحيينها ليشكل بحق أداة لمعرفة الذمة الحقيقية للأمالك البلدية وحركاتها المختلفة لقد ألزم إذن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية هذه الأخيرة بجرد أملاكها المنقولة والعقارية بعد تطهير وضعيتها، وفي إطار هذا المسعى ربط إجراء أي نفقة متعلقة بملك من الأملاك البلدية بضرورة جرده في سجل جرد الأملاك البلدية.

2- اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية: الأصل أن الأملاك

البلدية المنتجة هي تلك الأملاك التابعة للأملاك الخاصة للبلدية، لأنها تتسم بطبيعة مالية وامتلاكية تجعلها محلا لعدد من التصرفات القانونية كالبيع والإيجار والتبادل وحقوق الامتياز، لذلك فهي تساهم في مداخيل البلدية وإن كانت بنسبة ضئيلة تقدر بحوالي 05% من إيرادات التسيير للبلديات، هذه النسبة تختلف حسب حجم ممتلكات البلدية.¹⁵⁶

بالنسبة للأملاك العمومية للبلدية فإنها وإن كانت غير قابلة للتصرف ولا للحجز ولا للاكتساب بالتقادم، فإنها قد تكون محل شغل خاص لجزء منها والذي لا يكون إلا بمقابل. يقصد بالاستعمال أو الشغل الخاص للأملاك العمومية انفراد شخص أو مجموعة أشخاص باستعمال جزء من الملك العمومي، وهو حق مانع يترتب عليه حرمان باقي الأفراد من استعماله مادام أن هذا الانتفاع يتم بشكل غير طبيعي في غير الغرض الذي خصص له الملك العمومي.

يأخذ الاستعمال الخاص للأملاك العمومية شكل ترخيص مسبق أو شكل عقد:

1- الإستعمال الخاص للأملاك العمومية بموجب ترخيص: هو ذلك الاستعمال الذي يقوم على انتزاع قطعة من الأملاك العمومية المخصصة لاستعمال الجميع لفائدة فئة خاصة من المستعملين أو المستفيدين.

¹⁵⁶ - براهيمى سهام، براهيمى فائزة، "مالية البلدية في ظل قانون البلدية الجديد 10-11 ودورها في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، 2013، ص 647.

يمتاز هذا الاستعمال بأنه استعمال مؤقت وقابل للإلغاء بدافع المنفعة العامة أو بسبب حفظ النظام العام، كما يترتب على الاستفادة منه دفع أتاوى، وهو يأخذ شكل رخصة الوقوف ورخصة الطريق.

2- الاستعمال الخاص للأمالك العمومية بموجب عقد: يقوم هذا الاستعمال على إبرام عقد يتضمن منح امتياز عن استعمال الأملاك العمومية، بين الإدارة مانحة الامتياز وأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاضعة للقانون العام أو الخاص.

يتميز الاستعمال الخاص بناء على عقد بمجموعة خصائص:

- تعتبر العقارات محل عقد الامتياز غير منتزعة من الأملاك العمومية،

- تبرم عقود الامتياز لمدة طويلة بشرط ألا تتجاوز 65 سنة،

- حيث تملك الإدارة التي منحتها حق إلغائه بدافع

- يعتبر استعمالاً مؤقتاً وقابل للنقض المنفعة العامة،¹⁵⁷

- إذا كان عقد الامتياز وارداً على مرفق عمومي وقام صاحب الامتياز (المستفيد من

الاستعمال الخاص للملك العمومي) بإنجاز منشآت على ملحق الملك العمومي بغرض

استغلال هذا المرفق، فإن هذا الاستعمال يكون منشأ لحقوق عينية على المنشآت المقامة

بالنظر إلى أهمية مداخل أملاك البلدية باعتبارها مورداً ثابتاً ومستقراً، فإنه يقع على عاتق

المجلس الشعبي المنتخب القيام بدور أكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج وأتاوى الأملاك

وتحصيلهم الفعلي.

3- قبول أو رفض الهبات والوصايا: يحق للبلدية أن تتلقى هبات ووصايا سواء من

أشخاص طبيعية أو معنوية، وسواء كانت هبات وطنية أو أجنبية، وهي تعتبر من الأملاك

الخاصة للبلدية، إلا أن هذه الأخيرة قد تدخلها طائفة الأملاك العمومية التابعة لها عن طريق

¹⁵⁷ - ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد،

تلمسان 2014، 2015، ص 193.

إجراء التصنيف، وتبعاً لذلك تعتبر رقابة المجلس الشعبي البلدي على قبول أو رفض الهبات والوصايا رقابة سابقة على الأملاك العمومية بطريق غير مباشر.

لقد أخضع قانون البلدية 10-11 قبول أو رفض الهبات والوصايا المقدمة للبلدية إلى قيتين شكليين:

4- الدور الاستشاري للمجلس الشعبي البلدي: لقد منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي دوراً استشارياً استباقياً قبل قيام البلدية بعدد من التصرفات المتعلقة بالأملاك العمومية للبلدية، وعلى الرغم من أن الاستشارة تكون عادة غير ملزمة، إلا أن رأي المجلس الشعبي قد تكون له أهمية ويؤخذ به إذا كان متوافقاً مع ضرورة حماية وترقية الأملاك العمومية البلدي.¹⁵⁸

لقد ألزم قانون البلدية 10-11 رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية باستشارة المجلس مسبقاً وذلك في عدد من التصرفات:

ثانياً: الرقابة السابقة للمجلس الشعبي الولائي على الأملاك العمومية للولاية

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في الولاية وهو بهذه الصفة يتولى القيام بصلاحيات عديدة منحها إياه قانون الولاية 07-12، إضافة إلى سلطة التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة وذلك بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

أ- تكوين وسير المجلس الشعبي الولائي: ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعهدته مدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، حيث توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.¹⁵⁹

¹⁵⁸ -- المادة 57 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية.

¹⁵⁹ -- المادة 65 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات.

خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات يجتمع المجلس الشعبي الولائي برئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه، حيث يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين (35)% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، ويكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات فإن تساوت الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.¹⁶⁰

يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية.

II- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال حماية الأملاك العمومية للولاية: يضطلع المجلس الشعبي الولائي في مجال رقابته على الأملاك العمومية للولاية باتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لحماية هذه الأملاك والحفاظ عليها في مواجهة أي اعتداء مهما كان مصدره، إلا أن اختصاصاته هذه مقارنة باختصاصات المجلس الشعبي البلدي تعتبر أقل اتساعا.

1- قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية: تعتبر الهبات والوصايا من الأملاك الخاصة للولاية إلا أنها يمكن أن تصنف وتدرج ضمن أملاكها العمومية.

¹⁶⁰ - المادة 59 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية.

منح قانون الولاية 07-12 حق قبول أو رفض الهبات والوصايا المقدمة للولاية إلى المجلس الشعبي الولائي سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة أم لا، فإن قرر المجلس قبول هذه الهبات اندرجت ضمن الأملاك الخاصة للولاية، فإن قررت هذه الأخيرة تصنيفها فإنها تدخل عندئذ طائفة الأملاك العمومية للولاية.

2- حماية وترقية الأملاك العمومية للولاية: يمارس المجلس الشعبي الولائي في إطار هذه الصلاحية عددا من المهام ترمي إلى توفير الحماية اللازمة والضرورية للأملاك العمومية للولاية، ومن هذه الصلاحيات نذكر:

- مبادرة المجلس الشعبي الولائي بكل عمل من شأنه حماية وتنمية الأملاك الغائبة في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها،

- تصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية،

- إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب، وحماية التراث التاريخي والثقافي والفني والحفاظ عليه، وذلك بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، وبالتنسيق مع البلديات والهيئات والجمعيات المعنية

3- صيانة الأملاك العمومية للولاية: يمارس المجلس الشعبي الولائي في إطار سهره على حماية الأملاك العمومية للولاية والحفاظ عليها، صلاحيات صيانة الأملاك العمومية التي تحتاج إلى صيانة، ومثال ذلك المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.

4- الدور الاستشاري للمجلس الشعبي الولائي: عند تحويل الأملاك الخاصة التابعة للولاية إلى الأملاك الوطنية العمومية التابعة للدولة، يكون إدراجها في هذه الأخيرة بقرار من الوالي بعد الاستشارة المسبقة للمجلس الشعبي الولائي.¹⁶¹

¹⁶¹ - المادة 34 من القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتمم.

الفرع الثاني: الرقابة السابقة للمجالس المنتخبة على مالية الجماعات الإقليمية

إذا كان الدستور لم يشر إلا إلى رقابة البرلمان على اختصاصات الحكومة لاسيما في شقها المالي، فإن كلا من قانوني البلدية والولاية قد أسهبا في الحديث عن الاختصاص الرقابي للمجالس المنتخبة في المجال المالي.

تمتاز مالية الجماعات المحلية بنوع من الخصوصية بالنظر إلى عدة جوانب أهمها قيامها على مصادر تمويل ذاتية تعتبر مقياسا لمدى استقلالية هذه الجماعات ماليا من عدمه، وهو أمر يستدعي الوقوف عنده لبعض

أولا: النظام القانوني لمالية الجماعات الإقليمية

تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية وما يترتب عنها من استقلالية مالية وهو ما يعبر عنه بالمالية المحلية، والتي يقصد بها كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية وتضمن استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية، فهي تعني الموارد الداخلية والخارجية التي تعود للجماعات المحلية، كما يقصد بها ميزانية الجماعات المحلية والحسابات الخاصة بها.¹⁶²

- مصادر تمويل الجماعات الإقليمية: تتكون مالية الجماعات المحلية من كل الموارد المالية المتاحة وهو ما يعبر عنه بالتمويل المحلي هذا الأخير تربطه علاقة تناسب مع استقلالية الجماعات المحلية، حيث أنه كلما تحكمت الجماعات الإقليمية في تمويلها الذاتي كلما زادت استقلاليتها المالية عن الهيئات المركزية، لذلك يكون من أهم التحديات الواقعة على عاتق الجماعات المحلية قدرتها على ضبط وتوفير مصادر تمويل ذاتية تجعلها بمنأى

¹⁶²- بوجلال أحمد، " مالية الجماعات المحلية: ميزانية الولاية"، مجلة دراسات - العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، العدد 26، 2016 ص 237.

عن الإعانات والدعم المقدم من الدولة والذي يشكل مظهرا من مظاهر التبعية المالية للجماعات المحلية.¹⁶³

بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12

المتعلق بالولاية يتضح أن موارد الجماعات المحلية قد تكون ذاتية أو خارجية:

- **الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية:** تكون الجماعات المحلية مسؤولة عن تعبئة مواردها الخاصة وعن تسييرها التسيير الأمثل، ويمكن إجمال الموارد الذاتية للجماعات المحلية في:

أ- **حصيلة الجباية والرسوم:** وهي المداخيل التي تحصل عليها الجماعات المحلية على سبيل الإلزام ودون مقابل معين عن طريق الضرائب المفروضة، أو مقابل خدمات مقدمة لصالح الأفراد عن طريق مختلف الرسوم، ومثال ذلك: الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، قسيمة السيارات...

ب- **مداخيل أملاك الجماعات المحلية:** إذا كانت الموارد الجبائية تشكل أساسا للموارد المحلية فإنها غير مستقرة وتعرف تقلبات تعود إلى طبيعة المحيط الاقتصادي للبلاد، على خلاف موارد الأملاك البلدية والولائية والتي تتميز بكونها دائمة ومستقرة، لذلك فإن تحسين مستوى موارد الجماعات المحلية يفرض على المنتخبين المحليين القيام بدور أكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج وأتاوى الأملاك وتحصيلهم الفعلي.

ج- **إيرادات الاستغلال المالي:** تتشكل هذه الإيرادات من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن، الكيل، القياس، إضافة إلى عوائد الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها والإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف والحظائر العمومية.¹⁶⁴

¹⁶³ - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الجزائر 03، 2010، 2011، ص 31.

¹⁶⁴ - بوعيسى سمير، "أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 05 2017، ص ص 43، 44.

2- الموارد الخارجية للجماعات المحلية: على الرغم من أن الموارد الذاتية للجماعات المحلية تدعم استقلاليتها من الجانب المالي فإنها لا تغطي كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية حيث من شأن الاعتماد عليها فقط أن يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة، لذلك يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية والتي يكون مصدرها خارج نطاق الوحدات المحلية.

تبرز أهمية الفصل بين الموارد الذاتية للجماعات المحلية ومواردها الخارجية من خلال إبراز مدى الاعتماد الذاتي للجماعات المحلية على إمكانياتها ومواردها الذاتية، وإبراز حجم الموارد الخارجية وبالتالي الحكم على مدى تبعيتها مالياً للهيئات الوصية.

تتمثل الموارد الخارجية للجماعات المحلية أساساً في:

أ- الإعانات: غالباً ما تتلقى الجماعات المحلية إعانات من الدولة حيث تهدف هذه الإعانات إلى تحقيق أهداف اقتصادية وأخرى اجتماعية، تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والغنية.

لقد حدد كل من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الحالات والأسباب التي تحتم على الدولة التدخل لأجل منح إعانات ومخصصات للجماعات المحلية، واشترط أن توجه للغرض الذي منحت من أجله:

- عدم كفاية مداخل الجماعات المحلية مقارنة بمهامها وصلاحياتها،
- عدم المساواة بين مداخل الولايات،
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،
- تغطية التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة لاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات أو الأضرار،
- تحقيق الأهداف

الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً،

- نقص قيمة الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية لاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قوانين المالية

ب- القروض المحلية: يقصد بها الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية عن طريق الالتجاء إلى البنوك أو المؤسسات المالية المتخصصة، نظير تعهدا برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض¹⁶⁵.

اشترط كل من قانون البلدية والولاية أن تكون القروض التي يتم اللجوء إليها كمصدر تمويل خارجي موجهة لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل ، وهو أمر عادة ما لا تلتزم به الجماعات المحلية ما أدى إلى تراكم الديون وفوائدها والذي يعتبر من أسباب العجز المالي لعدد كبير من الجماعات المحلية لاسيما البلديات.

ج- الهبات والوصايا: يقصد بها حصيلة ما يتم التبرع به مباشرة إلى الهيئات المحلية أو بشكل غير مباشر من خلال المساهمة في تمويل المشاريع التنموية المحلية.

II- أسباب التبعية المالية للجماعات الإقليمية:

سبق القول أن هناك علاقة تناسب بين ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية وبين عدم استقلاليتها ماليا وهو حال معظم الجماعات المحلية في الجزائر لاسيما البلديات، وهذا راجع إلى عدة أسباب نذكر منها:

- عدم كفاية مصادر التمويل الذاتي للجماعات المحلية وعجزها عن تغطية الاحتياجات المحلية، فمثلا تمتاز الجباية المحلية بضعف التحصيل الجبائي إضافة إلى هيمنة الدولة على الحصيلة الجبائية حيث تتحصل الأخيرة على أكبر نصيب من الضرائب وأكثرها مردودية، بينما تتركز الجباية المحلية على أوعية ضعيفة، إضافة إلى تناقص معدلات بعض الضرائب والغاء البعض الآخر.¹⁶⁶

¹⁶⁵ - حاجي محمد، "استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية

والإنسانية، جامعة تبسة، المجلد 08، العدد 16، 2017، ص 87.

¹⁶⁶ - مسعودي عبد الكريم، " تفعيل الجباية المحلية للجماعات المحلية"، مجلة التكامل الاقتصادي، جامعة أدرار، المجلد

01، العدد 01، 2013، ص ص 64، 65.

- عدم قدرة الميزانيات المحلية على تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها نتيجة الاختلال الكبير بين نسبة النفقات ونسبة الإيرادات.¹⁶⁷

- ضعف وفشل المبادرات الاقتصادية والمشاريع التنموية على المستوى المحلي إما لسوء التخطيط من قبل المنتخبين المحليين وإما لوجود عراقيل قانونية وواقعية،

III - وسائل تحسين الموارد المالية للجماعات الإقليمية: نتيجة حالة عدم التوازن بين الموارد المالية للجماعات المحلية وبين اتساع المهام والالتزامات الملقاة على عاتقها، كان لزاما التفكير بجدية وعمق في هذه الإشكالية من خلال العمل على تجسيد إصلاح شامل للجماعات المحلية، وفي هذا السياق أصبحت الوضعية غير المستقرة للجماعات المحلية من الجانب المالي من أهم تحديات الحكومة، لذلك تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجباية المحلية بتاريخ 09-07-2007، حيث يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص النظام الحالي وتفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية.

IV- التعاون اللامركزي كألية لدعم مالية الجماعات الإقليمية:

يعتبر التعاون اللامركزي من أهم وأحدث أشكال العلاقات الدولية ليس بين الدول ممثلة في سلطاتها المركزية بل بين هيئات وفاعلين ذوو طابع محلي.

يعرف التعاون اللامركزي بأنه شكل حديث نسبيا من التعاون التنموي يطرح كمكمل للمساعدة التنموية، ويتمثل في علاقات التعاون والشراكة التي تنشأ بين الفاعلين اللامركزيين والتي تَوَظُر في الغالب باتفاقية.

فالتعاون اللامركزي إذن يعبر عن نضج الجماعات المحلية والمجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي¹⁶⁸ والذي قد يكون محليا أو دوليا، وهي القناة التي توصل إليها

¹⁶⁷ - عبد اللاوي عبد السلام، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، 2011، ص54.

المشروع حيث كرسه ضمن أحكام القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية في المادتين 106 و 215 منه، ثم ضمن أحكام القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية في المادة 08 منه، ليصدر النص التنظيمي المؤطر لعلاقات التعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية وهو المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، حيث عرف في المادة 02 منه التعاون اللامركزي بأنه كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة.

- 1- **تبنى المشروع المفهوم الضيق للتعاون اللامركزي** والذي يحصر أطراف التعاون في الهيئات اللامركزية الإقليمية فقط، دون غيرها من الفاعلين المحليين كمنظمات المجتمع المدني والأفراد والمنظمات غير الحكومية... والتي يمكن أن تكون أطرافا في اتفاقيات تعاون لامركزي في الأنظمة القانونية التي تتبنى المفهوم الواسع للتعاون اللامركزي.
- 2- **تبنى المشروع في قانون البلدية 10-11** التعاون اللامركزية الداخلي والذي عبر عنه بالتعاون المشترك بين البلديات المتجاورة التابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات، كما تبنى في نفس القانون والقانون رقم 07-12* والمرسوم التنفيذي رقم 17-329 التعاون اللامركزي الدولي القائم بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وأخرى أجنبية.
- 3- **استعمل المشروع في قانون البلدية 10-11** عبارة التوأمة بدلا من التعاون اللامركزي في حين أن هناك اختلافا بينهما، حيث أن التوأمة هي مفهوم أضيق من مفهوم التعاون اللامركزي لأنها تعبر عن العلاقات اللامركزية الثنائية فقط، في حين أن التعاون اللامركزي يمكن أن يشمل أطرافا متعددة، كما تعبر التوأمة بمعناها وشكلياتها عن الطابع الرمزي

¹⁶⁸ - بلال فؤاد، " التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 16، 2018، ص 311.

للعلاقة¹⁶⁹ في حين يكون التعاون اللامركزي أكثر عمقا حيث تتعدد مواضيعه لتشمل التنمية والتهيئة الحضرية، النقل والمواصلات، حماية البيئة، الموارد المائية، التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، السياحة والصناعات التقليدية...، وهو أمر يدعو إلى التساؤل حول خلفيات استعمال المشرع لهذا المصطلح هل هي فقط عدم دقة منه، أم هي رغبة في إبقاء التعاون اللامركزي مابين البلديات في إطاره الضيق؟ لاسيما وأن قاعدة تدرج القوانين تمنح الأفضلية لتطبيق القانون رقم 10-11 على حساب المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

4- يتم التعاون الداخلي بين البلديات المتجاورة حسب قانون البلدية 10-11 بموجب اتفاقيات أو عقود، في حين ينجز التعاون اللامركزي الدولي في إطار المرسوم التنفيذي رقم 17-329 في شكل اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف.

ثانيا: التصويت على الميزانية كمظهر وحيد للرقابة السابقة للمجالس المنتخبة على مالية الجماعات الإقليمية

تتصدر الرقابة السابقة للمجالس المحلية المنتخبة على مالية الجماعات المحلية في المصادقة على الميزانية سواء تعلق الأمر بالمصادقة على ميزانية البلدية، أو المصادقة على ميزانية الولاية:

1- التصويت على ميزانية البلدية: ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

إن فالميكانية الخاصة بالبلدية باعتبارها شخصا عموميا متمتعاً بالشخصية المعنوية، وما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري هي وثيقة تقديرية لما قد تتحمله الإدارة المعنية من نفقات، وما قد تكتسبه من إيرادات خلال سنة مالية معينة.

¹⁶⁹ - عليان رادية، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980-2012، دراسة لحالتي تعاون جزائري - أوروبي، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 35.

يتم إعداد الميزانية الأولية للبلدية قبل بدء السنة المالية، أما الميزانية الإضافية فيتم إعدادها خلال السنة المالية بهدف تعديل وموازنة النفقات والإيرادات بناء على نتائج السنة المالية السابقة.

تمر الميزانية البلدية بأربعة مراحل أساسية تتمثل في:

1- مرحلة تحضير الميزانية: يتولى الأمين العام للبلدية في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية إعداد مشروع ميزانية البلدية، وتتم هذه العملية من خلال المعلومات اللازمة ومعالجتها ومعرفة معوقات تنفيذ الميزانية السابقة وتجنبها مستقبلا، فيم تحديد المتطلبات المالية والاختيارات المقترحة في جانب النفقات والإيرادات لتتم صياغة مشروع الميزانية.¹⁷⁰

2- مرحلة التصويت على الميزانية: يعرض مشروع الميزانية أمام المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه بابا بابا ومادة مادة، قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها بالنسبة للميزانية الأولية، وقبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها بالنسبة للميزانية الإضافية.

3- المصادقة على الميزانية: اشترط قانون البلدية 10-11 أن تكون المصادقة على الميزانية مصادقة صريحة من طرف الهيئة الوصية والمتمثلة في الوالي، فعملية ضبط والمصادقة على الميزانية وفق الشروط القانونية المطلوبة هي عملية جد هامة، ولعل اشتراط المشرع خضوعها للمصادقة الصريحة من الجهة الوصية ممثلة في الوالي لدليل على أهميتها وحساسيتها رغم ما يشكله ذلك من تقزيم لدور المجلس الشعبي البلدي.

4- تنفيذ الميزانية: يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ ميزانية البلدية فهو الأمر بالصرف، وتبعاً لذلك يأمر بتحصيل الإيرادات من خلال إثبات الدين في ذمة المكلف

¹⁷⁰ - جليل زين العابدين، التحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها،

المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 02، 2012، ص173.

وتحديد مبالغ هذه الديون وإصدار أوامر بتحصيلها، كما يلتزم في جانب النفقات بإصدار أوامر الدفع وإرسالها مرفقة بالأوراق الثبوتية الضرورية للمحاسب المكلف بتسوية النفقة¹⁷¹ من خلال استعراض المراحل التي تمر بها الميزانية البلدية يتضح أن دور المجلس المنتخب يقتصر على مجرد التصويت على ميزانية البلدية، في حين منحت صلاحية الإعداد والمصادقة والتنفيذ لهيئات مختلفة هي الأمين العام للبلدية والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي.

II- التصويت على ميزانية الولاية: ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها التجهيز والاستثمار.

يمر إعداد ميزانية الولاية بمراحل أساسية يمكن تلخيصها في:

1- إعداد مشروع ميزانية الولاية: يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية مراعيًا في ذلك حصائل الميزانيات السابقة.

2- الأعمال التحضيرية: وهي الأعمال التي تقوم بها اللجنة المكلفة بالمالية على مستوى المجلس الشعبي الولائي بعد أن يعرض عليها مشروع الميزانية المعد من طرف الوالي، حيث تقوم بدراسة المشروع بشكل مفصل وتنتهي بإعداد تقرير حول مشروع الميزانية.¹⁷²

3- مناقشة الميزانية والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي: تفتح المناقشة التي تجرى خلال دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تحت جدول أعمال " مناقشة الميزانية"، بتقرير المدير المعني بإعداد الميزانية وتقرير لجنة المالية، ليشرع في المناقشة التفصيلية للميزانية.

¹⁷¹ - مفتاح فاطمة الزهراء، " دور العنصر البشري في تحسين أداء ميزانية الجماعات المحلية، دراسة ميزانية البلدية"،

المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 02، 2012، ص56.

¹⁷² - بوجلال أحمد، "مالية الجماعات المحلية: ميزانية الولاية"، مجلة دراسات - العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، العدد

26، 2016 ص 242.

يتولى المجلس الشعبي الولائي التصويت على الميزانية بشكل متوازن وبأبواب قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها بالنسبة للميزانية الأولية، وقبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية.¹⁷³

4- المصادقة على الميزانية: اشترط القانون رقم 07-12 حتى تكون ميزانية الولاية نافذة ضرورة المصادقة الصريحة عليها من الوزير المكلف بالداخلية، خلال أجل أقصاه شهرين تجسيدا لسلطته الوصائية

قد يعتري التصويت والمصادقة على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي عوارض تتمثل إما في عدم ضبط الميزانية أو عدم التصويت عليها في الآجال القانونية: - إذا لم تضبط نهائيا ميزانية الولاية لسبب ما قبل بداية السنة المالية، يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية المفيدة في السنة المالية المنقضية إلى غاية المصادقة وضبط الميزانية الجديدة.

¹⁷³ - المواد 160، 161، 162، 165 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية.

خاتمة

ومن هنا نستنتج أن في هذه موضوع المال العام والجهود التشريعية لإضفاء الحماية اللازمة عليه دراسة مستفيضة أبانت عن وجود ثغرات قانونية غالباً ما يتم استغلالها من ذوي النفوس الجانحة، وخالل يعتري كل محاولة جادة لأجل تبني الآليات الحمائية اللازمة للحفاظ على المال العام، وهو أمر يقيم مسؤولية الباحثة في تقديم اقتراحات قد تساهم في تدعيم ما هو مكرس من آليات وتغطية ما هو مغيب:

- العمل على غرس مبادئ الحفاظ على المال العام في نفوس الناشئة من خلال تبيان أهميته كمورد يضمن عيشهم برفاهية، وتضمن ذلك في البرامج التعليمية ما ينمي الرغبة لديهم في حمايته والحفاظ عليه، إضافة إلى العمل على ترسيخ المبادئ الأخلاقية في نفوسهم لتكون لهم حصناً في المستقبل يحصنهم من ضعف نفوسهم أمام مغريات المتاجرة بالمال العام.

- تدعيم قيم النزاهة لدى الموظفين العموميين وتقوية مفاهيم الحفاظ على أموال الدولة التي هم جزء منها، وما علة المخطئين منهم تكريسا لدولة القانون.

- ضرورة اتخاذ خطوات جادة في إصلاح الأجهزة المنتخبة بداية بتفعيل النظام الانتخابي بشكل يسمح بضمان وصول أكفأ العناصر إلى سدة البرلمان والى عضوية المجالس المحلية المنتخبة، والعمل على ضمان التزامهم الموضوعية والنزاهة في استعمال وممارسة الآليات الرقابية الممنوحة لهم على تسيير السلطة التنفيذية للأموال العامة بعيداً عن أي حسابات سياسية.

- العمل على وضع شروط خاصة في الموظفين المنتمين إلى الهيئات الرقابية المكلفة بالرقابة على المال العام حيث يجب اختيارهم وفق معايير موضوعية دقيقة تراعي توافرهم إضافة إلى الكفاءة على قيم النزاهة وتقدير المسؤولية الملقاة على عاتقهم، إضافة إلى تحفيزهم المادي خلال حياتهم الوظيفية حتى يكونوا بمنأى عن تأثير أي جهة كانت.

- منح الهيئات الرقابية المستقلة كمجلس المحاسبة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الاستقلالية اللازمة لممارسة مهامهم الرقابية، والذي يتجسد بجعل مجلس المحاسبة

مرتبطة بالسلطة التشريعية وليس التنفيذية، وذلك من حيث تعيين رئيسه واستلام تقاريره، وتدعيم الاستقلالية المالية والوظيفية للهيئة، إضافة إلى تكريس دولة القانون من خلال استقلالية القضاء.

- إلزام هيئات الرقابة على المال العام التي ألزمها القانون بذلك، بنشر نتائج تحقيقاتها والتوصيات التي يمكن أن تقدمها كاقتراحات وحلول لأجل الحد من التعدي على المال العام، وهو أمر يدعم ثقة المواطن في الجهود المبذولة لحماية المال العام.

- منح اختصاصات أكثر فعالية للهيئات المختصة بالوقاية من المساس بالمال العام أو مكافحته، وتدعيم الاختصاص القمعي لها بشكل يحقق الردع العام ويعطي الانطباع بوجود مساءلة عن كل إخلال في تسيير المال العام، سواء كانت هذه الهيئات ذات طابع إداري أو مالي أو حتى منتخبة.

- منح سلطة تحريك الدعوى العمومية أمام وكيل الجمهورية لبعض الهيئات الرقابية كمجلس المحاسبة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذا توصلت من خلال تحقيقاتها إلى وجود إخلال بالقواعد القانونية التي تحكم تسيير واستعمال المال العام على غرار ما هو ممنوح لإدارة الأملاك الوطنية.

- تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية كمبدأ يسمح للمواطن بالمشاركة في الرقابة على أوجه تصريف المال العام، وتجسيد آليات ممارستها في أرض الواقع من خلال إصدار النصوص التنظيمية التي توضح ذلك.

- تشجيع التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية سواء كانت وطنية أو أجنبية، لأجل فتح المجال أمام المنتخبين المحليين لاكتساب الخبرات اللازمة في تسيير الأموال العامة، وتوسيع نطاقه و تبسيط إجراءاته.

- إن الحد من الاعتداءات المتكررة على الأموال العامة لا يكون إلا بتكريس منظومة وقائية ورقابية متكاملة، بالعمل على تحقيق التكامل والتعاون بين الهيئات المكلفة بالرقابة على المال العام سواء كانت إدارية أو سياسية أو قضائية.

- وضع الآليات والمخططات طويلة المدى لتوفير حياة أفضل للمواطن وضمان ليس رفاهيته بالضرورة ولكن عيشه الكريم، من خلال تطوير النشاط الاقتصادي والاهتمام بإيجاد بدائل عن الاقتصاد الريعي كالزراعة والخدمات، وهو أمر يغني المواطن سواء كان موظفا عموميا أم لا عن التفكير في التكسب غير المشروع من وراء المال العام.

قائمة المراجع

1. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006
2. محمد عبد الغفار الشريف، " زكاة المال العام"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 04، 1998
3. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 2006
4. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الخامس: العقود التي تقع على الملكية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، د س ن،
5. سمير محمود قطب، "سلطة الإدارة في نزع الملكية للمنفعة العامة وحدود الرقابة القضائية ،" عليها مجلة مركز بحوث الشرطة العدد ،16 مصر ، 1999
6. رفيق محمد سلام، الموسوعة النموذجية في جرائم المال العام، دون دار نشر، القاهرة، مصر، 2005
7. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، مطبعة خطاب ، القاهرة، مصر 1983
8. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 2004
9. دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010،
10. ساحل محمد، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017،
11. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، منشورات العربي الحقوقية بيروت، لبنان، 2008
12. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2011

13. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996
14. بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011
15. خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، دت
16. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
17. محمد عوض رضوان، حرمة المال العام في التشريعين الوضعي والإسلامي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 2011
18. يحيوي اعمر، نظرية المال العام، دار هوم للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002
19. رمضان أبو السعود، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية، أحكامها ومصادرها، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007
20. محمد وحيد الدين سوار، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999
21. حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، الطبعة السابعة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009
22. حمدي باشا عمر، محررات شهر الحيازة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004
23. بن عبيدة عبد الحفيظ، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية في التشريع الجزائري، الطبعة السادسة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009
24. محمد حسنين، طرق التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية الجزائري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006
25. نوفل علي الصفو، " التعريف بأموال الدولة العامة ، " الرافدين للحقوق، مجلد 01 ، عدد ، 20 ، 2004

26. مروك نصر الدين، طرق التنفيذ في المواد المدنية، الطبعة الثانية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008
27. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر، 2008
28. حبيش فوزي، الإدارة العامة و دارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991
29. أكرم محمد حسن التميمي، التنظيم القانوني للمهني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، د ت
30. محمد عوض علي خاطر، أخلاقيات الوظيفة العامة في المؤسسات الشرطية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2016 ،
31. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013
32. عبد الحميد الشواربي، العقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003
33. مال الله جعفر عبد الملك الحمادي، ضمانات العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010
34. عبد الرؤوف جابر، ضمانات المشاريع الإنشائية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان، 2003
35. محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006
36. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007
37. ضياء عبد الرحمان أحمد عثمان، مدى حرية الإدارة في التعاقد في القانون اليمني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط مصر، 2007
38. جابر جاد نصار، المناقصات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002
39. بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015

40. مسلم محمد، تنمية الموارد البشرية، دعائم وأدوات، دار طليطلة، الجزائر، د ت، ص
41. خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2012
42. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005
43. حمدي سليمان قبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2010
44. مدحت محمد أبو النصر، إدارة العملية التدريبية، النظرية والتطبيق، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2008
45. أحمد عبد اللطيف، جرائم الأموال العامة، دار النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 2002
- 46.

ثانيا : المذكرات والرسائل الجامعية

1. علي عبد الله صفو الدليمي، " مفهوم المال العام ونظم حمايته"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة العدد 20، 2004
2. سليمان عبد الهادي الطنطاوي، " من معالم النظام المالي في الإسلام"، مجلة روح القوانين، جامعة طنطا، العدد 13، 1998
3. محمد عبد المحسن المقاطع، " النظام القانوني للأموال العامة في الكويت"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، 1994
4. مصطفى محمود عفيفي، " الأموال العامة في القانون الإداري"، مجلة الرقابة الشاملة، الجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة مصر، عدد 127، 1996
5. خالد أعجمي عبيد جاسر المطيري، الرقابة البرلمانية على الأموال العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2015

6. زغداوي محمد، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في القانون الجزائري: المفهوم والإجراءات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1998
7. محمد محمد أحمد الدروبي، الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، 2011
8. براهيمى عبد الله، حميدة المختار، " دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية ، " مجلة العلوم الإنسانية. ، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ، 07 2005
9. ماجد شهاب الرمضان، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016
10. شلال زهير، "دور وحدود الرقابة المالية القبلية وأثناء التنفيذ في حماية المال العام"، ورشة عمل : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016،
11. فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، الطبعة الأولى، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، السعودية، 1999
12. ربحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007
13. نايل منيزل مفضي الهروط، حماية المال العام في التشريع والقضاء المصري والأردني ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016،
14. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مكتبة الكتب العربية، الإسكندرية، مصر، 2006
15. محمد سعيد فرهود، "النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري ، " مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 17 ، عدد 03 ، 1993
16. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013

17. السيد محمد يوسف المعداوي، النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العامة، دراسة تطبيقية للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1978
18. صبري جليبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص
19. خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2008
20. بدوي عبد العليم سيد محمد، "مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، دراسة مقارنة مجلة هيئة قضايا - الدولة - ، العدد الأول، السنة ، 52 2008
21. تيشات سلوى أ، ثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009، 2010.
22. خليل محمد عبد القادر غنيم، "دور الرقابة المالية والإدارية في مواجهة الفساد والمحافظة على الأموال العامة"، ورشة عمل : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2016
23. فقير سامية، "دور الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة المالية على إعداد وتنفيذ الميزانية العامة والحد من الفساد"، ورشة عمل : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016
24. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1992
25. خليل محمد عبد القادر غنيم، "معايير نجاح أساليب الرقابة المالية والإدارية وتحقيق أهدافها"، ورشة عمل: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016

26. شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2013، 2014
27. موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، 2015
28. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2012
29. بوالكور عبد الغاني، منيغر سناء، "ضبط وتحديد الحاجات بمناسبة إبرام الصفقات العمومية مجل، "ة أبحاث قانونية وسياسية جامعة جيجل، العدد ، 03 2017
- a. موسى مصطفى شحادة، "حقوق وسلطات الإدارة في العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة ، " مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد ، 02 2006
30. عبد الحفيظ عبد الله، " أهمية قانون المناقصات الكويتي في تحقيق الوفرة في النفقات العام مجلة الحقوق، جامعة - تالكوبي ، السنة 29 ، العدد ، 02 1995
31. فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010، 2011
32. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1994
33. خالد الزبيدي، "التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني - دراسة مقارنة ، " مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 36 ، العدد ، 03 2012
34. هاملي محمد، "هيئة مكافحة الفساد والتصريح بالتملكات كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة في الدولة"، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة

35. ¹ - جابر محجوب علي، "قواعد أخلاقيات المهنة: مفهومها، أساس إلزامها ونطاقه"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 22، العدد 02، 1998
36. ¹ - عمر بن ناصر القريوي، أخلاقيات العمل في الدورات الأمنية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 1426
37. بوزيدة حميد، الجوزي فتيحة، "دور الرقابة المالية في مواجهة الفساد الإداري والمالي والمحافظه على الأموال العامة"، ورشة عمل: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، اسطنبول، تركيا، 2015، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016
- a. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2001
38. ¹ - إلهام محمد عبد الملك المتوكل، الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة 2001
39. مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، 2014
40. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013،
41. ¹ - فانتن محمد حسين كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ظل دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011
42. بن صالح عبد القادر، "تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون، الواقع والتصور"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03، 2003
43. عادل الطبطبائي، "مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 01، 1997

44. عوابدي عمار، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، 2002
45. لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2011، 2012
46. ¹ - جليل زين العابدين، التحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 02، 2012
47. ¹ - مفتاح فاطمة الزهراء، " دور العنصر البشري في تحسين أداء ميزانية الجماعات المحلية، دراسة ميزانية البلدية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 02، 2012
48. ¹ - بوجلال أحمد، "مالية الجماعات المحلية: ميزانية الولاية"، مجلة دراسات - العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، العدد 26، 2016
49. بلال فؤاد، " التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 16، 2018
50. عليان رادية، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980-2012، دراسة لحالتي تعاون جزائري - أوروبي، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015
51. عبد اللاوي عبد السلام، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، 2011
52. مسعودي عبد الكريم، " تفعيل الجباية المحلية للجماعات المحلية"، مجلة التكامل الاقتصادي، جامعة أدرار، المجلد 01، العدد 01، 2013

53. حاجي محمد، "استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، المجلد 08، العدد 16، 2017
54. بوعيسى سمير، "أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 05 2017
55. ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2014، 2015
56. القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتمم.
57. بوجلال أحمد، " مالية الجماعات المحلية: ميزانية الولاية"، مجلة دراسات - العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، العدد 26، 2016
58. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الجزائر 03، 2010، 2011
59. براهيمى سهام، براهيمى فائزة، "مالية البلدية في ظل قانون البلدية الجديد 11-10 ودورها في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، 2013
60. بن يحي أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، " دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة"، مجلة آفاق العلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 02، 2016،
61. يوسف شباط، " إعداد الموازنة العامة للدولة علما وعملا، دراسة مقارنة"، مجلة الأمن والقانون، دبي، السنة 09، العدد 01 2001 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015،
62. عثمانى فاطمة، من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، يومي 07 و 06 ماي 2012، ص 07.

63. فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر 2000-2010، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011، 2012

القوانين والنصوص التنظيمية

الأوامر

1. أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17-07-1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج ج عدد 39، صادر في 23-07-1995
2. أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26-09-1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج عدد 78، صادر في 30-09-1975 معدل ومتم.
3. الأمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 48، صادر في 10-06-1966، معدل ومتم.
4. أمر رقم 10-05 مؤرخ في 26-08-2010، يتم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20-02-2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 50، صادر في 01-09-2010

القوانين

1. القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتم.
2. القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتم.
3. القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتم
4. القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتم .
5. القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، معدل ومتم.
6. القانون رقم 91-12 مؤرخ في 07-09-1991، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1991، ج ر ج ج عدد 42، صادر في 11-09-1991.
7. القانون رقم ، ي 01-06 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتم
8. قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24-12-2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج عدد 86، صادر في 25/12/2002.

9. قانون رقم 84-16 مؤرخ في 30-06-1984، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج عدد 27، صادر في 03-07-1984، (ملغى).
10. قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20-02-2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 14، صادر في 08-03-2006، معدل ومتمم.
- المراسيم**
1. المرسوم التنفيذي رقم 91-65، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملاك الدولة والحفظ العقاري، معدل وماتمم.
2. المرسوم التنفيذي رقم 08-144، يحدد تنظيم مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها .
3. المرسوم التنفيذي رقم 08-144، يحدد تنظيم مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها.
4. المرسوم التنفيذي رقم 12-194، يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية ولإجرائها.
5. المرسوم التنفيذي رقم 12-427، يحدد شروط وكفاءات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة
6. المرسوم التنفيذي رقم 12-427، يحدد شروط وكفاءات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة
7. المرسوم التنفيذي رقم 17-329، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.
8. المرسوم التنفيذي رقم 91-455، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية
9. المرسوم التنفيذي رقم 91-455 مؤرخ في 23-11-1991، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج ر ج ج عدد 60 صادر في
10. المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07-09-1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكفاءات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسب العمومي، ج ر ج ج عدد 43، صادر في 19-09-1991.

11. المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، جرج ج عدد 43، صادر في 18-09-1991.
12. المرسوم التنفيذي رقم 91-65، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري، معدل ومتمم
13. المرسوم التنفيذي رقم 91-65، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري، معدل ومتمم.
14. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم.
15. المرسوم الرئاسي رقم 06-413، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، معدل ومتمم.
16. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
17. مرسوم تنفيذي رقم 08-144 مؤرخ في 14-05-2008، يحدد تنظيم مفتشية مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها جرج ج عدد 25، صادر في 18-05-2008.
18. مرسوم تنفيذي رقم 12-427، مؤرخ في 16-12-2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، جرج ج عدد 69، صادر في 19-12-2012.
19. مرسوم تنفيذي رقم 15-98 مؤرخ في 04-04-2015، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-65 المؤرخ في 02-03-1991 والمتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري، جرج ج عدد 18، صادر في 08-04-2015.
20. مرسوم تنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جرج ج عدد 43 صادر في 18-09-1991.
21. مرسوم تنفيذي رقم 92-116 مؤرخ في 14-03-1992، يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري وشروط التعيين فيها وتصنيفها، جرج ج عدد 21، صادر في 18-03-1992.

22. مرسوم رئاسي رقم -06 415 مؤرخ في -11- 22 2006 ،يحدد كفيات التصريح بالملكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 74 صادر في -22- 11 2006.
23. مرسوم رئاسي رقم -06 م 414 وُرخ في -11- 22 2006 ،يحدد نموذج التصريح بالملكات، ج ر ج ج ، 74 عدد صادر في 2006/11/22 .
24. مرسوم رئاسي رقم 15-242 مؤرخ في 16-09-2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومة وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج عدد 50، صادر في 20-09-2015.
25. من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفيات سيرها، معدل ومتم.
26. منشور وزاري رقم -01 03 مؤرخ في 03/02/2003 ،يبين كفيات تطبيق المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003 ،مجموعة النصوص الصادرة عن المديرية العامة للأملك الوطنية لسنة 2003
27. مرسوم تنفيذي رقم 07-364 مؤرخ في 28-11-2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ج ج عدد 75 صادر في 02-12-2007.

القرارات القضائية

1. دستور الجزائر لسنة 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28-02-1989، ج ر ج ج عدد 09 صادر في 01-03-1989، معدل ومتم.
2. قرار صادر عن وزارة الاقتصاد مؤرخ في -04/02/1992 ، يحدد نموذج بطاقة التعريف لعقارات الأملك الوطنية ويضبط كفيات إعدادها، ج ر ج ج عدد ،26 صادر في - 08/04/1992.
3. قرار صادر عن وزير المالية مؤرخ في 20-02-1999، يؤهل أعوان إدارة أملك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر ج ج عدد 20، صادر في 24-03-1999.

المراجع باللغة الأجنبية

1. GAUDEMET Yves, traité de droit administratif, tom 02: droit administratif des biens, L.G.D.J l'extenso éditions, paris, France, 2014, p 37.
2. MOYSAN Hervé, le droit de propriété des personnes publiques, thèse pour le doctorat en droit, université Panthéon Assas, paris II, 1999, p 102.
3. BENNADJI Cherif, l'évolution de la réglementation des marchés publics en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, université d'Alger, 1991, p 161.

الفهرس

إهداء

الشكر

06.....	مقدمة
16	الفصل الأول: الدور الوقائي للإدارة التابع لها المال العام
17.....	المبحث الأول: الالتزامات الإدارية الذاتية المكرسة لحماية الأملاك العمومية
18.....	المطلب الأول: التدابير الاحترازية الرامية إلى الإدراج في الأملاك العمومية
19.....	الفرع الأول: التدابير المتعلقة بالأملاك الطبيعية
20.....	الفرع الثاني: التدابير المتعلقة بالأملاك الاصطناعية
25.....	المطلب الثاني: التدابير الاحترازية الرامية إلى الحفاظ على الأملاك العمومية
25	الفرع الأول: الالتزام الذاتي للإدارة بالحفاظ على الأملاك العمومية
35.....	الفرع الثاني: التزام الإدارة بالحفاظ على الأملاك العمومية في مواجهة الغير القانوني
44.....	المبحث الثاني: الالتزامات الإدارية الذاتية لحماية الأموال العامة السائلة
44.....	المطلب الأول: الالتزامات الإدارية المرتبطة بالتوظيف والوظيفة العمومية
44.....	الفرع الأول: تدابير حماية المال العام عند تعيين الموظف العمومي
60.....	الفرع الثاني: تدابير حماية المال العام أثناء ممارسة الوظيفة العمومية
67.....	المطلب الثاني: الالتزامات الإدارية الذاتية المرتبطة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية
67.....	الفرع الأول: تدابير حماية المال العام السابقة لإبرام الصفقة العمومية
73.....	الفرع الثاني: خضوع الصفقة العمومية للرقابة الداخلية
78.....	الفصل الثاني: تدخل هيئات خارجية للوقاية من تبديد المال العام
79.....	المبحث الأول: الرقابة الإدارية السابقة على المال العام
79.....	المطلب الأول: الرقابة السابقة للهيئات المالية
79.....	الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية
83.....	الفرع الثاني: الرقابة السابقة للمراقب المالي

91.....	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي على المال العام
98.....	المطلب الثاني: الرقابة السابقة لهيئات إدارية على المال العام
98.....	الفرع الأول: دور إدارة الأملاك الوطنية في حماية الأملاك العمومية
109.....	الفرع الثاني: الرقابة السابقة للجان الصفقات العمومية على الأموال العامة السائلة
116.....	الفرع الثالث: الدور الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
112.....	المبحث الثاني: الرقابة السابقة لهيئات المنتخبة على المال العام
112.....	المطلب الأول: الرقابة السابقة للبرلمان
123.....	الفرع الأول : مناقشة مخطط عمل الحكومة
128.....	الفرع الثاني: مصادقة البرلمان على قانون المالية
134.....	المطلب الثاني: الرقابة السابقة للمجالس المحلية
134..	الفرع الأول: الرقابة السابقة للمجالس المحلية على الأملاك العمومية للبلدية والولاية
141.....	الفرع الثاني: الرقابة السابقة للمجالس المنتخبة على مالية الجماعات الإقليمية
152.....	خاتمة
156.....	قائمة المراجع

ملخص مذكرة الماستر

يعتبر المال العام عصب الحياة الاقتصادية للدولة ووسيلتها الأساسية لتحقيق الرفاهية لمواطنيها، رغم ذلك فإنه كان وما زال عرضة لاعتداءات مستمرة ومتطورة سواء من القائمين على استعماله وحمايته أو من الغير، وسواء كان هدف هذه الاعتداءات الإضرار بالمال العام أو الانتفاع به والتكسب من ورائه.

لأجل ذلك يقع على عاتق الدول الحديثة ومنها الجزائر وضع الآليات والاستراتيجيات الكفيلة بضمان الحماية اللازمة للمال العام من خلال تكريس آليات وقائية ذات طابع استباقي تهدف إلى الحيلولة دون المساس به، وآليات ردعية ترمي إلى تصويب الأخطاء ومساملة مرتكبيها إذا بلغت من الجسامة حدا يشكل إضرارا وإهدارا للمال العام.

الكلمات المفتاحية:

1/ المال العام 2/ الرقابة الإدارية 3/ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 4/ تدابير حماية المال العام

Abstract of The master thesis

Public money is considered the backbone of the economic life of the state and its main means of achieving the well-being of its citizens, despite that, it was and is still subject to continuous and sophisticated attacks, whether from those responsible for its use and protection or from others, and whether the aim of these attacks is to harm public money or benefit from it and profit from it.

For this reason, it is the responsibility of modern countries, including Algeria, to put in place mechanisms and strategies to ensure the necessary protection of public money by devoting preventive mechanisms of a proactive nature aimed at preventing its infringement, and deterrent mechanisms aimed at correcting mistakes and accommodating the perpetrators if they reach the extent of harm and waste of money. general.

key words:

1/ Public Funds 2/ Administrative Oversight 3/ National Authority to Prevent and Combat Corruption 4/ Measures to protect public funds