وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

UNIVERSITE
Abdelhamid Ibn Badis
MOSTAGANEM

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المرجع: .....

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الرقابة الادارية على المرفق العام

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون الإداري

من إعداد الطالبة :

- عشير مهدية

تحت إشراف الأستاذة :

بن عزوز صارة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ	بن عودة نبيل	رئيسا
الأستاذة	بن عزوز صارة	مشرفا مقررا
الأستاذ	مزيود بصيفي	مناقشا

السنة الجامعية: 2024/2023

نوقشت يوم:13./06./ 2024

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس-مستغانم

UNIVERSITE
Abdelhamid Ibn Badis
MOSTAGANEM

كلية الحقوق و العلوم السياسية
مصلحة التربصات

تصريح شرفي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية
لإنجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد: عتمير محمد يحي الصفة: طالبة

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 114159324 والصادرة بتاريخ 2019.03.28

المسجل بكلية: حقوق والعلوم السياسية قسم: قانون إداري

والمكلف بإنجاز مذكرة ماستر بعنوان:

الرقابة الإدارية على المرفق العام

أصرح بشرفي أني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 2024/06/19

إمضاء المعني

* ملحق القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية و مكافحتها

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

حمد الله الذي وفقني لتثمين هذه الخطوة في مسيرتي الدراسية بمذكرتي هذه ثمرة الجهد والنجاح بفضله تعالى مهداة الى صاحب السيرة العطرة و الفكر المستنير فلقد كان له الفضل الأول في بلوغي التعليم العالي

والدي الحبيب أطال الله عمرة الى التى أفضلها على نفسي التى لم أراها يوما تدخر جهذا في سبيل اسعادي أمي حفظها الله الى الذين هم ملاذي ورمز فخري وإعتزازي فأنا منهم وهم مني إخوتي الى كل من أحبهم قلبي

ونسيهم قلمي.

وإلى كل أصدقاء الدراسة و العمل ومن كانوا برفقتي أثناء إنجاز هذا البحث إلي كل هؤلاء وغيرهم ممن تجاوزهم قلمي ولن يتجاوزهم قلبي أهدي ثمرة جهدي المتواضع

شكر وتقدير

الحمد لله كثيرا حتى يبلغ الحمد منتهاه و الصلاة و السلام على أشرف مخلوق

أناره الله بنوره و اصطفاه.

انطلاقا من باب من لم يشكر الناس لم يشكر الله أتقدم بخالص الشكر

و التقدير للأستاذة المشرفة بن عزوز صارة على ارشاداتها و توجيهاتها التي لم تبخل علي بها يوما ،كما أتقدم بجزيل الشكر و العطاء إلى كل يد رافقتني في هذا العمل سواء من قريب أو بعيد و الشكر موصول كذلك إلى والديا

. الذين سهروا على تقديم لنا كل الظروف الملائمة لإنجاز هذا العمل

كما لا أنسى أن أشكر جميع الأساتذة و لجنة المناقشة الذين قدموا لي النصائح

و التوجيهات ، و إلى كل الزملاء و الأساتذة الذين تتلمذنا على أيديهم و أخذنا منهم الكثير .

مقدمة

إن تبني الدولة الجزائرية للنظام الاشتراكي بعد الاستقلال ، ألقى بظلال مفاهيم خاصة على فكرة المرفق العام ، على الرغم من أن فكرة المرفق العام منذ نشأتها في فرنسا قد ارتبطت بالنظام الليبرالي ، لذلك فقد كانت الجزائر مع منظور خاص للمرفق العام نتيجة تبنيها النظام الاشتراكي ، أين عرف حينها مفهوم جديد يتمثل في " الاشتراكية الجزائرية ." وعلى العموم ، فإن فكرة المرفق العام عرفت تقلبات كثيرة بين مرحلة عدم إسقرار وثبات نتيجة تبني نظام قانوني استعماري فرضه الأمر الواقع ، وبين أساليب تسيير اشتراكية مقدمة خاصة و بطبيعة جزائرية والتي سبق وأن أشرنا إليها بـ "الاشتراكية الجزائرية ". ونتيجة لهذه الحالة انعكس ذلك حتما على نشاط الإدارة الجزائرية في كافة عناصرها وسائل الإدارة ، وأساليبها وآليات عملها وغيرها ، ومن الواضح أن فكرة المرفق العام كما سبق ذكره في التقديم تحمل في طياتها أهمية خاصة عند ربطها بنشاط الإدارة الجزائرية ، إذ لا يمكننا إطلاقا الحديث عن أحد عناصر الإدارة العامة دون التطرق لفكرة المرفق العام.

لنصل في نهاية المطاف لمفهوم دقيق للمرفق العام ودوره الأساسي ومكانته في الإدارة الجزائرية .حيث ساهمت عناصر الإدارة الجزائرية من وسائل قانونية ، ومظاهر نشاطها[1] ، وأساليب تسييرها في كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجزائر في خلق مكانة خاصة للمرفق العام

[1] فروح نوال ، عمراني صارة ، تفويض تسيير المرافق العامة لصلح الأشخاص ، مذكرة لنيل شهادة الماستر فرع قانون الاعمال ، تخصص قانون العام للأعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان مير بجاية 2013 ، ص 57.

ولعل هذه الأهمية وإلى جانب العديد من الأسباب الأخرى التي دفعتنا لتناول هذه الدراسة بالبحث والتفصيل ، ومن بين الأسباب أيضا التي جعلت من هذا العنوان محورا للدراسة هو فكرة تجدد وتطور وتبدل المرفق العام وتأثره بالظروف المحيطة ، إذ يعتبر المرفق العام أحد أكثر مفاهيم القانون الإداري تأثرا وتغيرا والتي عرفت انتكاسات وتوجهات فقهية كثيرة.

يعد المرفق العام الوسيلة التي تسعى من خلالها الإدارة العامة إلى إشباع حاجيات المواطن المختلفة ، كما تنفذ الدولة من خلاله سياستها الاقتصادية والاجتماعية لأجل ذلك تسعى لإيجاد آليات وطرق ناجحة لتسييره واستغلاله للوصول إلى فعاليته ، وذلك من أبرز الاهتمامات المعاصرة وتهدف بالخصوص لتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين مع حماية مبدأ المنافسة الذي يهدف إلى تفعيل مشاركة المتعاملين الاقتصاديين الذين يتمتعون بالشروط اللازمة في العقود الإدارية المتعلقة بتفويضات المرافق العامة[2].

غير أن إتباع الإدارة للأساليب التقليدية في تسيير المرفق العام يتسبب في العديد من المشاكل ، و أظهر قصور هذه الأسباب في إشباع حاجيات المواطن عن طريق تلك المرافق التي عرفت تدهور وتدني في نوعية الخدمات ، بالإضافة إلى تفاقم الأعباء التي تقع على عاتق الإدارة جراء تسييرها للمرافق العامة ، مما أدى إلى إبتكار طرق تسيير جديدة من خلال السياسة الحديثة لإدارة المرافق عن طريق تقنية التفويض ، وذلك لتلبية

[2] شباب حميدة ، الرقابة الإدارية اتفاقية تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي 18-199 ، مجلة 3 الدراسات الحقوقية ، المجلد 8 ،العدد1 ،مخبر الدراسات القانونية المقارنة ، جامعة مولاي الطاهر ، سعيدة ، 2021 ، ص691 .

المتطلبات المتزايدة للمواطنين ، وهذا التطور المتسرع الحاصل انعكس على المرفق العام ، فتنوع المرافق العامة يواكب حتما طرق تسيير جديدة تتناسب معها من بين أهم الأحكام التي تناولها النص القانوني تلك التي تتعلق بالرقابة التي تخضع لها إبرام هذا العقد باعتباره تقنية حديثة لإدارة المرافق العامة سواء تعلق الأمر بالرقابة القبلية على الإبرام أو الرقابة التي تخص تنفيذ المفوض له لموضوع العقد وكيفية ممارستها والقواعد التي تنظمها وفقا لأحكام هذا النص القانوني.

شهد المرفق العام في الدولة الحديثة تطورات سريعة و تحولات واسعة النطاق أدت إلى تعقيد الحياة و إفراز العديد من المشاكل في شتى الميادين نظرا لكثرة طلبات المواطنين وتطلعاتهم و تزايد احتياجاتهم في شتى مجالات الحياة ، مما ألزم على الدولة أن تقوم بعصرنة و تحديث مرافقها العمومية ، حيث بات تطوير المرافق العمومية يشكل انشغالا مشتركا لكل الدول ، و الذي تحول تدريجيا إلى أنظمة جديدة لنموذج النمو و التنمية على كافة المستويات و الذي نتج عنه ظهور شراكة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص ، و بالتالي أصبح بإمكان الدولة أن تستعين بأشخاص القانون الخاص من أجل إدارة المرفق العمومي الإداري يدخل ضمن الرقابة الإدارية القبلية رقابة داخلية ورقابة خارجية .تحرص على ممارسة الرقابة الداخلية لجنة تتشكل لدى السلطة المفوضة وهي لجنة اختيار وانتقاء العروض ، من مهامها التكفل باقتراح المترشحين وانتقائهم بغية التسيير الحسن للمرفق العام .كما يحرص على ممارسة الرقابة الخارجية لجنة تفويضات المرفق العام ، يتم

تحديد نظامها الداخلي وتشكيلتها بموجب مقرر من طرف مسؤول السلطة المفوضة .الهدف من هذه الرقابة الوقائية الحصول على أحسن متفاعل يتم تفويض المرفق العام لـه فـي إطـار المنافسـة الحـرة و شـفافية الإجـراءات لأجـل الحصـول علـى نجاعـة فـي خـدمات المرفق العام ، وحسن اختيار المفوض له الذي يسند له إدارة المرفق العام كون أهميتها تكمن فـي حـدود قيامهـا بـدورها بالشـكل الـذي حـدده القـانون ، وتطبيـق الأهـداف المرجـوة مـن وراء التعاقد إلزام الإدارة العمومية والهيئات الإدارية [3].

ويرجع سبب اختيارنا لهذا الموضوع وتفضيلنا له محاولتنا على تسليط الضوء على الأساليب الحديثة المعتمدة في تسيير المرافق العامة والتي لم تحظى بدراسة كافية من طرف الباحثين أهم الصعوبات التي واجهتنا في دراسة هذا الموضوع هي نقص المراجع وندرة الدراسات حول الموضوع ، و قلة الدراسات حول الرقابة على المرفق العام .

و منه فإن المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي ، بحيث يتبع المنهج الوصفي من خلال تعريف بعض المصطلحات وتوضيح بعض المفاهيم ، ويتبع المنهج التحليلي لتحميل مختلف النصوص القانونية والمواقف والنظريات المختلفة .

مبررات إختيار الموضوع :

أ- المبررات الذاتية :الرغبة و الاستعداد الشخصي للقيام بالبحث العلمي ، والميول والرغبة الشخصية الملحة لدراسة موضوع " الرقابة الإدارية للمرفق العام الذي طالما جذب انتباهي

[3] مقاتل ايمان ، من امتياز المرفق العام بإيجار المرفق العام ، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول الجوانب العلمية لمستجدات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام طبقا للمرسوم الرئاسي 15247 ،كلية الحقوق ، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل ، يومي 11-12 ديسمبر 2018 ، ص 12.

كباحثة ، وإثراء الرصيد العلمي والمعرفي حول هذا الموضوع . فإن الموضوع المختار يمس جانب من جوانب الإدارة العامة وهو ما يوافق تخصص الباحثة . في القانون الاداري و القناعة الشخصية للباحثة بأن الرقابة الإدارية من أحد الاليات الفعالة والمهمة التي يمكن من خلالها تحقيق فعالية الإدارة المحلية الجزائرية ، وبالتالي الرغبة في تقديم عمل له قيمة في هذا المجال.[4]

ب- المبررات الموضوعية .

المساهمة في إثراء المكتبة بأحد المواضيع الهامة ، وحتى تكون هذه الدراسة في متناول الباحثين و القراء و المهتمين.

-الإلمام بالإطار المعرفي للإدارة المحلية و الرقابة الإدارية .

-إبراز دور و أهمية الرقابة الإدارية و لفت الانتباه إلى ضرورة الاهتمام بها كآلية لتحقيق فعالية الإدارة المحلية .

تسليط الضوء على واقع الرقابة الإدارية في الجزائر ، وتحديد مدى مساهمة الرقابة الإدارية في تحقيق فعالية الإدارة المحلية في الجزائر . أهمية الموضوع الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد لها أهمية قصوى تمكن من الناحية العلمية والعملية من الناحية العلمية : نجد ان هذا الموضوع حضي باهتمام كبير لدى المختصين والباحثين و الاكاديميين في هذا المجال وهذا الثراء الرصيد المعرفي في الميدان العلوم القانوني و الإدارية ، والبحث العلمي

[4] كمال بودانة ، دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية ، دراسة ميدانية بمقر ولاية الجلفة ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة محمد خيضر بسكرة : كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، 2020/2019 ،ص15.

، وإثارة اشكاليات قابلة للبحث كما تبرز اهميته الرقابة الإدارية في كونها اصبحت كتخصيص يدرس من اجل تزويد الطلبة بالمعلومات وحدب اهتمامه لهذا الموضوع الذي أضحى ضروري جدا .كما يحتاج إلى دراسة معمقة ومكثفة من خلال توحيد الجهود بين الدول الهامة في مجال تفعيل دور الآليات الرقابة منها الرقابة الإدارية على المرفق العام .

و منه نطرح الاشكال الآتي :

-إلى أي مدى تكون الرقابة الإدارية وسيلة للحد من ظاهرة الفساد لترسيخ المسائلة والشفافية ، و النزاهة العامة ؟

و تندرج هذه الاشكالية للإجابة عليها بواسطة أسئلة فرعية و هيا كالتالي :

-ماهمية الرقابة الادارية للمرفق العام ؟

-ما هي أهم الطرق الفعالة في إدارة المرفق العام ؟

ما هو دور الرقابة الداخلية و الخارجية للمرفق العام في الجزائر ؟

صعوبات الدراسة : من الصعوبات التي اعترضت الدراسة أولا الوقت الممنوح لإعداد المذكرة البحث حيث كان من الصعب اعدادها في مدة قصيرة ، بإضافة شاسعة الموضوع قلة المراجع والكتب الجزائرية حيث نجد عزوف كبير في التطرق إلى هذا الموضوع ، مما جعل الدراسة على معظم النصوص القانونية و المذكرات السابقة و بعض الكتب من بعض الدول .

تناولنا في الفصل الاول ماهية المرفق العام و المبادئ التي يعتمد عليها وقسمناه إلى مبحثين مفهوم المرفق العام في المبحث الأول أما في المبحث الثاني تناولنا فيه طرق ادارة المرفق العام ، أما في الفصل الثاني تناولنا فيه ماهية الرقابة الادارية على المرفق العام و طرق تحريكها وقسمناه إلى مبحثين مفهوم الرقابة الادارية للمرفق العام في المبحث الأول ، أما المبحث الثاني انواع الرقابة للمرفق العام الداخلية و الخارجية .

الفصل الأول
ماهية المرفق العام
و مبادئه

قبل الخوض في النظام القانوني للمرفق العام و المبادئ التي يقوم عليها ،نقوم بتبيان الأسس المفاهيمية لمحددات الدراسة ، ألا وهي المرفق العام ، والمبادئ التي تحكم سيره بمختلف أنواعها ، حيث نستعرض مختلف التعاريف المتعلقة بالمر فق العام لنكون قادرين على التعرف على الجوانب التي تساعدنا في الإحاطة بالمبادئ التي تحكم سيره ، ثم إبراز أهم تعاريف المبادئ التي تحكم المرفق العام مركزين في دراستنا على المبادئ ذات القيمة ، كما نميز بين هذه الأخيرة و بين المفاهيم التي تشابهها. ثم نعرج في المبحث الثاني على مختلف طرق ادارة المرفق العام مباشرة أو غير مباشرة. توجد العديد من التعاريف للمرفق العمومي والتي تختلف باختلاف المدرسة وباختلاف وجهة النظر للتعريف ، فقد عرفه الفرنسي موريس هوريو بأنه : منظمة عامة تباشر من طرف السلطات والاختصاصات التي تكفل القيام بالتقديم خدمة للجمهور على نحو مستمر.

أما الفقيه ليون ديجي فقد عرف المرفق العام بأنه كل نشاط يجب أن يكفله و ينظمه الحكام لان الاضطلاع بأمر هذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي و لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق السلطة الحاكمة التي تحقق المنفعة العامة وعرفه اندري دي لوبادير بأنه كل نشاط يباشره شخص معنوي عام أو تحت رقابته مستعملا قواعد استثنائية .[1]

أما الدكتور طعيمة الجرف فعرفه بأنه " كل نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه شخص معنوي أو عادي تحت إشرافها و رقابتها قصد إشباع الحاجات العامة للجمهور ، أما الأستاذ

[1] عبد الصمد عبد ربه ، مبادئ القانون الإداري الجزائري والتنظيمات المحلية الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2017، ص 23.

سليمان الطماوي فقد عرفه بأنه مشروع يعمل بانتظام تحت إشراف السلطة العمومية قصد تقديم خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام معين ، و عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنه نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف إشباع حاجة من الحاجات التي تحقق الصلاح العام ، و منه يتضح من هذه التعاريف أن هناك من يعرف المرفق العمومي استنادا على المعيار الوظيفي وهناك من يستند على المعيار العضوي .

المبحث الاول : الاطار المفاهيمي للمرفق العام .

تعتبر فكرة المرفق العام من اهم الموضوعات القانون الإداري و تتمحور حولها جل النظريات و مبادئ القانون الإداري ,كالعقد الإداري و الوظيفة العامة ,و الأموال العامة , ويعتبر من أكثر المفاهيم غموضا و إثارة للجدل ، يعتبر المرفق العام من أكثر المفاهيم القانونية غموضا وإثارة للجدل ،في ظل غياب أي تعريف تشريعي أو قضائي له .أما بالنسبة للفقه فهناك من ارتكز في تعريفه على المعيار العضوي ، ومنهم من استند على المعيار الموضوعي ومنهم من مزج بين الأول والثاني على أساس المعيار المختلط .الفرع الأول المعنى العضوي للمرفق العام يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور [1].ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة ، لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور. ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق حتى أن الدكتور أحمد محيو ،قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام أو مؤسسة إدارية محددة.

-المعنى الوظيفي أو الموضوعي يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي ،كل نشاط يباشره شخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة ، أو كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة بنفسها أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها ، وذلك لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة ، ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات

[1] عمار عوابدي ، القانون الإداري ، النظام الإداري ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجزائرية الجزء الأول 2000 ، ص 55.

الخاصة كالمؤسسة الخاصة ، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح . وحاول جانب من الفقه الجمع والتوفيق بين المدلولين السابقين ، حيث عرف المرفق العام بأنه ":مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين. ومنه نتطرق الى تعريف المرفق العام و أهم مبادئه من خلال المطالب الآتية :

المطلب الاول : تعريف المرفق العام .

-**المعنى العضوي** : هو كل منظمة عامة تنشئها الدولة و تخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور , و يتصف هذا المعنى بالشمولية و الإطلاق [1].

-**المعنى الموضوعي:** يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة ، ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة، كالمؤسسة الخاصة و التي تستهدف فقط تحقيق الربح[2].

-**المعيار المختلط** : يقصد هذا المعيار الجمع بين المعيارين السابقين العضوي والموضوعي على أساس أن المرفق العام يقوم على مجموعة من العناصر المستمدة بعضها من الرابطة العضوية بين المشروع والإدارة.

التعريف الفقهي للمرفق العام : المرافق العامة هي مشروعات تهدف إلى ويستعمل لتحقيق

[1] عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى ، الجزائر ،2012،ص 31.

[2] محمد الصغير بعلي القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع د ط ، الجزائر، 2002 ، ص 205.

النفع العام ، و القانون يخول الحكومة حق إنشائها و إدارتها و إلغائها اصطلاح المرفق العام للدلالة على معنيين اثنين فقد يكون من وجهة نظر عضوية أو من وجهة نظر وظيفية ،و هذا المعنى الأخير هو الذي يستعمل يعتمد عليه عادة لتعريف المرفق،وفيما نعرض بعض الآراء الفقهية : العام فمن الناحية العضوية يعني المرفق العام المنظمة التي تعمل على أداء

الخدمات و يقصد بالمرفق إشباع الحاجات العامة ، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري العام حسب المعيار الشكلي الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص و الأموال الذي ينشأ و يؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة مثل

الجامعة ، المستشفى و أجهزة الإدارة العامة.

أما من وجهة النظر المادية (الموضوعية) ، يقصد به هنا النشاط أو الخدمة أو الوظيفة التي تلبي حاجات عامة للمواطنين ، مثل التعليم ، الرعاية الصحية ، البريد و المواصلات...إلخ)

و ذلك بغض النظر عن الجهة أو الهيئة القائمة به ،أي هو كل نشاط يمارسه شخص عام

من أجل إشباع حاجة عامة كما يعرفه موريس هوريو بأنه:"منظمة عامة تقدم .خدمة عامة باستخدام أساليب السلطة العامة. .[1]

-أحكام التعديل الدستوري 2020 المتضمنة تعزيز و تكريس البادئ الحديثة لسير المرفق العمومي :

[1] بومدين محمد ، محاضرات في مقياس إدارة المرفق العام ، أستاذ في جامعة أبي بكر بلقايد ، الجزائر،ص 16.

لقد اهتم التعديل الدستوري لسنة 2020 كغيره من الدساتير السابقة للجزائر وفي مواضع كثيرة بالمبادئ التي تحكم المرافق العمومية و سيرها، بل وأكثر من ذلك فقد تبنى مبادئ أخرى تحكم سير المرافق العمومية غير مكتف فقط بتكريس المبادئ التقليدية المعروفة في الدساتير السابقة حيث تم استحداث مبادئ أخرى يُصطلح عليها باسم المبادئ الحديثة لسير المرافق العمومية.

تكريس المبادئ التقليدية للمرفق العام واستحداث مبادئ جديدة لحكم سيرها بموجب التعديل 2020: سعت مختلف التشريعات العادية منها و الأساسية إلى تنظيم و إحكام نشاط مختلف المرافق العمومية بأنواعها بما يضمن لها الاستمرار والاطراد في سيرها وحسن إدارتها، ووضع عديد الضمانات التي من شأنها تحقيق المصلحة العمومية و إشباع الحاجات العامة للمواطنين بأفضل أسلوب ممكن وبطريقة أسرع ، ومسألة إخضاع المرافق العامة لعدد من القواعد الأساسية تمليها العديد من الاعتبارات العملية و مقتضيات تحقيق العدالة الاجتماعية ، هذه القواعد الأساسية هي مجموعة مبادئ عامة تجد مجال تطبيقها أيا كان نوع المرفق العمومي المعني بالخدمة المرفقية ، وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العمومية ومبدأ الدوام و الاستمرارية و مبدأ التكيف و التطور و التعديل و التغيير للمرافق العمومية.[1]

[1] عبد المالك دوي، دور المجتمع ا لمدني في مكافحة الفساد، ورقة بحثية قدمت في الملتقى الوطني حول اليات حماية المال العام و مكافحة الفساد جامعة ، المدية ، 2009 ، ص 45.

ومن خلال استقراء نصوص التعديل الدستوري 2020 نجده قد عدد جملة من المبادئ التي تحكم نشاط المرافق العمومية من خلال حكم مستحدث والذي منه عندما نصت بقولها : تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات ، ودون تمييز ، تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر ، والتغطية المنصفة للتراب الوطني ، وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة ، حيث تم التأكيد على مبدأ المساواة أمام خدمات المرفق العام طبقا للمادة 37 منه بالقول : " كل المواطنين سواسية أمام القانون ولهم الحق في حماية متساوية ، ولا يمكن أن يُتذرّع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق ، أو الجنس أو أيّ شرط أو ظرف آخر ، شخصيّ أو اجتماعي ، و منه بالقول كل المكلفون بالضريبة متساوون أمام الضريبة " وهذا بعدما كانت ضمن دستور 2016 تنص على أن : كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة . فأصبحت بالتالي عبارة المكلفون بالضريبة المنصوص عليها ضمن دستور 2020 ذات معنى أشمل من عبارة "المواطنون لأن المواطنين هم جزء من المكلفين بالضريبة وتشمل كل شخص آخر طبيعي أو معنوي جزائري الجنسية أو من جنسية أجنبية يلزمه القانون الجزائري بدفع الضريبة كأصحاب الشركات التجارية الأجنبية المستثمرة ببلادنا فهي كذلك معنية بالضريبة ، وفي ذلك تعزيز وتوسيع لمبدأ **المساواة** .

و إضافة إلى المبادئ السابقة التي نصت عليها الدساتير باعتبارها مبادئ تقليدية ، عرفت المرافق العمومية عبر مختلف تشريعات الدول مبادئ أخرى حديثة تبناها و دسترها التعديل

الدستوري ، وهي مبدأ شفافية المرفق العام مبدأ حياد المرفق العام مبدأ الجودة في خدمات المرفق العام.[1]

- **مبدأ شفافية المرفق العام :**

حينما أبرزت الأهداف الدستورية الكبرى التي تسعى إليها المؤسسات العامة في الدولة ، من خلال ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية حيث أن مبدأ شفافية المرفق العام هو من المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرفق العام ، ويقصد به جعل الإدارة العمومية صرحًا من زجاج لا يخفى ما يدور في فلكه عن عموم المواطنين ، ليتسنى لهؤلاء ممارسة الرقابة الشعبية بمختلف صورها . ومحاولة من المؤسس الدستوري تجسيد ذلك على أرض الواقع فقد عززه بآليات دستورية أخرى ، خصوصا من خلال استحداث " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تحت مسمى : "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته .

كما كرس المؤسس الدستوري مسألة الشفافية في العمل الإداري حينما ألزم على الإدارة أن يكون ردها معللا في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري ، وهذا ينطوي على تعزيز و تكريس كبير للشفافية خصوصا ما تعلق بالتسبيب للقرارات الإدارية وما يمكن أن يمنحه ذلك للرقابة القضائية عليها.

[1] مناع العلجة ، الحماية الدستورية للأموال ، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حماية المال العام و مكافحة الفساد ، جامعة المدية ، الجزائر ، 2009 ،ص 50.

- مبدأ حياد المرفق العام :

هذا المبدأ المستحدث كذلك بموجب التعديل الدستوري لا يقل هو كذلك أهمية عن المبدأ أو المبادئ السابقة ، فالدستور تضمن العديد من الحقوق الدستورية والأحكام الملزمة للإدارة التي من شأنها ضمان حياد الإدارة وعدم انحيازها بشكل يمس بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد ، ومن النصوص الدستورية الجديدة و التي تبرز تعزيز مبدأ الحياد ما **يحظر استحداث أي منصب عمومي بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.**[1]

يجب على كل عون عمومي ، في إطار ممارسة مهامه ، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح " ، كما " يضمن القانون عدم تحيز الإدارة ... تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية ، وأداء الخدمة بدون تماطل " ، كما كرس مبدأ الحياد كذلك بالمؤسسات_التربوية نظرا للأهمية و الدور الذي تنطوي عليه في تنشئة الأجيال بعيدا عن كل المؤثرات و التيارات السياسية أو الأيديولوجية بالقول تسهر الدولة على ضمان حياد المؤسسات التربوية وعلى الحفاظ على طابعها البيداغوجي والعلمي ، قصد حمايتها من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي ، وبالتالي إبعاد كل التأثيرات التي يمكنها أن تمس بالدور الذي تلعبه المؤسسة التربوية ببلادنا ، بتأكيد دور ضابط المصلحة العامة كمعيار أساسي لا يفلت أي تصرف إداري من الخضوع إليه و إبعاد كل شبهات الفساد و المصالح الضيقة خصوصا

[1] مناع العلجة ، المرجع السابق ، ص 55.

في المناسبات الوطنية ذات الطابع السياسي كالانتخابات مثلا ، لذلك تمت دسترة مبدأ حياد المؤسسات التربوية وغيرها من المؤسسات كمسألة في غاية الأهمية و الحساسية و سرعة التأثر.[1]

- مبدأ الجودة في خدمات المرفق العام :

يعد مبدأ الجودة في خدمات المرافق العمومية من المبادئ المطلوبة بإلحاح من المواطنين بسبب الضعف الكبير الذي تشهده الخدمة المرفقية العمومية ببلادنا في مجالات عديدة ، مما حذا بالمؤسس الدستوري إلى إعطائها أهمية بالغة وتنبيه و توجيه مختلف المرافق و المؤسسات نحو تبني هذا المبدأ بالشكل المطلوب و الذي من شأنه أن يضفي حدا مقبولا من جودة الخدمة العمومية بما يحققه من رضا وارتياح و قبول المواطن تجاه هذه الخدمة المرفقية ، حيث جاءت نصوص الدستور متطرقة لإبراز دور المبدأ في مختلف مفاصل الدولة و في مجالات عديدة ، و على حكم جديد بالقول الحق في التربية والتعليم مضمونان وتسهر الدولة باستمرار على تحسين جودتهما ، وبالتالي فجودة خدمة المرفق العام من المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرفق العام ، ومقتضى هذا المبدأ هو ضرورة تلقي المواطن خدمة عمومية ذات نوعية ، وهو مبدأ جديد في الجزائر ، كذلك استحدث هذا المبدأ يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية ، وهو الأمر بالنسبة لقانون الوظيفة العمومية 03/06

[1] صرامة عبد الوحيد ، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي ، مداخلة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الدولية والحكومية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2015 ، ص 76.

حول معاملة المرتفقين بلياقة و دون مماطلة[1] ، وكذلك ما جاءت به المادة من نفس القانون بالقول يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز ، و من خلال استقراء المادة 112 من التعديل الدستوري في فقرتها الأخيرة نجد بأن المؤسس الدستوري وضمن هذه المواد و غيرها يبرز لنا مدى اهتمام الجزائر بمجال جودة الخدمة العمومية بما يحقق ميزة حسن سير المصالح العمومية في الدولة و من جهة أخرى تحقيق أكبر قدر ممكن من رضى المرتفقين

الفرع الاول : التعريف السلبي للمرفق العام (نظرية المرفق العام).

بعد ظهور نظرية المرفق العام وتبلورت عناصرها الأساسية. وبناء على هذه النظرية فإن القانون الإداري لا يطبق إلا إذا كنا بصدد مرفق عام. ولقد أخذ القضاء الفرنسي بهذه النظرية وكان ذلك بمقتضى حكم محكمة التنازع في 08 فبراير 1873 ، في قضية بلانكو[2].

عصرنة المرفق العام : لقد فرضت الثورة التكنولوجية وتطور التقنيات الحديثة للاتصال نفسها منذ سنوات كبديل عن الطرق التقليدية المعروفة في تسيير وإدارة المرافق العامة وذلك من خلال التحول نحو مرفق عام الكتروني في إطار ما يطلق عليه بالإدارة الإلكترونية العصرية أو الحكومة الاليكترونية ، قصد الوقوف على حاجيات المواطنين بتحقيق عناصر ثلاث جد مهمة تعتبر من التحديات الحقيقية للإدارة الحديثة ، والمتمثلة أساسا في سرعة أفضل ، جودة عالية تكلفة أقل أو ما يمكن أن نطلق عليه بالجودة الشاملة ، حيث بدأ يتحقق ذلك ولو تدريجيا بعد

[2] نواف كنعان القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، الأردن 1002، ص 322

مرور الجزائر بالمرحلة التمهيدية في إطار التوسع في مجال استعمال أبجديات الإدارة الإلكترونية ، وقد ساعد هذا كله الايجابيات الكبيرة التي خلقتها الانترنت في مرافقة تطلعات البشرية في تحقيق أفضل السبل التي من خلالها يتم إشباع مختلف الحاجيات .مما جعل الإدارة الحالية تسعى للاعتماد بالقدر الممكن على التكنولوجيا المتطورة والتي تساعد على تبسيط الإجراءات وتقليل استخدام الورق.

وقصد الاضطلاع بتلك المهام من أجل تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمرتفقين فقد شرعت الدولة في رقمنة مختلف الإدارات العمومية قصد جعلها مواكبة للتطورات الحاصلة على المستوى الإقليمي والعالمي ومحاولة اللحاق بالركب في هذا المجال الحيوي، وقد ترجمته عديد النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن، كقانون الصفقات العمومية وقانون الاستثمار وقانون الوظيفة العمومية و العدالة و التجارة الاليكترونية و البريد و المواصلات والاتصالات والداخلية ... من أجل الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة المنشودة ، حتى أنها ولأهميتها فقد خصصت لها وزارة للرقمنة . [1]

- الإطار المفاهيمي للمرفق العمومي الإلكتروني :

يرتبط مفهوم المرفق العمومي الإلكتروني بعديد المفاهيم في هذا الشأن ومن أهمها الحكومة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية ، ويقصد بذلك استخدام وسائل الاتصال التكنولوجية المتنوعة

[1] حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ،دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، 2004 ، ص 113.

والمعلومات في تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة ذات القيمة والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق بمزيد من الديمقراطية من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الحديثة في الحصول على الخدمة المرفقية بأفضل السبل.

والإدارة الاليكترونية تعد اليوم كبديل ضروري وحتمي عن الإدارة التقليدية الكلاسيكية وكمفهوم حديث مرتبط بالدور المهم و المتنامي للاستخدامات التكنولوجية الحديثة و القضاء بالتالي على المشاكل والتعقيدات التي تعرفها الإدارة الجزائرية التي تعترض تقديم الخدمة المرفقية بما يحقق رضا العملاء وبعيدا عن إرهاصات البيروقراطية ، ويعد مصطلح الإدارة الاليكترونية من المصطلحات العلمية الحديثة في مجال علم الإدارة ، والذي تعددت التعاريف بشأنه ، فتعرف على أنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال في التخطيط و التوجيه و الرقابة على الموارد و القدرات دون حدود من أجل تحقيق أهداف الشركة أو المنظمة. .[1]

كما تعرف على أنها العملية الإدارية التي تعتمد فيها الإدارة على تكنولوجيا المعلومات و الاتصال قصد تحسين العمليات الإدارية المختلفة داخل الإدارة العامة أو المنظمة الإدارية ، حيث تتجسد هذه العملية في تحويل أسلوب تقديم الخدمة من الأسلوب التقليدي إلى الإدارة بواسطة التقنيات الرقمية بما ينطوي عليه من توفير في الجهد و الوقت و التكاليف وكذا الاستفادة بأقصى شكل من المعلومات المتاحة.

[1] حميدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الاردن ، 1987 ، ص 101.

كما يمكن تعريفها على أنها : تحويل العمل الإداري من طبيعته التقليدية الورقية إلى استخدام الأساليب الاليكترونية.[1]

كما تعرف على أنها العملية الإدارية التي تعتمد فيها الإدارة على تكنولوجيا المعلومات و الاتصال ، قصد تحسين العمليات الإدارية المختلفة داخل الإدارة العامة أو المنظمة الإدارية ، من خلال تحويل أسلوب الخدمة من الأسلوب التقليدي إلى الإدارة بواسطة التقنيات الحديثة الرقمية ، مما يوفر الجهد و الوقت و التكاليف و الاستفادة بأقصى شكل ممكن من المعلومات المتاحة و كذلك هي : تحويل العمل الإداري من طبيعته التقليدية الورقية إلى استخدام الأساليب الالكترونية.

كما أنها منظومة الكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الاتصالات و المعلومات تحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة.

وهي أيضا قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات و تقديم الخدمات فيما بينها و بين المواطن ، وبين قطاعات الأعمال بسرعة و دقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكة الانترنت ، مع ضمان سرية و أمن المعلومات المتناقلة معتمدة على مبدأين هما:

تقني من خلال إعداد المعومات اليكترونيا و تناقلها عبر شبكة الإنترنت ، وضمان دقتها و سريتها.

إجرائي: ينطوي على تنفيذ المعاملات و الخدمات عن بعد مع ضمان صحتها و مصداقيتها

[1] محمد بن علي شيبان العامري ، الرقابة الإدارية في الإسلام .من موقع: يوم 03/23/ 2024على الساعة 14:38.
https://sst5.com/Article/1271/showTrainers.aspx?type=1

إذن **فالإدارة الاليكترونية** : هي عملية انجاز مختلف المعاملات الإدارية وكذا تقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت من غير أن يضطر المرتفقون أو العملاء للانتقال إلى الإدارات شخصيا لانجاز معاملاتهم ، إذ أنها تنطوي على تقديم أفضل الخدمات للمواطنين مع استغلال أفضل وأمثل لمصادر المعلومات المتاحة ، من خلال توظيف الموارد المادية و البشرية و المعنوية المتاحة في إطار اليكتروني حديث ، من أجل استغلال أفضل ما يكون للوقت و الجهد و المال تلبية لتلك الحاجيات المرفقية ، و بالتالي كسب رضى الجمهور المتعامل معها. وهو ما يطلق عليه :

– رقمنة المرافق العمومية.[1]

والجزائر ككل البلدان التي رفعت التحدي في التحول نحو الإدارة الاليكترونية قصد مواكبة التطور ، انطلاقا من أن إدخال الإدارة الاليكترونية في المرفق العام ليس هدفا في حد ذاته بل هو وسيلة للوصول إلى خدمة في متناول المواطن الجزائري بأكثر فعالية و سرعة و جهد و تكلفة أقل .

الفرع الثاني : التعريف الإيجابي للمرفق العام .

للمرفق العام جانب إيجابي بإعتباره يقدم الخدمات للمجتمع و يعطي الحرية للأفراد على عكس الضبط الإداري فهو يقيد الحريات .

[1] علي كردي، الرقابة الإدارية .من موقع: 2024/03/25 على الساعة 58: 14.
https://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/373592

المرفق العام الإداري ، ذلك الذي يتدخل في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة، من خلال ممارسة نشاطا يختلف عن ما يمارسه الأفراد ، ويمس على الخصوص نشاط الأمن والدفاع والعدالة ، والدبلوماسية. وكل ما يخص النشاط الإداري .وهي تلك المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية، التي لازمت الدولة منذ زمن طويل وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم ، وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها في النشاطات وأن لا تعهد ا الأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة .[1]

إذا من خلال ما قمنا بالبحث من خلال التعاريف أعلاه نتضح أن المرفق العام هو صورة كاملة ومثالية لعمق القانون الإداري ، حيث يشكل قاعدة انطلاق أساسية في تطبيق القانون الإداري، ويظهر من خلال سعي الفقه والقضاء إلى إيجاد أساس أو فكرة عامة تصلح أن

تكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري (تحديد المعيار). وليس من السهل تعريف المرفق العام ، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى أنها مبهمةّ ذات معنين المعنى العضوي و المعنى الموضوعي ، المرفق العام في حالة ومن هنا يمكن القول إن السكون هو المنظمة التي تقوم بنشاط معين ، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة ، بغض النظر عن الجهة التي تؤديه .

[1] محمد رضا جنيح ،القانون الإداري ،الطبعة الثانية ،مركز النشر الجامعي ،تونس،2008 ،ص284.

- **عناصر المرفق العام :**

المرفق العام تنشئه الدولة : و يقصد بذلك أن الدولة هي التي تقرر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما أي تقرر إخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة بموجب قانون ، و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تنشئه الدولة مرفقا عاما لأن الدولة تملك إنشاء المرافق العامة ، لهذا ينبغي البحث عن إرادة المشرع و التي قد تكون معلنة بصورة صرحية أما إذا لم يصرح المشرع عن قصده بنصوص صريحة فإنه يمكن استنتاج ذلك من خلال القوانين المختلفة .و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته [1]، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة ، وسنفصل في هذا الأمر عند دراستنا لطرق تسري المرفق .ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الاهمية وإلا لكان قد ترك الأفراد . وفي هذا قدم الفقيه دوجيه وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه : أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات و في دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة. ولعدم إمكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام [2] .

[1] –اسماعيل صعصاع البديري ، فكرة التخصصية في المرافق العامة ، المجلد 14 ،عدد02 ،مجلة جامعة بابل ،العراق،2008 ، ص172 .

[2] ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1996.

ينشأ المرفق العام بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام : و هذا أنه لا يمكن اعتبار أي مشروع مرفقا عاما إلا إذا كان يستهدف تحقيق النفع العام و يقصد بالنفع العام يف صورته العامة إشباع حاجات عامة أو تقدمي خدمات عامة للجمهور و هذه الخدمات قد

تكون مادية كإيصال المياه و الكهرباء أو توفر وسائل المواصلات ، و قد تكون حاجات معنوية كالتنظيم الإداري .

غير أن غالبية فقهاء القانون العام يرون أن شرط النفع العام الذي يترتب عليه اعتبار المشروع مرفقا عاما لا يتحقق إلا إذا كان نوع النفع العام من النوع الذي يعجز الأفراد و الهيئات اخلاصة عن تحقيقه أو لا يرغبون في تحقيقه أو لا يستطعن تحقيقه على الوجه الأكمل و لهذا فإن المشروعات الصناعية و التجارية التي تنشئها الدولة لا تعتبر مرافق عامة إذا كانت تستهدف بمجرد تحقيق الربح عن طريق منافسة المشروعات اخلاصة [1].

خضوع المرافق العامة للسلطة العامة:أي خضوع المرافق العامة للسلطة العامة يف الدولة أو غريها من الأشخاص الإدارية سواء من حيث الرأي الأعلى أو إنشاء هذا المرفق العام تنظيمه و إلغائه . خضوع الرفق العام لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الخاص : و

يقصد من ذلك خضوع المرافق العامة الاحكام و مبادئ القانون الإداري .

[1] مسري أسعد مرشد ، مفهوم الكفاءة والفعالية في نظرية الإدارة العامة ، جملة الاقتصاد والإدارة ، العدد 84 ،جامعة الملك ،فيصل ، السعودية ، 1988،ص 66.

و أن تتبع في إدارة هذه المرافق وسائل القانون العام ، عنصر الهدف : يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر الميزة للمرفق العام عن غريه في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص ، أو مجتمع يبنى على هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام ، و مع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامةً فقدها صفة المرفق العام ، للربح لا يعين حتما طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح ، وأمنا تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات الى المواطنين ، كما هو احلال بالنسبة لمرفق الكهرباء والقضاء لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما بعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين .

و جود امتيازات السلطة العامة : يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص ، تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.

إن المرفق العام هو شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق احتياجات الصالح العام أي تحقيق المصلحة العامة،[1] والذي يشرف عليه شخص عام سواء بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة.

1- تلبية الحاجات العامة : إن أساس و مبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور ، حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتضيها مستلزم ات الحياة

[1] هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار الثقافة ، ط1 ،عمان 2009 ،ص 261.

العامة للمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة . و لهذا ، لا يخفي الطابع المرن لهذا العنصر نظرا لمرونة فكرة الحاجة العامة و المصلحة العامة ذاتها حيث يرى الفقيه ديجي أن الحاجات العامة هي النشاطات و الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات ، و في دولة معينة ، أن على الحكام القيام بها ، نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة ، و لعدم تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام ، و يترتب على ذلك أن المرافق العامة إنها تقوم بتقديم خدماتها بصورة مجانية ، رغم ما قد تفرض من رسوم الترقي إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة ، مثل : رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة ، أو الدراسة بالجامعات ، أو الدخول للمتاحف ...الخ .

2- **المرفق العام مشروع أو تنظيم عام** : يقتضي وجود أي مرفق عام إقامة تنسيق و تنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة البشرية و المادية..الخ ، بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة ، و ذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به : مدير ، مجلس إدارة ، لجان...الخ .مثال : تقوم الجامعة على تنظيم و هيكل يتمثل في وجود : مدير جامعة ، كليات ، مجلس علمية ، مجلس علمية ، مجالس تأديب ، أجهزة إدارية و مالية ...الخ. [1]

3- **الارتباط بالإدارة العامة** : يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره و إدارته و مراقبته أو إلغائه : المرافق العامة الوطنية إنها ترتبط

[1] عبد الوهاب محمد رفعت ،مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2003، ص 283.

بالسلطات الإدارية المركزية و الوزارات و المرافق العامة المحلية تتبع وحدات الإدارة اللامركزية البلدية و الولاية و تخضع لوصايتها . و على الرغم من مساهمة الأشخاص أحيانا في إدارة المرافق العامة ، فان ذلك يبقى تحت إشراف و مراقبة الإدارة العامة .[1]

4- الخضوع لنظام قانوني استثنائي :لما كانت المرافق العامة هي الأساس الرئيسي للقانون الإداري ، فهي تخضع حتما لنظام قانوني مختلف و مغاير النظام القانوني الذي يحكم مشروعات القطاع الخاص و أنشطة الأفراد ، و هو ما يتمثل خاصة في ما يسمى بالمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة مثل ، مبدأ المساواة ، و مبدأ الاستمرارية ، و مبدأ التكيف

المطلب الثاني : مبادئ المرفق العام .

التعريف الفقهي:عرفها البعض بأنها مجموعة مبادئ عامة استخلصها الفقه من أحكام القضاء الإداري باعتبارها من أحد الضرورات الجوهرية للمرفق العام ، بغض النظر عن نوع المرفق و موضوع النشاط الذي يؤديه في سبيل تلبية احتياج الأفراد و أداء الخدمات العامة.

لكن الفقه عند تعريفه لهذه المبادئ انقسم في حصر هذه المبادئ فمنهم من صنفها في شكل مبادئ أساسية دون سواها وهي مبدأ استمرارية المرافق العامة ، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ قابلية المرفق العام للتغير و التطور ،و فضل البعض الآخر إيجاد تقسيم مغاير

[1] عبد الوهاب محمد رفعت ،المرجع السابق ،ص 286.

في شكل مبادئ أساسية و مبادئ ذات طبيعة تختلف عن سابقتها[1] .ومن هذا المنطلق تبدأ المفارقات الفقهية بالظهور خاصة مع التطور الملحوظ للمرافق العامة الذي يشهده العالم عموما ،وهو ما سنستعرضه لاحقا بالتفصيل.

اتفق الفقه والقضاء على أن المرافق العامة تخضع لبعض المبادئ العامة الأساسية وهي :

الفرع الاول : مبدأ إستمرارية المرفق العام الإداري .

يقصد بمبدأ الاستمرارية دوام سير المرافق العمومية أي أن تسير المرافق العمومية بانتظام واطراد ودون توقف بهدف إشباع حاجات الجمهور ، لذا يقع على الإدارة واجب كفالة ضمان استمرار المرفق العمومي في تقديم خدماته، وهو ما نصت عليه الدساتير الجزائرية من خلال تأكيدها على حسن سير المرافق العمومية آخرها التعديل الدستوري لسنة 2016 وعلى المستوى الذي ألزم الوزير الأول على السهر على حسن سير الإدارة العمومية ، المحلي نص المشرع الجزائري على إلزام الوالي بالسهر على حسن سير المصالح الولاية...[2]

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية، في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية.

لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة ، بل تسعى إلى ضمان

[1] شرفي بن يوسف،"إصلاح الخدمة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،فرع الدولة و المؤسسات العمومية،كلية الحقوق،جامعة الجزائر 01 ،2014/2015 ، ص،36.

[2] المادة 99 من التعديل الدستوري 2016 ":يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها اياها صراحة أحكام أخرى .

استمرارها وتقديمها للخدمات ، لذلك حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري ، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام[1].

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج منها : تحريم الإضراب ، وتنظيم استقالة الموظفين العموميين ونظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة , وعدم جواز الحجز على أموال المرفق.

الفرع الثاني : مبدأ المساواة .

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة يقصد به معاملة جميع المواطنين الذين يتقدمون للانتفاع دون أي تمييز لأي سبب من الأسباب والمساواة القانونية هي أن يخضع الجميع لحماية القانون وأن تكون التكاليف التي يفرضها القانون على الناس متساوية. بخدمات المرافق العامة بطريقة متساوية هؤولاء المواطنين يحتكرون مراكز قانونية متماثلة، وأي مخالفة في المعاملة تعرض المرفق للجزاء . وهذا ما نصت عليه القوانين و اللوائح التنظيمية الخاصة بسير المرافق العامة .[2]

[1] ظريفي نادية: تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، دار بلقيس الجزائر، ص 4.

[2] عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع الطبعة الثانية ، الجزائر ،2001، ص 21.

فبعد دراستنا للنظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر ،توصلنا إلى أهم تطبيقات مبدأ المساواة ,والتي تكمن في الشروط التي وضعها المشرع للانتفاع من خدمات المرافق العامة.

مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام[1]: انطلاقا من أن كل الأفراد سواسية أمام القانون ، فكذلك الحال بالنسبة للمرفق العام الذي على إحترام مبدأ المساواة في تقديم خدماتها . لما كان أساس و مبرر وجود المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور ،فإنه يتحتم عليها و هي تقدم خدماتها معاملة الجميع على قدم المساواة و بدون تمييز تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون الذي ما فتئت المواثيق و الدساتير المختلفة تن ص عليه كما هو وارد بالمادة 29 من الدستور الجزائري الذي جاء فيما يأتي ، كل المواطنين سواسية و لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود بسببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي او اجتماعي.

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد لمبدأ عام يتمثل في مساواة الأفراد أمام القانون ,الذي يعتبر حقا من حقوق الإنسان وحق دستوري أعلنت عنه متلف الدساتير ويترتب عن هذا المبدأ ما يلي:

-**مساواة المنتفعين من خدمات المرفق:** إن المرفق العام تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة، ومنه يستوجب عليه ألا يفاضل في تقديم خدماته والانتفاع منها بين فئة وأخرى.

[1] خالد خليل الطاهر، القانون الإداري ، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة 1 ،دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 1998 ، ص47.

-**المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:** يترتب عليه حق الأفراد في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا يجوز فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة.

-**المساواة في الالتزامات والأعياد:** تعتبر المساواة أما الالتزامات والأعياد المظهر الثاني لقاعدة المساواة أمام المرفق العام ومثال ذلك : المساواة أمام التزام الخدمة الوطنية . و المساواة أما الأعياد الجبائية وذلك بموجب قاعدة مساواة الجميع أمام الضريبة.

-مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور :

إن سياسة الإصلاحات للمرفق العام ، والبرنامج الرامي الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري ، بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل نظام اجتماعي واقتصادي وأنها من متطلبات الدولة العصرية الحديثة .ولتحقيق ذلك فهي تخضع لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تشكل النظام القانوني العام لها ، منها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

-التعريف التشريعي :إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور ، من المبادئ القانونية العامة ، والتي لها مكانة ضمن مبدأ المشروعية .ولقد نص المشرع الجزائري بشكل صريح ، على مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير و التطور ، وهو مختصر عبارة مبدأ التكييف ولكن من غير تعريف دقيق له و ان تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع

احتياجات المواطنين ، ويجب أن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة [1]." وكذلك جاء النص على " يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية ان تسهر على تبسيط اجراءاتها وطرقها وتخفيف دوائر عملها ، ويجب عليها أن تطور أي اجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير.

إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور هو من المبادئ الأساسية المسلم بها دون حاجة للنص عليها ، بل ولا يجوز للإدارة العامة أن تتنازل عنه مقدما أو تحد من حريتها في السير على مقتضاه ، والعمل على بأحكامه ، وما دل على ذلك أن الإدارة هي الحامية للحقوق كما انه إذا ما قرر المجلس البلدي أنُ الحريات ومن أسماها المصلحة العامة،[2]

وقدمت نظاما خاصا بموظفيه سيظل دون تعديل طوال فترة معينة فإن هذا القرار لا يمنعه من إحداث التعديلات التي تقتضيها المصلحة العامة ، لذا فإن مضمون القاعدة القانونية تتغير لتواكب العصر و المستجدات الحديثة ، وكل ما يراعى في هذا الشأن هو مبدأ تدرج النصوص القانونية بمعنى أن النص لا يلغيه نص أضعف منه، و انما يلغيه نص أقوى منه أو مماثل له في القوة ، فلا يكون التعديل يلغيه نص أضعف منه ، والتطور الا بنفس الشكل الذي صدر به ذلك القرار أو تلك اللائحة...، أو أقوى منه.

[1] المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم88-131 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، المؤرخ في 12 يوليو سنة 1988 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 18 ،المؤرخة في 06-07-1988.

[2] عدنان عمر ، مبادئ القانون الاداري "التنظيم والنشاط الإداري دراسة مقارنة ، المطبعة الحديثة كلية الحقوق ، جامعة القدس ، فلسطين ، ص21.

أما في الفقه الجزائري نجد الدكتور عمار بوضياف ، عرفه بأنه التغيير في قواعد المنظمة للمرفق العام وأسلوب إدارته ، من الملاحظ على هذا التعريف أنه يعتريه غموض [1]، فيما يتعلق بالهدف بعد ذكره ، وكذلك المرفق أهو مرفق عام أم خاص ، وكذلك الشخص القائم بالعملية ، ومن مزاياه أنه ذكر وركز على تغيير أسلوب الإدارة الذي يعد من أهم الأمور بالنسبة لمبدأ التكييف .وقد عرفه الأستاذ أمين بوسماح ، بأنه عبارة عن مجموعة من السياسات الاصلاحية تهدف الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري و ذلك يعود الى فعالية المرفق العام وأهميته في المجال لاقتصادي والاجتماعي وأنه من متطلبات الدولة العصرية[2] و هذا التعريف من أقرب التعريفات لانه أشار الى الشخص العام الذي يقوم بسياسات اصلاحية وهو الجهاز الإداري بالدولة ، وعنصر الهدف ، والمرفق العام .من خلال التعريفات السابقة نستنتج بعض العناصر المميزة لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور عنصر الهدف : ونعني به المصلحة أو الغرض ، الموسوم بالمصلحة العامة .

-المحل : ونعني به موضوع النشاط وهو المرفق العام .

-الشخص العام : ونعني به أن يكون متمتع بامتيازات السلطة العامة غير المألوفة التي تمكنه من سلطة التغيير والتطور[3] .

الظروف والمستجدات : ونعني بها الحوادث وهي تختلف بتغير الظروف ، والتي تستدعي السلطة العامة القيام بالتغيير من أجل المصلحة العامة التي تؤثر بتلك العناصر.

[1] عمار بوضياف ،المرجع السابق ، ص 344.

[2] محمد امين بوسماح ،المرجع السابق ، ص 229.

[3] محمد الصغير بعلي ،المرجع السابق ، ص 13.

المبحث الثاني : طرق إدارة المرفق العام .

تختلف طرق إدارة المرافق العامة باختلاف أنواع هذه الأخيرة وطبيعة النشاط الذي تقدمه وصلته بالجانب السيادي للدولة، فهناك بعض المرافق كمرفق القضاء أو الأمن مثلا يستلزم تسييره من قبل الدولة مباشرة ولا يتصور أن تعهد تسييره لأشخاص القانون الخاص خلافا لبعض المرافق الأخرى. تبعا للنشاط الذي يؤديه المرفق العام يتضح الأسلوب الذي يسير به هذا المرفق و بالتالي هناك عدة طرق و أساليب لتسيير المرافق العامة ، خاصة بعد انتقال دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، مما سمح بإنشاء عدة مرافق عامة . و تمحورت هذه الأساليب حول ما يلي : -الامتياز(الالتزام) - المؤسسة العامة - الإدارة المباشرة.

المطلب الأول : الإدارة المباشرة للمرفق العام .

إن الإدارة المباشرة تدير المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة .[1]

ويترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام . وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها

[1] مباركة بدري ، التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف و المصلحة العامة ، مجلة الدراسات الحقوقية ، مخبر حقوق الإنسان بين النصوص الدولية و النصوص الوطنية وواقعها في الجزائر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة سعيدة ، مكتبة الرشاد للطباعة و النشر ، الجزائر ، العدد الثاني ، 2014 ، ص 66 .

بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء , وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص.

ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة. [1]

غير أننا نرى أن هذا الأسلوب لا يفيد أهمية بالنسبة للمرافق الإدارية القومية بالنظر لخطورتها وتعلقها بسيادة وأمن الدولة والتي لا يمكن أن تدار بأسلوب أخر، والمرافق الإدارية التي يعرف عن إدارتها الأفراد لانعدام أو قلة أرباحه.

هو أسلوب الاستغلال المباشر و يسمى أيضا بنظام الحصر، و يعد هذا الأسلوب من الأساليب التقليدية حيث تستخدم الإدارة العامة عمالها و أموالها لتسيير المرفق و استغلاله مباشرة تخضع لقواعد ميزانية الدولة العامة[2].

[1] براهيم كومغار، ملخص حول موضوع المرافق العامة ، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت ، الموقع الالكتروني : www.fsjes-agadir. Info . تاريخ الزيارة 25 فيفري 2024 على الساعة 45: 20.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد ، دوام سير المرافق العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 88.

الفرع الأول : طريقة الاستغلال المباشر .

فالمرفق العام في ظل هذه الطريقة تديره إحدى الوزارات مباشرة ،وهي الوزارات التي يرتبط المرفق بمجال عملها وتخصصها ، وتتحمل الدولة بواسطة الوزارة المختصة في الأعباء المالية وتنفيذ المهام التي يطلبها المرفق و تحقيق خدمات الجمهور عن طريق الموظفين العموميون العاملين بهذه الوزارة أو إحدى مصالحها أو اداراتها.أي أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة.

يترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميون وتعد أموال المرفق أموالا عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام وتتبع هذه الطريقة يف إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية ويرجع ذلك إبل أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الامن والدفاع والقضاء , ويف الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون اخلاص.وال شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر القدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما ال يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية

التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها يف أداء الخدمات وإشباع احلاجات العامة.غري أننا نرى أن هذا الأسلوب لا أهمية بالنسبة للمرافق الإدارية القومية بالنظر لخطورتها ، وتعلقها بسيادة وأمن الدولة .[1]

التي لا يمكن ان تدار بأسلوب آخر والمرافق الإدارية التي يعرف عن إدارتها الأفراد لانعدام أو قلة أرباحها.

أ – الاستغلال المباشر (إدارة الحصر): ويقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الدولة ، أو هيئاتها مباشرة بإدارة المرفق العام بنفسها مستخدمة ، في ذلك أموالها وموظفها ووسائل القانون العام.[2] وتعد هذه الطريقة أقدم طرق إدارة المرافق العامة، وتدار بها المرافق الإدارية لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد لأنه لا يدر عليهم الربح.

إلا أن هذه الطريقة قد تمتد أحيانا إلى بعض المرافق التجارية ،والصناعية التي تختار الدولة تسييرها بنفسها نظرا لعجز الأفراد عن ذلك .ويترتب على طريقة الاستغلال المباشر ،خضوع المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو هيئاتها، كما لا يتمتع الاستغلال المباشر بوجود قانوني[3]، متميز ،ومستقل ، فلا يكتسب الشخصية المعنوية بل يخضع في نظامهم القانوني لما يخضع له الشخص العام. ولقد نص القانون البلدي على إمكانية استغلال البلدية لمصالحها العمومية ،

[1] عبد السلام زايدي ،مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار في التشريع الجزائري و المقارن ، مذكرة ماجستير ، معهد الحقوق ، جامعة الجزائر2007/2006 ،ص 76.

[2] محمد السيد الدمياطي ، نظام التكليف في الوظائف العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، الجزائر 1972 ، ص 73.

[3]حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الأول ، نظرية المرفق العام ، د.م.ج، الجزائر ،1893 ،ص 76.

عن طريق الاستغلال المباشر ضمن المادة 151 منه، على أن تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية ، وهي نفس الرخصة التي تحصلت عليها الولاية ضمن قانون الولاية ، الذي يحدد المجلس الشعبي الولائي.

من خلال ما تقدم نستخلص أن أسلوب الاستغلال المباشر يتمتع بجملة من الخصائص تميزه عن باقي الأساليب ، والمتمثلة في ما يلي أولا انعدام الشخصية المعنوية.[1] ثانيا انعدام الاستقلال المالي . و ثالثا خضوع المرافق المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر للإدارة المباشرة للشخص العام لكن هذا التسيير المباشر عجز عن تلبية حاجات المواطنين نظرا لثقل هذه المرافق على ميزانية الدولة وأصبحت تعرف بدولة الرفاهية ,لكن في إطار التخصص وجب عليها اختيار أسلوب جديد من خلال المؤسسات العمومية المحاولة الوصول للفعالية في تأدية الخدمات العمومية , والوصول بالخدمة العمومية للجودة.

إن هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية الوطنية أساسية ومميزة ، ويرجع ذلك الى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الامن والدفاع والقضاء وغيرها ، وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعة و إلا أنها أظهرت ضعف وتراجع التسيير المباشر ، جاء نتيجة احتكار الدولة لبعض المجالات ، لأنها هي المنشئة للمرافق ، مما أدى الى عجز التسيير المباشر عن تلبية احتياجات

[1]قانون رقم قانون رقم 11-10 مؤرخ في مؤرخ في 20 رجب عام رجب عام 1432 الموافق الموافق 22 يونيو سنة يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية يتعلق بالبلدية.، ج.ر 37.

المواطنين ، والعجز على السيطرة في ظل انفتاح السوق والعولمة التي زادت في نمو الوعي المدني لدى المواطنين.

الفرع الثاني : طريقة المؤسسات العامة .

من بين الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة هناك ما يعرف بأسلوب المؤسسة والذي يقوم على إدارة المرفق العام من قبل أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و التي تسمى الهيئات العامة إذا كانت تقدم خدمات عامة أو تسمى المؤسسات العامة إذا كان موضوع نشاطها تجاري أو صناعي أو زراعي.[1] وتهدف طريقة المؤسسة العامة إلى حسن إدارة المرفق العام و هي ذات أهمية من حيث تخفيف عبئ تسيريها فهي تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية ، للجهة أو الشخص الذي أنشأها ، حيث تكون تلك الذمة وعاءا لحقوقها والتزاماتها المترتبة عن نشاطها. أي لجوء الإدارة العامة لتسير المرافق العامة عن طريق المؤسسات العامة و التي تعد مرافق عامة مشخصة قانونيا .

عليه خالفا لطريقة الاستغلال المباشر فان طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستقلال القانوني و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليه. تهدف طريقة المؤسسة العامة الى

[1] الدكتور عدنان عمرو ، كتاب مبادئ القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري ، المرافق العامة، الطبعة الثانية، ص 99.

حسن إدارة المرافق العامة ذات اهمية و تخفيف عبء تسييرها و متابعتها عن الجهة الإدارية تنشئها بموجب متتبعها بكل من الأشكال من الاستقلال الإداري و المالي .[1]

تعرف المؤسسة العمومية حسب التعريف التقليدي بأنها " مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية ، أو و أنها شخص اعتباري من النموذج التأسيسي الهدف من وراء إحداثها هو تأمين التسيير المستقل لمرافق الدولة أو الولاية أو البلدية. وتعتبر المؤسسة العمومية من أكثر وسائل إدارة المرافق العامة شيوعا ، إذ تتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من نتائج :

-ذمة مالية مستقلة . [2]

- حق التعاقد دون الحصول على إذن .

- حق قبول الهبات .

-حق التقاضي .

-تحمل مسؤولية أفعالها الضارة بالغير.

- أنواع المؤسسات العمومية :

- المؤسسة العمومية الإدارية ذات الطابع الإداري .

[1] ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 92.

[2] مصطفى السعيدي ، عقد التسيير في تنظيم قطاع الخدمات ، مذكرة لنيل شهادة الماجسيتر كلية الحقوق ، جامعة وهران. 2012-2013 ، ص 23.

– المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

– المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي .

–المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.

* المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي.[1]

أ.مزايا المؤسسة العمومية :إن الأخذ بأسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام له عدة مزايا نذكرها كما يلي : إدارة المرفق العام بواسطة المؤسسة يؤمن نشاط المرفق بجهاز عام له استغلال نوعي وشخصية معنوية أي مالية خاصة ولها أهلية الآراء كالجامعة أو المستشفى . كما أن أسلوب المؤسسة العمومية يحقق العبء عن الدولة في إدارة بعض المرافق العامة . المؤسسة العامة تحرر الإدارة المركزية من عبء الإدارة المباشرة للمرفق ، مع ضمان تحقيق أهداف الدولة وأغراض المصالح العامة ، نقرأ لاحتفاظ السلطة المركزية بسلطة الوصاية

الإدارية على قرارات وأعمال المؤسسات العامة القائمة بالتسيير .المؤسسة العامة هي

الوحيدة المعنية بتحقيق وإدارة المرفق العام الذي كلفت به ، فهي تحتكر تسييره دون حاجة

إلى المبادة بإنشاء أجهزة تابعة أو تفويض غيرها .

عيوب أسلوب المؤسسة العمومية : إن الأسلوب المؤسسة العمومية مزايا لكن وللأسف هناك أيضا بعض السلبيات والمعوقات في استخدامه وتتجلى بما يلي :

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص–352 353 .

-**إشكالية المنظومة القانونية:** إن بعض المؤسسات العمومية يطرح أساسيا إشكالية سببه عدم وجود نظام قانون متكامل يحقق طموحات وأمال المرفق العام سواء كانت عمومية وطنية أو محلية في تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق التنمية .

- **إشكالية استقلالية المؤسسات العامة :** ترجع خطورة إساءة استخدام بعض المؤسسات العامة للاستغلال الممنوح لها ، والذي توفره الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية ، فيحدث أحيانا هذا الانحراف ، ويساعد على تحقيق وضعف الرقابة أو الوصاية الإدارية التي كانت المفروض أن تمارسها الحكومة المركزية .[1]

-. **تعدد أنواع المؤسسات العامة:** إن كثرة وتعدد أنواع المؤسسات العامة في عدة مجالات متقاربة ، وهي ظاهرة ملحوظة وكانت منها التجربة الحكومية في فرنسا ، حيث أدى هذا التنوع إلى التجارب في الاختصاصات وتعارض في أنشطة بعض المؤسسات العامة والتنافس بينهم على حساب المال العام في أحيان أخرى ، بمعنى أنه في علم الإدارة العامة إنعدام التنسيق بين نشاطات المؤسسات العامة.

المطلب الثاني : الإدارة الغير مباشرة للمرفق العام .

إن مضمون هذه الطريقة الغير مباشرة هو تعهد الإدارة لفرد أو شركة بالقيام باستغلال

[1] محمد فاروق عبد الحليم، مرجع سابق، ص 33.

مرفق عام من المرافق الاقتصادية ، وذلك مقابل جعل "مبلغ " يتقاضاه صاحب الشأن في الإدارة المختصة , و تعتبر هذه الطريقة وسطا بين الاستغلال المباشر وطريقة الامتياز، ووفقاً لهذه الطريقة ، فإن الإدارة تتحمل مخاطر المشروع و تقدم له الدعم المالي. [1]

الفرع الأول : الإدارة الغير مباشرة العصرية (أسلوب الإمتياز و الإلتزام).

يعني تنازل الادارة بمقتض عقد عن ادارة مرفق صناعي ،و تجاري, لفائدة شخص خاص طبيعي او شركة ، يقوم بتسيير المرفق لمدة معينة مع تحمله أعباء المرفق العام عماله ،و ماله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين , بخدمات مثال ذلك ان تعهد الدولة لأحد الافراد استغلال خدمات توزيع المياه او الكهرباء او الغاز .

و تتميز هذه الطريقة بما يلي :

1- الاموال اللازمة لإدارة المرفق يقدمها الملتزم الشخص الخاص.

2 – الذين يعملون في المرفق هم عمال .

3 – هذه الطريقة تطبق على المرافق التي تحقق ارباحا مرافق صناعية و تجارية .

أثار الإلتزام : في الإمتياز يوجد 3 أطراف وهم : الدولة صاحبة المرفق العام ، والملتزم الذي يقوم بإدارة المرفق ، والمنتفعين من خدمات المرفق (المواطنون) .

– بالنسبة للإدارة : تتمثل حقوقها في :

[1] عصام الديس ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دار الثقافة ، عمان ، الطبعة الأولى ، ،2010 ،ص 143.

-حق الرقابة والإشراف لأنّ الأمر يتعلق بالدرجة الأولى بالمرفق العام .

-حق الإدارة في تعديل النصوص اللائحية بإرادتها المنفردة.

-إسترجاع المرفق قبل نهاية المدة المحددة في العقد .

بالنسبة للملتزم :

واجباته تتمثل في :

عليه ضمان إستمرارية خدمات المرفق العام ، إحترام قاعدة المساواة والخضوع للتعديلات التي قامت بها الإدارة ، يجب عليه أن يقدم هو بنفسه بالخدمة[1].

أثار عقد الامتياز للملتزم .يتمتع الملزم بمجموعة من الحقوق تتمثل فيما يلي :

- اقتضاء المقابل المالـي : يتمثل المقابل المالي في تلك الرسوم التي يتقاضاها الملتزم من المنتفعين من خدمات المرفق العام أو الثمن الذي تمنحه الإدارة يف بعض الحالات ،و الذي يتم تحديده في العقد من حيث شروطه , كيفية تسديده أو مراجعته[2] .

التعويض : الى جانب المقابل المالي ، فانه يحق للملزم أن يستفيد من التعويض الذي حلقه من جراء أعمال و تصرفات الإدارة مانحة الامتياز ، فقد تختل الإدارة مانحة الامتياز بالتزاماتها التعاقدية بحيث يترتب على ذلك المسؤولية العقدية اتجاه الإدارة .

[1] عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للنشر،الجزائر , ص186.

[2] عمر يحياوي ، نظرية المال العام ،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر 2002، ص 73.

الحفاظ على توازن المالي لالتزام : أثناء تنفيذ عقد الامتياز قد تقع أحداث ووقائع تجعل من تنفيذ عقد الامتياز من طرف الملتزم أمرا مرهقا ، كأن ترفع أسعار مواد معينة ، مما يؤدي إلى تهديد التوازن المالي للصفقة.

-حقوقه تتمثل في :

الحق في إستعمال إمتيازات السلطة العامة (بعد موافقة الإدارة) , الحق في الحصول على مقابل مالي الذي يحصل عليه من المنتفعين من خدمات المرفق العام ، وله أن يطالب بإعادة التوازن المالي على أساس نظرية الظروف الطارئة .

نهاية الامتياز.

ينتهي الالتزام بعدة طرق يمكن تصنيفها إلى طرق عادية طبيعية و طرق غير عادية

أ – الطريقة العادية

تتمثل هذه الطريقة في انتهاء و انقضاء مدة عقد الامتياز ،و بانقضاء مدة الامتياز تتوقف كل الحقوق و الواجبات بين الطرفين.

ب الطرق غير العادية.

-السقوط :

في حالة إخلال الملتزم بالالتزامات التعاقدية كذلك وفي حالة ارتكابه لأخطاء ، في تسير المرفق ، و الإدارة لا تستطيع أن توقع هذا الجزاء بنفسها بل تلجأ إلى القضاء ، إلا إذا احتفظت لنفسها بذلك الحق فهنا تستطيع أن تفعل ذلك بإرادتها المفردة.

-استرداد الالتزام قبل نهاية مدته .

تستطيع الإدارة مانحة الامتياز بناء على سلطتها التقديرية[1] ، أن تنهي الالتزام قبل انقضاء مدته و لا يرجع السبب في هذه الحالة إلى حدوث خطا ،أو تقصير من جانب الملتزم و إنما رغبة الإدارة في تحسين سير المرفق العام، و التي لم يعد للملتزم القدرة للقيام بها ، على أن تلتزم الإدارة بمنح تعويض للملتزم على مافاته من ربح و ما حل به من خسارة.

مقتضى هذه الطريقة تتعاقد الإدارة مع فرد أو شركة لإدارة واستغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة بأمواله وعمالة وأدواته وعلى مسئوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق وفق ما يسمى بعقد التزام المرافق العامة أو عقد الامتياز. وقد استقر القضاء والفقه على اعتبار عقد الالتزام عملاً قانونياً مركباً يشمل على نوعين من النصوص. الأول منه يتعلق بتنظيم المرفق العام وبسيره وتملك الإدارة تعديل هذه

[1] رضوان بوجمعة: قانون المرافق العامة ، مطبعة النجاح الجديدة ، الطبعة الأولى ,الجزائر ، 2000 ، ص 3.

النصوص وفقاً لحاجة المرفق أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين" , ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام و الإلتزامات المالية بين المتعاقدين ولا تتعدى ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين .وعلى أي حال فإن المرفق العام الذي يدار بهذا الأسلوب يتمتع بذات امتيازات المرافق العامة الأخرى كونه يهدف إلى تحقيق النفع العام , فهو يخضع لنفس المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة وهي مبدأ استمرار سير المرافق بانتظام واطراد ومبدأ قابلية المرفق للتغيير ومبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق ، كما يتمتع الملتزم بحق شغل الدومين العام أو طلب نزع الملكية للمنفعة العامة. غير أن من يعمل في المرفق الذي يدار بهذا الأسلوب لا يعد موظفاً عاماً بل يخضع في علاقته بالملتزم لأحكام القانون الخاص[1] ، وتمارس الإدارة في مواجهة الملتزم سلطة الرقابة والإشراف على ممارسة عمله وفقاً لشروط العقد والقواعد الأساسية لسير المرافق العامة ، على أن لا تصل سلطة الإدارة في الرقابة حداً يغير من طبيعة الالتزام , وتعديل جوهرة أو أن تحل محل الملتزم في إدارة المرفق وإلا خرج عقد الالتزام عن مضمونه وتغير استغلال المرفق إلى الإدارة المباشرة . غير أن الإدارة تملك إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من الملتزم كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحصل غالباً عند التأميم .

[1] حسين قريجة ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010 ، ص76.

وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض ، وفي مقابل إدارة الملتزم للمرفق العام وتسييره يكون له الحق بالحصول على المقابل المالي المتمثل بالرسوم التي يتقاضاها نظير الخدمات التي يقدمها للمنتفعين كما يكون له الحق في طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية ومنع الأفراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق.

الفرع الثاني :طريقة الاستغلال المختلط :

تقوم هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية على تضافر وتكاتف الرأسمال العام والرأسمال الخاص في إدارة وتسيير المرفق من خلال إحداث جهاز مختلط مثل ، شركة اقتصاد مختلط ، حيث تحوز الإدارة عادة على أغلبية الرأسمال.

يقوم هذا الأسلوب على أساس اشتراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة مرفق عام. [1]

ويتخذ هذا الاشتراك صورة شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من أسهمها على أن يساهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الأخر.

وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة وأن يكون الرأي الأعلى لها في هذا المجلس ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك

[1] سعيد محمد المصري ، التنظيم والإدارة مدخل معاصر للعمليات التخطيط و التنظيم ، القيادة والرقابة ، الدار الجامعية ، مصر ، 1888 ،ص 21.

في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها[1].

وتتم إدارة المرفق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة و توفر هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة وربح معقول .

وقد انتشرت شركات الاقتصاد المختلط في كثير من الدول الأوربية كوسيلة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لا سيما فرنسا في إدارة مرافق النقل والطاقة لما يحققه هذا الأسلوب في فائدة تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي تظهر في أسلوب الإدارة المباشرة ، كما أنه يخفف العبء عن السلطة العامة ويتيح لها التفرغ لإدارة المرافق العامة القومية ، ويساهم في توظيف رأس المال الخاص لما يخدم التنمية الاقتصادية.

-**مزايا أسلوب الإستغلال** : المختلط في تسيير المرافق العامة نوجزها فيما يلي

-تحقيق التعاون برأس المال العام والخاص ، مما يحقق المصلحة العامة في حسن التسيير وجودة الخدمة ، والمصلحة الخاصة في تحقيق الربح ، وبفضلها يتم التغلب على عيوب الإدارة المباشرة في الخضوع للقانون العام ، وعيوب الامتياز من حيث وجود الرقابة الداخلية لممثلي الشخص العام في مجلس إدارة الشركة[2] .

- أسلوب الاجتذاب رأس المال الخاص للمساهمة في إدارة مشروعات القطاع العام .

[1] رافيق ، بن مرسلي ، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغير و معوقات التطبيق ، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، قسم العلوم السياسية ، 2011 ، ص 161.

[2] أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان ، تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة ، أطروحة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، 1122 ، فلسطين، ص 216.

توزيع الخسائر على المساهمين ففي الظروف الطارئة تتحمل الإدارة ذلك في الامتياز ، لكن هنا الجميع يتحمل ذلك.

– إن عمليات الخصخصة لها من الفوائد الكثيرة منها نقل تقنيات الإدارة الحديثة والنظم المالية و التكنولوجيا المتطور.

مآخذ هذا الأسلوب في تسيير المرفق العام نوجزها فيما يلي :

–المشاركة الأجنبية لها مخاطر تتمثل في هيمنتها على أنشطة حيوية أو إستراتيجية وعدم اكتراثها باستغلال الموارد الطبيعية بصورة مثلى.

–دخول الشخص العام الى شركات الاستغلال المختلط يؤدي الى دخول جسم غريب على شركات المساهمة وهو الاعتبار الشخصي ، والذي من شأنه أن يقضي على المجهولية التي تتميز بها شركات المساهمة[1] .

– يمس الاعتبار الشخصي بمبدأ الديمقراطية الذي يساوي بين المساهمين.

– يؤدي الاعتبار الشخصي الى فرض بعض القيود على إنشاء الشركة مثل ضرورة موافقة سلطة الرقابة والمالية في الدولة على انشائه.

[1] محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم ، عنابة ، 2011 ،ص 33.

الفصل الثاني
ماهية الرقابة الادارية
و طرق تحريكها
للمرفق العام

جاءت عبارة الرقابة ومدلولها في الكثير من الكتب والبحوث الصادر في العلوم الإدارية والمالية العامة ، وقد اختلفت تعريفاتها ومفاهيمها وتشبعت من حيث التحديد أو التوسع لهذه المفاهيم. ويرجع سبب ذلك إلى حدية النظرة او اتساعها إلى زاوية او زوايا معينة من وظائفها المختلفة ، وهذا يدل على أن مفهومها ونطاق حدودها لا يزال في مجرى البحث والتكامل . وكل ما يمكن قوله ف مجال الرقابة إنطلاقا من واقع وظيفتها العامة هو ان الرقابة تشير إلى مجموعة ضوابط يتم بموجبها مطابقة مسيرة التنفيذ العمل مع خطته المقررة .وبهذا المدلول يمكن تغطية مفهوم الرقابة بجميع مقوماتها وأساليبها المختلفة ، كما أن وظيفة مطابقة تنفيذ العمل لخطة الموضوعة تستهدف قياس وحدات العمل ومسؤولياته وأغراضه ونتائج أهدافه[1].

يقصد بالرقابة إخضاع جميع تصرفات المرفق العمومي لمبدأ المشروعية والسير الحسن للمرفق العام بغرض تحقيق المصلحة العامة و عدم التعسف في استخدام امتيازات السلطة العمومية ، سواء كان يسير بالأسلوب المباشر أو أسلوب المؤسسة أو أسلوب التفويض ، وعليه فإن الرقابة تقوم على مبدأ المشروعية و الذي يقصد به خضوع المرفق العمومي عند مباشرته لمختلف النشاطات المكلف بها بحكم القانون للتقيد بحدود الامتيازات الممنوحة له ، و هو ما يطلق عليه سيادة القانون أي خضوع الأفراد والهيئات العمومية للقانون بهدف حماية حقوق الأفراد و حرياتهم. توجد عدة أنواع للرقابة على المرافق العمومية و التي تختلف باختلاف الزوايا التي ينظر إليها للتقسيم ، فيمكن أن تقسم أنواع الرقابة على المرفق العام حسب المدى الزمني

[1] هاين الطهراوي ، القانون الإداري ، ماهية القانون ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، 2014 ،ص 148.

للتنفيذ إلى رقابة سابقة ورقابة آنية و رقابة لاحقة ، كما يمكن تقسيمها حسب الهدف إلى رقابة سلبية و رقابة ايجابية ، أما حسب نوع التخصص فإلى رقابة مالية و رقابة إدارية ، و حسب المراقب إلى رقابة رئاسية ورقابة وصائية ، وبحسب مصادرها فتقسم إلى رقابة قضائية و رقابة سياسية و رقابة مالية. [1]

مصطلح الرقابة تجده مستعملا في الدراسات بصفة مكثفة دون أن يكون. مفهومه واضحا من قبل. والرقابة تستعمل في جميع المجالات سواء كانت سياسية اقتصادية. قضائية ادارية.

و في الجزائر حدد المشرع النموذج الفرنسي من خلال اعتماد الرقابيتين الوصائية والرئاسية على المرافق العمومية هذا وأن الرقابة الوصائية ليست مطلقة بل مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها أو تتعداهما . الأسس النظام المركزي والسلم الاداري أما رقابة السلطة الرئاسية فهي سلطة طبيعية وفقا داري الوظيفي من دون اشتراط وجود نص قانوني خاص يقرر ذلك. [2]

[2] المادة 8/7 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم :"تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر ، مصالح الدولة والجماعات الإقليمية ، و المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها ، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

المبحث الأول : الاطار المفاهيمي للرقابة الادارية على المرفق العام .

تعد الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة في المنظمات وذلك لما لها من في التخطيط له بكفاءة من دور في التأكد من جودة الاداء والتحقق من تنفيذ ما تم تخططيها بكفاءة عالية ، وقد قدم العديد من الإداريين تعاريف مختلفة لمفهوم الرقابة الإدارية إلا انها في سبيل تهدف إلى الحفاظ على الموارد المادية والبشرية للمنظمة في سبيل تحقيق اهدافها بأقل تكاليف وفي أسرع وقت وبأحسن جودة ، مع تصحيح الأخطاء و أهدافها ومعالجة الانحرافات عند ظهورها، ومنع تكرارها في المستقبل[1].

و منه هذا سوف نتطرق الى تعريف الرقابة الادارية من خلال المطلب الموالي .

المطلب الاول :تعريف الرقابة الادارية للمرفق العام .

الرقابة مفهوم واسع و شروحات عدة . يصعب تعريفها تعريفا جامعا الا انه يختلف مفهومها من حيث المقاييس الأساليب المستعملة .

و للبعض الاخر فرضها على انها التحقق مما اذا كانت ممارسة المسؤولية واتخاذ وتنفيذ

وقرارات يتطابقان مع المقاييس والمعايير المنصوص عليها ، ويفترض ان يقوم بها شخص مراقب يتمتع بالاستقلالية بالنسبة الى شخص خاضع للرقابة ، وهي تهدف الى فحص والتقييم

[1] عبد الكريم صادق بركات ، بونس أحمد البطريق ، حامد عبد المجيد الدرار المالية العامة ، الدار الجامعة بيروت ، 1986 ، ص 441.

مدى فعالية وكفاءة اساليب وممارسات الهيئة الخاضعة للرقابة .فهي جزء من العمل الإداري بحيث تهدف الى تحقيق من صحة ألداء وتقويمه في حالة اعوجاجه ، وهو المفهوم الإيجابي للرقابة وليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الاحصاء وهو المفهوم السلبي لها.

تتمثل الرقابة الإدارية أو كما يطلق عليها برقابة التسيير على المرافق العمومية في نوعين من الرقابة هي الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية.

–الرقابة الرئاسية تهدف الرقابة الرئاسية إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم و تحقيق أحسن خدمة للمواطن بأقل تكلفة و في أقصر وقت من جهة و من جهة أخرى التقليل من سلبيات الإدارة و قد تكون هذه الرقابة مباشرة من خلال علاقة الرئيس بالمرؤوس المباشر أو قد تكون غير مباشرة و تسمى رقابة متعدية من خلال التقارير الإدارية الدورية .

– تعريف الرقابة الرئاسية يمكن تعريف الرقابة الرئاسية بأنها تلك الرقابة التسلسلية التي تقوم على حصر الوظيفة الإدارية في يد الرئيس الإداري الأعلى ، الذي يملك سلطة توجيه المرفق العمومي و رسم سياسته والإشراف على تنفيذه ، والذي يمكنه من إصدار الأوامر وإلغاء وتعديل أعمال المرؤوسين. تمتاز هذه الرقابة الإدارية بثلاث خصائص رئيسة و هي رقابة إدارية لانها تصدر عن رئيس إداري. و رقابة مفترضة لانها تمارس بقوة القانون. و اخيرا رقابة داخلية

لانها تكون داخل الجهاز الإداري و السلم الإداري او التدرج الهرمي . و رقابة شاملة لانها تمتاز بالديمومة و الاستمرارية مما يجعلها رقابة شاملة.[1] و من وسائلها

– الرقابة على الأشخاص ويقصد بها رقابة الرئيس على المركز القانوني للمرؤوس من خلال سلطة التعيين ، العزل ، الترقية ، النقل ، التأديب وغيرها ، كما تشمل أيضا سلطة الإشراف والملاحظة و التي تكون متعلقة بالمركز القانوني.

– الرقابة على الأعمال تقسم هذه الرقابة إلى رقابة سابقة و رقابة لاحقة.

–الرقابة السابقة وتسمى رقابة التوجيه والإشراف أو رقابة الأوامر والتعليمات و التي تهدف إلى تنظيم العمل ووضع الخطط و الاستراتيجيات قبل القيام المرؤوس بعمله ، فهي توجهه حول كيفية قيامه بأعماله من خلال التعليمات المناشير وغيرها. يجب التمييز بين نوعين من الأوامر والتوجيهات الصادرة من طرف الرئيس في مواجهة المرؤوس ، فقد تكون توجيهات وأوامر الرئيس مشروعة وهنا لا يثار أي إشكال قانوني ألنه يكون موافقا لواجب طاعة ، وقد تكون غير مشروعة وهو ما يؤدي إلى تصادم بين مبدأين أساسيين هما واجب الطاعة ومبدأ المشروعية فأيهما يتم تطبيقه.[2]

كما أكد مجلس المحاسبة على الاختصاص الشامل للرقابة على كل الأموال العمومية التابعة لمصالح الدولة ،و الجماعات المحلية و المرافق العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها

[1] حسني حرمي وآخرون ، اساسيات الإدارة العامة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الاردن ، طبعة الاولى ، سنة 1998 ، ص 330.

[2] سامي مجال الدين ، الإدارة و التنظيم الإداري ، حورس للنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، 2004 ،ص210.

قواعد المحاسبة العمومية و هذا وفقا للمادة 7 والمادة 8 من قانون مجلس المحاسبة. وعليه فطبيعة مجلس المحاسبة هي إدارية قضائية شاملة. و من صلاحيات مجلس المحاسبة تهدف الرقابة التي يمارسها المجلس إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية ، بالإضافة إلى الترقية الإجبارية من خلال تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية. و يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في التسيير ، و يديره الرئيس ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية ويساعده في ذلك نائب الرئيس الذي يتولى دور النيابة العامة لدى مجلس المحاسبة

الفرع الأول : خصائص الرقابة الادارية للمرفق العام .

تتميز الرقابة الإدارية الفعالة بمجموعة من الخصائص وهي:

الملائمة: إذ يتماشى نظام الرقابة الإدارية مع احتياجات المنظمة وحجمها وطبيعتها وضرورتها. البساطة : يمكن فهم واستخدام نظام الرقابة الإدارية بسهولة ، لأنه نظام بسيط وليس معقد. واقعية اقتصاديًا إذ تقل تكلفة تطبيق نظام الرقابة الإدارية عن تكاليف الفوائد الناتجة عنه. المرونة : تتميز الرقابة الإدارية بقدرتها على التكيف مع العمليات والأهداف والظروف الخارجية التي تتعرض لتغييرات في فترات مختلفة. الموضوعية : الأداء والقياس التابعين لنظام الرقابة الإدارية موضوعيين وقابلين للتحقق ويتميزان بالدقة. الدقة [1]: يعتمد عمل

[1] عبد الكريم صادق بركات ،المرجع السابق ،ص443.

نظام الرقابة الإدارية على دقة المعلومات المُجمعة حول نظام العمل. الفاعلية والكفاءة : فاعلية نظام الرقابة الإدارية وكفاءته هي عوامل تساعده على الإشارة إلى الأخطاء والانحرافات. و القبول نظام الرقابة الإدارية من الأنظمة التي يقبلها جميع الموظفين في المنظمة. السرعة : من خصائص نظام الرقابة الإدارية أنه يُبلغ عن الانحرافات والأخطاء في الأعمال في أسرع وقت ممكن .[1]

– تحليل النسبة تستخدم المؤسسات أسلوب تحليل النسبة في تحليل مختلف متطلبات النقد ورأس المال فيما يتعلق بالالتزامات الجارية. وتُصنف النسب التي تستخدمها المنظمات إلى نسب السيولة ، نسب الملاءة ، نسب الربحية ، نسب الدوران.

– محاسبة المسؤولية وهي عبارة عن نظام تشترك فيه مختلف الأقسام والشعب والإدارات في المنظمة ، ويُصنف هذا النظام على أنه مركز المسؤولية ، ورئيسه مسؤول عن تحقيق هدفه.

– مراجعة الحسابات وهي عبارة عن أسلوب منهجي يُستخدم في تقييم الأداء العام لإدارة المنظمة ، للتحقق من مدى كفاءتها وفاعليتها.

الفرع الثاني : مبادئ الرقابة الادارية للمرفق العام .

ينطوي نظام الرقابة الإدارية على مجموعة من المبادئ التي تحدد أهدافه وطبيعته ، وهي كالتالي:

[1] نواف كنعان القانون الداري الكتاب الأول دار الثقافة للنشر والتوزيع ط 2 الاردن 2008 .ص 220 .

– مبدأ ضمان الهدف من خلال نظام الرقابة الإدارية ، يتم الكشف عن أخطاء الخطط التي وقعت أو المُحتمل وقوعها ، ومن ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية ، وبالتالي فإن غرض هذا النظام هو تحقيق أهداف المنظمة.

– مبدأ كفاءة الضوابط يستخدم نظام الرقابة الإدارية أقل التكاليف في الكشف عن الانحرافات وأسبابها ، ولهذا المبدأ أهمية لأن أغلب التقنيات مكلفة.

– مبدأ المسؤولية الرقابية المدير المكلف بتنفيذ الخطط هو المسؤول عن ممارسة الرقابة ، ومن خلال هذا المبدأ يتجلى سوء فهم دور وحدات التحكم ، لأن الموظفين المُكلفين بتقديم معلومات المراقبة لا يستطيعون ممارسة السيطرة إذ لم يحصلوا على السلطة الإدارية المطلوبة.

– مبدأ التطلع إلى الأمام يوفر نظام الرقابة الإدارية الملاحظات الفورية التي تُستخدم في تصحيح الانحرافات عن الأداء المطلوب بمجرد حدوثها ، وفي حال عدم القدرة على تحقيق ذلك؛ فيمكن الاستناد إلى التنبؤات بالانحرافات في الوقت المناسب. [1]

– مبدأ السيطرة المباشرة مثلما تُستخدم الضوابط غير المباشرة في اكتشاف الأخطاء ؛ لا بد من استخدام الضوابط المباشرة لمنع حدوث تلك الأخطاء ، وما يساعد على تحقيق ذلك هو تحسين نوعية المديرين لضمان ارتكابهم عدد قليل جدًا من الأخطاء.

[1] حسين الصبر ، دروس في المالية والمحاسبة العمومية دار المحمدية العامة ، الجزائر لسنة ، 1999 ، ص 88 .

– مبدأ التفكير في الخطط من خلال الرقابة الإدارية يتم التحقق من تنفيذ الخطط بفاعلية ، لذلك يجب أن تعكس تقنيات هذا النظام خطط المنظمة وهيكلها.

– مبدأ الملائمة التنظيمية نظام الرقابة الإدارية يلائم مجال السلطة الإدارية ويعكس هيكل المنظمة ، ومن ثم فهو يحدد المسؤولية عن العمل ، ويجعل عملية تصحيح الانحرافات عن الخطط سهلة.

المطلب الثاني : طرق تحريك الرقابة الادارية للمرفق العام .

للسلطة العامة بعد انشاء المرفق العام يكون لها ان تختار الطريقة المثلى لإدارته من جهة ,و من جهة أخرى اخضاعه للرقابة .تختلف طرق ادارة المرافق العمومية تبعا للاختلاف و تنوع المرافق و طبيعة النشاط الذي تؤديه ,و لاختيار طريقة ادارة مرفق من المرافق العمومية فان السلطة المختصة تأخذ باعتبارات مختلفة و متعددة : سياسية و اجتماعية و اقتصادية ..... الخ .كما أن نشاط المرافق العمومية الخارجة عن الشرعية القانونية يستدعي تحريك كافة أنواع الرقابة عن أعمال الادارة العامة لضمان سيادة مبدأ الشرعية , و تحقيق العدالة و حماية المصلحة العامة.

الرقابة الإدارية هي التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وتصرفاتها فهي رقابة داخلية للتحقيق من مدى مشروعية أعمالها وللرقابة الإدارية الذاتية عدة وسائل تتساند في تحقيق هدف

الرقابة على أعمال وأنشطة السلطات الإدارية في الدولة بإضافة إلى أن هذه الرقابة عدة طرق ووسائل لتحريكها .[1]

-طرق تحريك الرقابة الإدارية الذاتية.

تنعقد الرقابة الإدارية الذاتية تلقائيا من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم يقدم للإدارة من الأفراد ذوي المصلحة الذين أضربهم العمل الإداري.

1- الرقابة التلقائية .

قد تخضع أعمال الإدارة للرقابة القضائية ، ولكن هذا لا يمنع من أن تخضع في نفس الوقت للرقابة الإدارية وهذه الرقابة تجريها الإدارة من تلقاء نفسها وهي بصدد بحث ومراجعة أعمالها والتفتيش عليها.

تتحقق وتتعقب الرقابة الإدارية الذاتية تلقائيا بتدخل الجهة أو السلطة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة سلطات وقدرات الرقابة التي منحها إياها القانون أو اللوائح الإدارية ومقتضيات الواقع لتصحح أو تعدل أو تلغي أو تسحب أعمالها الإدارية غير المشروعة أو تمييز وتصادق على الأعمال الإدارية المشروعة.

[1] احمد محيو، . ترجمة محمد إعراب صاصيلا ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،د.ط، الجزائر، 1999 ، ص 120.

وهذه الرقابة الإدارية الذاتية التي تقوم وتتحرك بهذه الطريقة الذاتية التلقائية تجعل سلطة الإدارة العامة في القيام بهذه الرقابة سلطه تقديرية حيث تتمتع السلطات الإدارية في الهيام بها أو عدم القيام بها بالشكل الذي تراه ملائم .[1]

ومن الملاحظ أن الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة تكتشف أنها ارتكبت بعض الأخطاء مثل تجاهلها لبعض قواعد القانون التي أتى بها المشرع لصالح الأفراد والتي كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها ومن هنا تتجه الإدارة إلى الرجوع عن هذه القرارات وإلغائها أو سحبها بقصد احترام القانون ، وقد ترى الإدارة أن هناك ظروف قد استجبت مما يدعوها إلى إعادة النظر في قراراتها السابقة التي أصبحت غير مشروعة أو غير ملائمة ، وهنأ تقوم الإدارة بإصدار قرارات أخوى تتلائم مع الظروف الجديدة ، ونكون هنا بصدد إلغاء أو تعديل القرارات السابقة.

وهذه الرقابة قد يمارسها نفس الموظف الذي قام بالتصرف فيقوم بإلغاء أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته ، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استنادا إلى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه ، فيكون له أن يغلى تصرف المرؤوس كلية أو الاكتفاء بتعديله جزئيا ، أو الحلول محله ، واتحاد تصرف جديد من التصرف

[1] احمد الطراونة ، توفيق صالح عبد الهادي ،الرقابة الادارية "المفهوم والممارسة"،دار الحامد للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى ،الأردن 2018 ، ص 45.

الذي تبين له عدم مشروعيته او عدم ملائمة مثلا أن يكون للوزير كرئيس إداري إزاء القرارات التأديبية و حق تعديل العقوبة التأديبية التي يوقعها رئيس المصلحة في خلال مدة معينة ، حتى ولو لم يتظلم منها الموظف المعاقب إن من حق الرئيس كقاعدة عامة و مراقبة أعمال مرؤوسيه بسحبها أو إلغائها أو تعديلها تبعا لما له من سلطة رئاسية ، وهذه السلطة تتقرر للرئيس دون الحاجة لنص يقررها وقد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها الموظفون المختصون بالتفتيش على أعمال الإدارة ويسمون غالبا بالمفتشين وهم إما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية أو تجمعهم جميعا جهة إدارية مركزية واحدة. [1]

- الرقابة بناء على التظلم.

والتظلم أو الظلمات الإدارية هي الشكاوي التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة والشأن يظلمون فيها ويشكون من قرار أو عمل إداري غير مشروع قد مس وأضر بمراكزهم القانونية وبمصالحهم الجوهرية المعتبرة أو بحقوقهم الثابتة والمقرنة ويلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغاءه بصورة أكثر تلاؤما واتفاقا مع أحكام القانون واللوائح والقرارات الإدارية الأكثر ملائمة لمبادئ ومقتضيات المرافق الخامة ومتطلبات الوظيفة الإدارية. للوقاية الإدارية عدة وسائل

[1] زكريا المصري،اسس الإدارة العامة التنظيم الإداري النشاط االداري دراسة مقارنة،دار الكتب القانونية ، د.ط، مصر، 2007 ، ص102.

تتساند في تحقيق هدف الرقابة الإدارية الذاتية على أعمال وأنشطة الإدارة في الدولة ومن بين هذه الوسائل الرقابة الإدارية الذاتية :

أولا – الإشراف.

هو عبارة عن مراقبة عمل الموظفين بغية توجيههم نحو الطريق القويم وذلك بإعطائهم الأوامر والتعليمات اللازمة واتخاذ كافة التدابير التي تؤدي إلى حسن سير العمل وانتظامه ، ويتم اختيار المشرفين على أساس الجدارة والاستحقاق.[1]

ثانيا – التفتيش.

ويهدف التفتيش إلى التأكد من تحقيق الغاية التي أنشئت الإدارة من أجلها والوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ وتعيين المسؤولين عنها ويضفي التفتيش إلى وضع تقرير يتضمن الوقائع وتوصيات ومقترحات المفتش.

ثالثا – دراسة التقارير.

تهدف دراسة التقارير تحقيق غايتين أساسيتين هما بيان نشاط الإدارة و إنجازاتها وسير العمل فيها والمشاكل التي تعانيها والحلول ، ثم قياس كفاءة الموظفين العاملين في جميع الإدارة العامة ويقوم بوضع التقارير الدورية لرؤساء الوحدات الإدارية على جميع المستويات بصورة يومية أو

[1] حماد محمد شطا ،تطور وظيفة الدولة ،الكتاب الأول نظرية المرفق العام ، ديوان المطبوعات الجامعية ،د.ط ، الجزائر ، 1984 ، ص 68.

أسبوعية.أو شهرية أو سنوية، بحسب النظام المعتمد وترفع إلى الجهات المختصة. وقد توضع هذه التقارير إلى المدير قبل انتهاء المدة المعنية يعرض فيها برامج وما حقق منها وما لم يتحقق والصعوبات التي اعترضت التنفيذ وأوضاع الموظفين وغير ذلك ض المواضيع التي يتسبب معالجتها . أما المراجعات والشكاوى فهي مقدمة من ذوي المصلحة إلى الإدارة المختصة لرفع الضرر الذي لحق بهم.[1]

الفرع الأول : تطبيق الرقابة على المرفق العام .

لكل هدف يراد تحقيقه فلا بد من وضع خطه له , حيث أن التخطيط يسبق التنفيذ و عملية التنفيذ تحتاج إلى رقابة للتأكد من أن التنفيذ يسير مع الخطط الموضوعة.

و تعتبر الرقابة أحد ووظائف الإدارة التي يمكن عن طريقها أن ينم التأكد من أن كل فرد في المنظمة يقوم بالأعمال المكلف بها في الوقت المناسب و يستخدم الموارد المناسبة بما يحقق الأهداف المحددة سابقا .

التأكد من دقة الأداء و الانجاز و أنه يتم وفق الخطط الموضوعة.

معرفة المشكلات التي تعترض التنفيذ و تحليلها و إزالتها.

تساعد المنظمة في أن تعدل من نفسها و تحسن أدائها.

[1] زاهر عبد الرحيم عاطف الرقابة على الأعمال الادارية دار الراية للنشر والتوزيع د ط الاردن ، 2009 ، ص 79.

تفيد في صياغة أهداف جديدة للمنظمة.

التأكد من أن العمليات الفنية تسير وفقا للأصول المعروفة.

التأكد كم قيام العاملين بواجباتهم طبقا لما هو مقرر و كشف جوانب القصور في الأداء

لتقييم أداء المنظمة بإدارتها و أقسامها[1].

تتضمن الرقابة الإدارية ثلاث خطوات أساسية :اولا تحديد المعايير : هي المقاييس الموضوعة التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية و الوسيلة التي يتم بمقتضاها شيء بشيء آخر ، وقد تكون هذه المعايير مادية فهي تعتبر بمثابة نقاط أوجه قياس معنية يتم اختيارها دالة على انجاز البرنامج أو الخطة المعنية بحيث أن قياس الأداة عن طريقها يعطي للقائد صورة محددة عن مدى سير العمل ، وتختلف معايير الأداة باختلاف المستويات التنظيمية ، وتتمثل هذه المعايير فيما يلي :

-كمية العمل المطلوب لانجازه مستواه النوعي و الزمن اللازم لأدائه .يجب أن تكون واضحة وبسيطة يفهمها كل من له علاقة بالعملية الرقابية . و أن يكون القائم على

[1] مصطفى أبو زيد مصطفى ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديد للنشر، دون ذكر الطبعة ، 2004، مصر، ص 31.

العملية الرقابية على ادارية بنتائج هذه العملية كان تحدد الاعمال المراد انجازها وأن تحديد المعايير الرقابية يكون أساسا في تقييم النتائج الفعلية.

– قياس الاداء الفعلي يتم في هذه المرحلة تقييم الاداء الفعلي عن طريق مقارنة الاداء الفعلي أو المتوقع بالمعايير الرقابية لمعرفة مقدار الانحراف عنه ثم مقارنة ذلك بالأهداف التي في مرت فيه و تعد عملية تقييم الاداء من المهام الصعبة في منظمات الأعمال أو في تنظيم آخر وذلك بسبب صعوبة أعمال بعض العاملين التي ال تحكم ها معايير ومقاييس كمية يمكن القياس عليها. وهي الأعمال التي تكون نتائجها غير ملموسة.[1]

الفرع الثاني : دور الرقابة الادارية .

للرقابة أهمية بالغة في مختلف المجالات الإدارية ، ولضمان تحقيق الاهداف كما خطط لها و يمكننا ابراز هذه الاهمية من خلال مايلي

–تساعد الإدارة في الكشف عما قد يكون من مشكلات تعارض تنفيذ عمل ما ، مثل الانحرافات أو الأخطاء في مسار التنفيذ ، كما تساعد في التنبؤ بها في حالة احتمال حدوثها و اتخاذ ما يلزم من إجراءات كونها عملية ديناميكية شاملة ، ذات علاقة بكل عناصر العملية الإدارية؛ – التأكد من أن جميع الأنشطة التي تنفذ تسَيير في الاتجاه المحدد للاهداف المخطط لها .

[1] حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 93.

-الرقابة تساعد على تقييم الاداء الكلي لجوانب النشاط في الانظمة وأجزائها المتعددة .

-التأكد من حسن إستخدام جميع المواد المتاحة سواء كانت مادية أو بشرية .[1]

-تحقيق المرجعية الشاملة للخطط و الاهداف مع اكتشاف أي نقص في القدرات الفنية .

الرقابة في العملية الإدارية على المرفق العام لها ارتباط قوي جدا في التخطيط وهي الوظيفة التي تبين نقاط الضعف في العملية الإدارية ، وتتلخص أهمية الرقابة فيما يلي : هي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات و الرقابة تشجع الإدارة على تحقيق الأهداف و السبب في ذلك أن الرقابة على أي مرفق عام يبرز فيها الوقوف على تنفيذ الخطط وتقوم على كشف المشاكل والصعوبات المترتبة عليه اول بأول .وتقوم الرقابة في الوقت المناسب بتوجيه المرفق إلى ضرورة اتخاذ القرارات المناسبة من اجل تفادي أي خطأ يقع عند تنفيذ الخطط .

الرقابة تساهم في تغيير وتعديل الخطط والبرامج وذلك عن طريق النظر إلى ظروف التشغيل الفعلي أو النظر إلى العوامل التي تؤثر بشكل مهم في تطبيق الخطط .

الرقابة فيها ضمان لحسن سير العمل و تضمن لنا نتائج سليمة في العمل لانها تضع الأجهزة المسؤولية على مدى ما حققته الوحدات الاقتصادية أو القطاعات النوعية من أهداف اقتصادية وصناعية وذلك كله عن طريق الرقابة الداخلية أو الخارجية معا . فالرقابة فيها تجويد لألداء

[1] بالناصر بالطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، 2011 ،ص 08.

وتصحيح الأخطاء ومنع الانحرافات وذلك من خلال مراجعة إصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم المرفقي [1].

تنصب الرقابة على المرفق العام على ما صدر فعال من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية ، ولهذه الرقابة صورا عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها ، ويمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابه من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة ولهذا فان الرقابة اللاحقة ترد على ما تم انجازه فعال من أعمال. كما تنتج تلك الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة.

[1] عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 2011 ،ص 43.

المبحث الثاني : الرقابة الداخلية و الخارجية للمرفق العام .

تعددت و تنوعت صور الرقابة الإدارية فهناك عدة أنواع من الرقابة كالرقابة الداخلية و رقابة خارجية ، قبلية و بعدية ، رقابة دورية و مستمرة ،ورقابة فجائية وأنواع كثيرة من التقسيمات النظرية وان تعددت فإنها قد تتداخل فيما بينها ، فكان هذا التقسيم المعتمد باعتباره من أشهر التقسيمات و التي لها الأثر الفعال في أداء دورها. قسمت الرقابة الادارية تقسيمات متعددة منها تقسيمات ادارية على رقابة داخلية ورقابة خارجية،[1] ويراد بالرقابة الداخلية الرقابة التي يباشرها اعضاء المرفق او المؤسسة نفسها. اما الخارجية فهي الرقابة التي تباشرها هيأت ادارية تختص كل منها برقابة نوع معين من اوجه النشاط الاداري للسلطة التنفيذية فهذه الرقابة تباشرها هيأت ادارية منفصلة عن الاجهزة الادارية المطلوب مراقبة اعمالها. كما قسمت الرقابة الادارية على رقابة تلقائية ورقابة تجري بناء على تظلم وسندرس هذا التقسيم بشيء من التفصيل.

-الرقابة التلقائية:

وهي الرقابة التي تجريها الدولة من تلقاء نفسها ، وهي بصدد مراجعة اعمالها والتفتيش عليها ، وهي اما ان تكون ولائية او رئاسية.

[1] سعيد موسى ياسين ، دور منظمات المجتمع المدني ، في تعزيز النزاهة و مكافحة الفساد يوم 2024/03/25 على الساعة 22: 12، ص 16.

http\\ :www\HIWAR.ORG\DEBAT\SHOW.ART ASP AID

-الرقابة الولائية :

وفيها يقوم عضو الادارة الذي قام بالتصرف بمراجعته وتقليب النظر حوله ، فإذا اكتشف خطأ فيه، فأنه يقوم بإلغائه او تعديله او استبداله بأخر ، مع ملاحظة ان هنالك حالات يستنفذ فيها العضو الاداري سلطته بإصدار القرار ومن ثم لا يجوز له الرجوع فيه. وتقدير الضرائب ومجالس التأديب.[1]

-الرقابة الرئاسية

وهي التي يتولاها الرئيس الاداري على اعمال المرؤوسين سواء اقام بهذه الرقابة بنفسه ام كلف معاونيه القيام بها. وان حق الرقابة مقرر للرئيس الاداري لانه تقع على عاتقه مسؤولية حسن سير العمل في المرفق العام. واذ تكون المسؤولية تكون السلطة. ان الرقابة الرئاسية اما ان تكون سابقة على العمل الاداري او لاحقة عليه.

الرقابة السابقة:

يملك الرئيس الاداري الحق في توجيه مرؤوسيه وارشادهم في تأدية اعمالهم ويتمثل ذلك فيما يصدره اليهم من اوامر وتعليمات ومنشورات يلتزم المرؤوس باحترامها وتطبيقها، والا تعرض للمسؤولية التأديبية.

[1] عباس علي ، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال،الطبعة الثانية ، دار الثراء للنشر والتوزيع،عمان،2012،ص 25.

الرقابة اللاحقة

تتضمن السلطة الرئاسية حق مراقبة اعمال المرؤوسين والتعقيب عليها بعد صدورها فعلى الرئيس الاداري ان يراجع ويراقب من تلقاء نفسه اعمال المرؤوسين. فاذا اكتشف فيها اخطاء قانونياً او وجدها غير ملائمة بسبب الاوضاع والظروف المحيطة بها، فله الغاء العمل او تعديله جزئيا او احلال عمل اخر محله مع ملاحظة انه لا يجوز للرئيس الاداري ممارسة السلطات المذكورة إلا في حدود المواعيد المقررة قانوناً لانه بانقضائها يكتسب العمل حصانة تعصمه من الالغاء او السحب او التعديل ، اذا اتصل به حق للغير.[1]

هذا والأصل ان تسري السلطة الرئاسية بحق المرؤوسين جميعهم إلا من استثني بنص خاص مثل ان يخول القانون موظفا اختصاصاً نهائياً في موضوع معين ، فلا يجوز للرئيس الاداري ان يعقب على عمل المرؤوس هذا ، لأننا نكون في مواجهة قاعدة توزيع الاختصاص بين

الاثنين ، ما لا يجوز لأي منهما الخروج عليها. كما قد يفوض القانون للمرؤوس ممارسة اختصاص معين مع ابقائه خاضعاً لرقابة الرئيس الاداري ، فيملك الاخير في هذه الحالة سلطة مراقبة اعمال المرؤوس بما تنطوي عليه من الغاء او سحب او تعديل ولكن لا يحق له الحلول محله في ممارسة الاختصاص ابتداء ، بل ان عليه ان ينتظر قيام المرؤوس بالعمل ثم يباشر رقابته عليه ، وبخلاف ذلك يعد عمل الرئيس الاداري مخالفاً للقانون.

[1] لويزة نجار ، دور العالم والمجتمع المدني في مكافحة الفساد ، مجلة التواصل في الاقتصاد و الإدارة و القانون ، العدد 51 ،كلية الحقوق جامعة أوت ، قالمة ، 2017 ، ص 88.

ثانياً: الرقابة الادارية بناءً على تظلم

وهي الرقابة التي تجري بناءً على تظلم يقدمه احد الافراد ، ويمكن ان يأخذ الاشكال الاتية

-التظلم الولائي

وفيه يتقدم المتضرر من العمل الاداري تظلماً الى الموظف الذي اصدره ، ويطلب منه اعادة النظر فيه وإزالة ما لحقه من ظلم منه ، فيقوم الموظف المذكور بفحص التظلم ، فإذا اقتنع بصحة ما ورد فيه جاز له ان يسحب او يلغي او يعدل العمل الذي صدر منه ،[1] كما ان بإمكانه ان يلتزم الصمت ، هذا ويستطيع الفرد المتضرر ان يتقدم بهذا النوع من التظلم لأكثر من مرة واحدة ، كما انه يستطيع ان يتقدم به حتى من دون وجود نص قانوني يبيح له بذلك.

-التظلم الرئاسي

في هذا الشكل يقدم التظلم الى الرئيس الاداري للموظف الذي اصدر القرار وقد يحقق هذا النظام للمتضرر مآربه لان الرئيس الاداري يتمتع بسلطة حقيقة على اعمال المرؤوسين هذا ويمكن ان يأخذ التظلم الرئاسي احدى الصورتين .[2]

[1] عثماني فاطمة ، بورماني نبيل ، الديوان المركزي لقمع الفساد لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد ، العدد الخامس ، مخبر المؤسسات الدستورية و النظم السياسية ، جامعة تيزي وزو ، جوان،2018 ، ص 93.

[2] نسرين مشتة ، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ظل القانون 06-01 مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد 08 ،مجلد 08 جامعة باتنة ، الجزائر،2011 ، ص 72.

التظلم الرئاسي متعدد الدرجات:

وفيه يستطيع المتظلم اللجوء الى درجات متعددة في السلم الاداري للمنظمة ، التي يتظلم من اعمالها ، فالمتضرر من قرار اداري اصدره مدير ناحية مثلاُ يستطيع التظلم منه امام القائم قام، والمحافظ ، ووزير الداخلية.

-التظلم الرئاسي بدرجة واحدة:

وهو يجير اما بنص في القانون يقرر الحق في التظلم ، كما هو الحال فيما يخص التظلم من قرار المحافظ برفض تأسيس جمعية تعاونية اذ يجوز التظلم من القرار المذكور امام وزير الداخلية ، او ان التظلم المشار اليه ينبع من طبيعة نظام تدرج الوظيفة الادارية ، الذي يتيح للرئيس الاداري سلطة واسعة على اعمال المرؤوسين ، وبذلك يعد هذا التظلم القاعدة العامة في حين ان التظلم الذي مصدره القانون يمثل الاستثناء.[1]

التظلم الى لجنة:

توجد في نطاق الادارة لجان متعددة يحدد القانون تشكيلاتها واختصاصاتها تتولى مهمة النظر في تظلمات الافراد على اعمال الادارة، وقد تباشر المهمة المذكورة من تلقاء نفسها ومن دون حاجة الى تظلم.

[1] فوغالي بسمة ، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد 02 ،المجلد 08 ،جامعة باتنة الجزائر،2021 ، ص 75.

ان رقابة اللجان الادارية تمثل في مرحلة متوسطة بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية وفي اكثر الحالات ينتهي بها التطور الانتقال نحو الرقابة القضائية فمجلس الدولة الفرنسي بدأ عمله على شكل لجان ادارية وانتهى الى سلطة قضائية تباشر رقابة قضائية كاملة على اعمال الادارة.

المطلب الاول : الرقابة الداخلية للمرفق العام .

يطلق عليها بالرقابة الذاتية و هي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها ، والتي ظهرت كرغبتها في إحكام السيطرة على الوحدة و يرجع هذا إلى أن الإدارة الحق و الأجدر من تصحيح أخطائها بكفاءة وفعالية دون الاحتكام إلى أي جهة أخرى ، هذا إذا نجحت في استخدام أساليبها الرقابية ، تمارس هذه الرقابة على جميع المستويات سواء كانت رقابة ولائية من خلال الموظف ذاته[1] ، أو بناء على تظلم مسبق من خلال التأكد من صحة الأعمال والتصرفات و تصحيحها في حالة وجود أخطاء أو تجاوزات ،وقد تكون على المستوى الرئاسي الرقابة الرئاسية تمارس من قبل الرئيس على مرؤوسه وفقا للسلم الإداري ، و تباشر هذه الرقابة سلطاتها من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي الشأن ، بسبب تضرر مصالحهم من جراء أعمال المرؤوس نتيجة عدم مشروعية هذه الأعمال و عدم ملاءمتها ، وتأخذ هذه الرقابة مظهرين رقابة على الأشخاص و رقابة على الأعمال ، ولو أن هذه الرقابة قد تشكل على

[1] رضا هميسي ، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، العدد الأول ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، جانفي ،2009 ، ص 80.

مستواها أحد الأعمال التي ينتابها الفساد في الموظف و المتعلقة بأداء و نظام العمل الإداري كعدم القيام بالعمل في وقته أو عدم إطاعة الرئيس، كذلك عدم الولاء الوظيفي ، وكشف الأسرار المهنية فهي تعد أخطر حالات الفساد ، لكن قد يرتكب الرئيس جرما وهذا عندما يصدر أوامر للمرؤوس في ارتكاب جرائم كالرشوة و الاختلاس ولهذا فانه لا طاعة للرئيس في معصية القانون فيما يتعلق بارتكاب جرائم في القانون الجنائي.

أما على المستوى الأخير للرقابة الداخلية و التي تعتبر أكثر أهمية و هي : الرقابة المجلسية و التي تقوم بها لجنة إدارية داخل الإدارة مشكلة طبقا للقوانين و اللوائح ، وقد يقوم بهذه الرقابة أجهزة فنية رقابية متخصصة داخل الإدارة تتشكل من ذوي خبرة فنية و ادارية قانونية ، بهدف كشف الأخطاء و وضع حلول لسياسات رشيد العمل .[1]

زاد الاهتمام بتحقيق كفاءة واستخدام الموارد المتاحة للمنشأة ، ومن ثم تطور تعريف الرقابة الداخلية بحيث يشمل أساليب الارتقاء بالكفاءة الإنتاجية بجانب الحفاظ على أصول المؤسسة بصفة عامة وضمان الدقة الحسابية للعمليات .

في سنة 1948أجرت لجنة إجراءات المراجعة المنبثقة عن المعهد الأمريكي للمحاسبين دراسة شاملة لمفهوم الرقابة الداخلية ، وصدرت نتائج هذه الدراسة سنة 1949 في تقرير خاص بعنوان "الرقابة الداخلية عناصر النظام المتناسق وأهميته للإدارة والمراجع الخارجي ، حيث جاء تعريف الرقابة الداخلية في هذا التقرير على أنها: في رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على

[1] عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية النظرية والتطبيق ؛ الدار الجامعية ، الطبعة الثانية،الإسكندرية ، 2003 ،ص ص 72.

نفسها و يتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أو هيئة أو محافظة ويكون طرفي الرقابة من الوحدة .تمتاز بقرب موقعها من العمل واتصالها مباشرة بالمديرين مما يسير عليه معالجة الكثير من المشكلات .والغرض منها في المنظمة هو ضبط الأعمال الجارية فيها ،وإحكام مسارها في الاتجاه الصحيح حتى تصل إلى الأهداف المرسومة لها ، ومن أمثلة هذه الأجهزة المتخصصة للرقابة : وحدة الحسابات ، وحدة شؤون الافراد والرقابة المالية .ومن أنواع الرقابة الداخلية : الجهاز الدائم للرقابة الداخلية .رقابة اللجان .رقابة العاملين .رقابة الإدارة[1].

-أهداف الرقابة الداخلية :الرقابة الداخلية هي التي تمارسها السلطة الإدارية بنفسها ويستوي في ذلك :أن تكون الرقابة شاملة تضم كل أعمال ومنجزات الإدارة من جوانبها المختلفة أو أن تكون مخصصة تنصب على احد جوانب أعمال الإدارة كالأعمال القانونية أو المحاسبية ، وهي التي تقتصر على مراقبتها عادة أجهزة الرقابة المركزية .و أن ترد الرقابة على كل الأعمال والأشياء الواقعة في دائرتها ، أو أن تقتصر على عينات منها يتم اختيارها بحيث تكون ممثلة لغيرها ، فالإدارة الدنيا هدفها ضمان سالمة العمل و تجنب الأخطاء والإدارة الوسطى هدفها وفرة الإنتاج وسرعة الانجاز والإدارة العليا هدفها الوصول لتحقيق الخطط المستهدفة في حدود ما أتيح من موارد وفي الزمن المحدد ، ومما ال شك فيه أن الرقابة الداخلية من شانها أن تؤدي إلى ضبط إيقاع العمل داخل الوحدة و إحكام السيطرة عليه ، حيث يكون من السهل اكتشاف مواطن

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور ، مبادئ الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة ، عمان،2009 ، ص 215.

الخطأ ، كما يؤدي كذلك إلى كشف مواطن الانحراف الإداري وهو اخطر مشاكل الإدارة وأكثرها ضرر على الأهداف المراد تحقيقها.[1]

الفرع الاول : رقابة المفتشية العامة و العامة للمالية .

إن تطور نشاط الدولة شمل جميع المجالات والنشاطات الإدارية والاقتصادية والسياسية ، حيث أدى هذا التطور إلى توسع مرافق الدولة وكثرتها ، مما دفع بالسلطات المعنية والهيئات المختصة بفرض قوانين وتشريعات خاصة لتتماشى مع هذا التطور .ومن بين هذه المجالات التي شملها التطور نجد مجال المالية العامة ، حيث ونظرا لحساسية هذا المجال ، جعل المشرع الجزائري كغيره من مؤسسي القوانين في مختلف الدول يعنى اهتماما كبيرا له وذلك بفرض رقابة خاصة على هذا الميدان لأنه يتعلق بميزانية الدولة وبالمال العام .وألن موضوع المال العام يعتبر عصب النشاط الاقتصادي والمالي ومن الهياكل القاعدية في الدولة ، كان لزاما حمايته والحفاظ عليه من الاعتداءات والتجاوزات ، مما أدى بالمشرع إلى إحاطته بعملية الرقابة ، حيث تحتل هذه الأخيرة أهمية قصوى على الأموال العمومية وتعددت صورها من رقابة سابقة و لاحقة ، داخلية وخارجية .و تتم الرقابة في الجزائر من قبل عدة أجهزة مالية وإدارية تقوم برقابة قبلية وبعدية وأثناء التنفيذ ، وترتكز هذه الرقابة على تطبيق وتنفيذ التصرفات وفقا للأنظمة والتعليمات والأصول المالية المتبعة وذلك باعتمادها على مبدأ المسؤولية

[1] ماجد راغب أحلو علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية ، الطبعة الأولى ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2004،ص 102.

والمحاسبة لضمان التصرفات المالية .[1] لهذا تعتبر رقابة الأجهزة والهيئات المالية من أكثر أنواع الرقابة أهمية ، من خلال حماية الأموال العمومية ، إذ تعتبر الأموال وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات مختلفة ، مما يستوجب ضرورة مراقبتها لضمان تسيير حسن واستعمال عقلاني لها بواسطة الاعتمادات الممنوحة. ولم تعرف الرقابة على الأموال العامة في الجزائر أهمية كبيرة بالنظر إلى الوضعية المالية التي عاشتها الجزائر في فترة معينة ، إضافة إلى العديد من الاختلالات التي أفرزتها السياسات السابقة ، ونظرا لكل هذه العوامل تم إعادة النظر في مهام وطبيعة الأجهزة المكلفة بالرقابة ومجال تدخلها ، فأعطي لنظام الرقابة في الجزائر .

الاهتمام الكبير في تطبيق استراتيجيات نظام المالية العامة وبذلك تعددت الأجهزة والهيئات التي تمارس الرقابة على الأموال العمومية ، ومن بين هذه الأجهزة نجد المفتشية العامة للمالية[2]

تعتبر الرقابة الوسيلة الفعالة لحماية المال العام في ظل أشكال الاعتداء ، وتعرف على أنها العملية التي تسعى إلى التأكد من الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط 1والتعليمات الموجهة أين تنفذ بدقة وعناية ، وذلك وفقا للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظة بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القانون ، ما يتفق والأصول

[1] كاسر احمد عريقات ، المفاهيم الإدارية الحديثة ، دار يافا العلمية ، عمان ، الأردن ، 2008 ،ص 812.

[2] محمد الجوهري ، دور الدولة في الرقابة على مشروعات الاستثمار ، دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي،ط 1 ،الإسكندرية ، مصر ، 2008 ،ص 168.

المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة ، وكل ذلك بما يؤكد مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية[1].

الرقابة تنقسم إلى عدة أنواع متعددة ويرجع ذلك إلى اختلاف عملية الرقابة ذاتها ، ويمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من الرقابة وهي :رقابة من حيث وقت ممارستها و رقابة من حيث السلطة التي تباشرها و رقابة من حيث الجهة القائمة بها.

الرقابة أثناء التنفيذ يكون هذا النوع من الرقابة أثناء عملية تنفيذ النشاط ، وتقوم به الأجهزة والإدارات المختلفة للتأكد من صحة وسالمة ما يجري عليه العمل داخلها ، وأن التنفيذ يتم وفق السياسات والخطط الموضوعة دون انحرافات عما خطط له مسبقا ، وتستدعي تصحيح نتائج أألداء بشكل مباشر أثناء العمل لمنع الانحرافات التي قد تظهر .

-الرقابة من حيث الجهة القائمة بها :الرقابة الداخلية عبارة عن نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية ، من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى ، بهدف خدمة الإدارة.

-الرقابة الخارجية هي نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية ، يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها .

[1] محمد الجاهي ، المفتشية العامة في رقابة الأموال العمومية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الدراسات العليا التخصصية ، المدرسة الوطنية العليا للإدارة والتسيير ، الجزائر ، 1997 ،ص11.

– الرقابة الوصائية وتمثل رقابة الوصاية الإدارية ، وقد عرفها فالين بأنها مجموع الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية ، أو بواسطة شخصية المركزية أحيانا ، على ان تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة . [1]

.والرقابة الوصائية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية التنسيق بينها وبين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في إطار القانون.

لرقابة المتفشية العامة للحفاظ على المال العام ، توصلنا إلى عدة نتائج نذكر منها ما يلي : تمارس الرقابة على المال العام من قبل أجهزة وهياكل إدارية تابعة للمتفشية العامة للمالية ورقابة الوزارة المكلفة بالمالية من خلال التقارير المختلفة التي تعدها وترسلها المتفشية العامة للمالية للوزير المكلف بالمالية.[2]

– للمتفشية العامة دور فعال في مجال التدقيق والتحقيق والتقييم المالي والمحاسبي .

–المتفشية العامة للمالية لا تملك كافة الإمكانيات والوسائل المادية والبشرية لاداء مهامها.

– .المتفشية العامة للمالية لا تملك تقنيات تكنولوجية حديثة لقمع الغش والفساد المالي.

[1] صرارمة عبد الوحيد ، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي ، مداخلة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الاداء المتميز للمنظمات الدولية والحكومية ، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة ، الجزائر ،2005 ، ص 143.

[2] دقدوق سميرة ، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 5101 ،ص 20.

المشرع الجزائري أعطى للمتفشية العامة للمالية صلاحيات واختصاصات واسعة تسمح لها بالتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة لرقابتها ومراجعة حساباتها ، إلا أن الملاحظ من خلال نتائج تدخلات المتفشية المتمثلة في التقارير التي تعدها سواء الدورية أو السنوية تبقى مجرد ملاحظات ونتائج ليست ملزمة للهيئات المعنية بالرقابة ، فقراراتها تفتقر إلى سلطة الردع أو في إصدار الأحكام ، فدور المتفشية لا يتعد سو ى الاعلام الفوري للسلطة السلمية أو الوصية للهيئة المعنية بالرقابة.

الفرع الثاني : الدور الرقابي لمفتشية الوظيفة العمومية .

مفهوم الإدارة يتضمن التسيير والقيادة ، أو يعني على حد قول فايول بأن الإدارة هي التنظيم. والعمل الإداري يتضمن مجموعة من الأنشطة المتميزة ، وهذه الأنشطة هي التخطيط ، التنسيق ، التنظيم ، التوجيه والرقابة ، وإذا كانت هذه الأخيرة عمل من الأعمال المنوطة بالإدارة و هي وظيفة من الوظائف السلطة ، فإن رقابة مفتشية الوظيفة العامة من حيث الطبيعة و النوع تدخل في مجال الرقابة الإدارية. وهو ما يفرض إعطاء تعريف لهذه الأخيرة[1].

ن الدور الأساسي لمتفشيات الوظيفة العمومية هو الرقابة الإدارية بصفة عامة سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة المقصود بالرقابة هنا هي مراقبة مدي مشروعية الإجراءات المتخذة فيما يتعلق بالمسار المهني للموظف ، والتأكد من مطابقة هذه القرارات القانون والتنظيم المعمول بهما

[1] محمد الصغير باعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية ، نظرية التنظيم الإداري ، الإدارة العامة الجزائرية ، منشورات جامعة باجي مختار ، عنابة ، الجزائر ، ص 06.

فالرقابة الممارسة من قبل هذا الجهاز هو أمر متفق عليه من قبل الجميع ، لكن الاختلاف يكون في طريقة ممارستها ، فهناك من يصر على التأشيرة السابقة مثل القرارات التي تخص موظفي البلدية ، وهناك من يعتمد الرقابة اللاحقة .هذا التذبذب في نوع الرقابة من سابقة إلى لاحقة ولد نوع من الخلط وادي إلى تذمر المسئولين فكان من الواجب إيجاد حل نهائي لتحديد نوع الرقابة المتبع.

المطلب الثاني : الرقابة الخارجية للمرفق العام .

أصبح من الضروري وجود نظام متابعة خارجي متين مبني على أساس قوي يقوم بمهمّة متابعة أداء وممارسات الدولة في ظل اتساع نطاق عمل الدول والحكومات وزيادة حجم المسؤوليّات والمهام الواقعة على عاتقها وتقييم مدى التزامها بقواعد السلوك التي تحكمها ، ومدى تطبيق معايير الشفافية والوضوح وغيرها.وظهرت حاجة لوجود قطاع منفصل مالي واقتصادي وقضائي منظم تنظيماً جيّداً بتشريعات جيّدة وعصريّة ، ووجود أجسام رقابيّة منظّمة بتلك التشريعات والقوانين بدرجة عالية من الاستقلاليّة والقدرة على الرقابة وضبط الحكومات ، وضمان الالتزام بتلك القواعد والتشريعات المقررة ، ويطلق على هذا النظام اسم الرقابة الخارجيّة.[1]

تتلخص تعريفات الرقابة الخارجية بما يلي ، هي عبارة عن الرقابة التي يتمّ ممارستها من هيئات ونقابات وجهات خارجيّة منفصلة بشكل تام عن العمل الحكومي وعن الأنشطة التي تقوم

[1] حسين عبد العال محمد, المرجع السابق ، ص 135.

بها الدولة ، وتتمثّل بصورة مباشرة في المجالس التشريعيّة وهيئات الرقابة العموميّة والمراجع وهيئات التدقيق الخارجيّة. هي الجهات المسؤولة بصورة مباشرة عن تطبيق معايير الالتزام والدقّة، ومحاربة الفساد والتلاعب في كافة أجهزة الدولة، حيث تسعى جاهدة لتطبيق معايير التدقيق الدولية بصورة نزيهة وشفافة، وضمن مساعدة قضاء شفاف مؤهل ومستقل للفصل في النزاعات، تحكمه قواعد وقوانين تساهم في سرعة البت في القضايا وضمان تنفيذ الأحكام. تعرف بأنها جهة تراقب عمل الوزارات ، وتُشرف على الأسواق المالية [1]، والقوانين المختلفة بما في ذلك قانون تشجيع المنافسة ، ومنع الاحتكار وقانون الإفلاس وغيره ، وتحارب الضبابية وعدم الوضوح ، والذي بدوره يضعف فرص الاستثمار في الدولة ، ويجعل المستثمرين يحجمون عن الاستثمار ، ويعيق الاستثمارات الأجنبيّة فيها. تُعرف بالهيئات المسؤولة عن تقييم وتقويم

عمل جميع المؤسسات الحكوميّة ، وتحقيق حالة من التوازن في الاستهلاك ، وترشيد استنزاف المال العام قدر الإمكان. هي الجهة التي تستند بصفة عامّة على مراقبة المؤسّسات العامّة ، وذلك عن طريق الإشراف من قبل البرلمان والأجسام الرقابية العامة ، وفي ظل وجود منهجيّة واضحة للعمل المالي والإداري من ناحية الإفصاح والمكاشفة والشفافية وتقييم الأداء ، وصولاً في النهاية إلى الإشراف على كافة أعمال الجهات الحكوميّة ، ومتابعة رسم السياسات المستقبليّة. مهام الرقابة الخارجية ومن مهام الرقابة الخارجية تتلخص بما يلي توفير معلومات تفصيليّة حقيقيّة ، تساعد في اتخاذ القرارات الفعّالة. ضمان سلامة البيانات الماليّة المدققة ،

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة ، عمان،2009 ، ص 215.

ومتانة نظام الرقابة الداخليّة المعتمد في المؤسسة. معرفة مواطن الضعف بما يسمح بمعالجتها. تكوين بنك معلومات عن طريق تقارير وملفات المراجعة والتدقيق. ملاحظه تتمثّل أجهزة الرقابة في الدول في كل من البرلمان ، ديوان المحاسبة ، وديوان الموظفين ، أو الخدمة المدنية ، وإدارات وأجهزة التفتيش المركزي ، وهيئات مكافحة الفساد والكسب غير المشروع وغيرها[1]. للرقابة الخارجية أهداف كثيرة هي : -جعل الأفراد محل المسؤولية قائمين بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم.

-اكتشاف الأخطاء ونواحي القصور لكي يتسنى محاسبة المسؤولين والعمل على منع حدوث هذه الأخطاء في المستقبل.

- الرقابة المالية على الميزانية والشؤون المالية مثل رقابة وزارة المالية على صرف المخصصات المالية .[2]

- تقويم الأنظمة السابقة للرقابة الداخلية، فقد يكون السبب في تكرار الأخطاء والانحرافات إنما يرجع إلى وجود ثغرات في نظام الرقابة الداخلية مما يستدعي من أجيزة الرقابة العليا تقديم التوصيات اللازمة بشأن علاج هذه الثغرات . وجاء هدف الرقابة المالية بأنه التحقيق من أن تنفيذ الوحدات الاقتصادية للخطة يتم وفقاً لما هو مقرر في الخطة وفي ضوء التعميمات و القواعد الموضوعة ، بقصد اكتشاف نقاط الضعف والأخطاء وعلاجيا وتفادي تكرارها . والبد

[1] فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة ، مطبعة لطيف ، بيروت ، 1980 ،ص75 .

[2] فايز الزغبي ، تأثير الرقابة في منشآت الأعمال طرق و أساليب ، سياسات و إستراتيجيات ، الطبعة الأولى ، دار الهلال ، عمان ، 1991 ،ص 191.

من الإشارة إلى أن أهداف ومجالات الرقابة المالية في القطاع العام بي أوسع من تلك المطبقة في القطاع الخاص ، فأهداف الرقابة عمى القطاع العام بي التأكد من الاستخدام السليم والكفء للأموال العامة وتطوير الإدارة الحكومية لتصبح إدارة فعالة لتنفيذ الأنشطة بطريقة صحيحة وتوفير المعلومات للسلطات العامة من خلال نشر التقارير الموضوعية ، في حين نجد أن الهدف الرئيسى من التدقيق في القطاع الخاص هو إبداء الرأي الفني المحايد عما أذا كانت القوائم المالية تعبر بصورة عادلة عن المركز المالي ونتيجة النشاط .

-أنواع الرقابة ان الرقابة المالية في شكلها الحكومي إما بصورة رقابة مالية خارجية تقوم بها بيئة عليا مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة التي يتصل عمليا عادة بالمال العام وفي إطار ما يحدده من اختصاص لتلك البيئة العليا بحيث تتحقق هذه البيئة مما إذا كان التنفيذ مطابقاً القانون الصادر من السلطة العليا التي تمك الحق في مساءلة تلك الجيات من جوانب الكفاءة والفاعلية[1] . أو في شكل رقابة مالية داخلية تقوم بها وحدة داخلية تقوم بتقديم خدمات مفيدة وبناءة للإدارة العليا بشأن مدى مشروعية وسلامة ادارة الأموال ودقة الحسابات في تلك الجية وبيُ تعد في ذلك والشك عنصر ميم من عناصر الرقابة الداخلية فيها ، ويمكن لموحدة الرقابية الداخلية أن تحقق النجاح المطلوب فيها بالقدر الذي تتمتع بو من الاستقلال الذي تمنح فيه من الاختصاصات الواسعة وبالقدر الذي يتم في التنسيق بينها وبين الرقابة المالية الخارجية التي تفحص أعمال الوحدة الاقتصادية.

[1] الويزة نجار ، مرجع سابق ، ص 98.

-الأهداف السياسية :هدف الرقابة في الشأن هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقا للسياسة التي رسمتها السلطة التشريعية و الأنظمة التي وضعتها وصولا لقياس مدى التقدم في تنفيذ الخطة وفي حدود التكاليف المدرجة لها، واثر ذلك على الدخل القومي وما ينكشف عنه التنفيذ من انحراف و وسائل عالجه ومدى التلازم بين الخطة والسياسة المقررة.

- الأهداف الاقتصادية يطلق على هذا النوع من الرقابة اسم رقابة الاداء أو الرقابة الفنية أو رقابة الأعمال وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة في ضوء معدلات الاداء الموضوعة سلفا ، فضال عن تقييم النتائج وتهدف إلى أن التنفيذ قد تم وفق البرامج الموضوعة و مدى التقدم في تحقيق الكفاية الإنتاجية و مدى تحقيق الأهداف الموضوعة سلفا.

تعاني النظم الرقابية من مقاومة العاملين لها ، ويرجع ذلك إلى عوامل كثيرة من أهمها

-الرقابة الزائدة : يقبل العاملون عادة درجة معينة من الرقابة ، إذا زادت عنها تؤدي إلى رفضهم لها .

-التركيز في غير محله : تركز بعض النظم الرقابية في أحيان كثيرة على نقاط معينة لا تتفق مع وجهة نظر العاملين حيث تعكس من وجهة نظرهم رؤية محدودة جدا مما قد يثير العاملين ضد هذه الرقابة.

-عدم التوازن بين المسؤوليات و الصلاحيات : يشعر العاملون أحيانًا بأن المسؤولية الواقعة عليهم تفوق ما هو ممنوح لهم من صلاحيات وفي نفس الوقت قد يتطلب النظام الرقابي الرقابة اللصيقة والمراجعة التفصيلية لكل جزئيات العمل ، مما يرتبط سلبيا بقبول العاملين والتجاوب مع النظم الرقابية[1] .

-عدم التوازن بين العائد و التكاليف: قد يكون عدم كفاية العائد أو المكافآت التي يحصل عليها العاملون من أسباب مقاومة هؤلاء للنظم الرقابية و عدم الحيادية قد يؤدي عدم تصميم النظم الرقابية بشكل محايد إلى عدم قبول العاملين لهذه النظم[2] .

الفرع الاول : رقابة الاجهزة المركزية .

ان العملية الرقابية هي الأداة الفعالة للحد من الانحرافات والأخطاء التي يمكن الوقوع فيها أثناء مزاولة نشاط الإدارة ، ولكن ذلك شريطة أن تتخذ في الوقت المناسب وتستعمل الأدوات والطرق المناسبة لذلك ، لأنها ترتبط ارتباطا وثيقا بوظيفة الإدارة ، فالتخطيط والتنظيم والتوجيه يؤثرون فيها ويتأثرون بها ولا معنى لوجود خطة ما لم يراقب مدى إنجازها وتنفيذها ، ولا معنى للرقابة إذا لم يكن هناك تنظيم جيد ومسؤولين يسهرون على سير هذا النشاط ، فالعمل في أي إدارة يجب أن يكون متكاملا ومتصلا بعضه ببعض كي ترقى الإدارة وتحقق ما تصبوا إليه .المراد بوسائل الرقابة في مجال علم الإدارة العامة هو الوسائل الفنية العديدة التي تستعملها الإدارات العامة لمراقبة نفسها ، حيث يعتمد الأفراد والأجهزة الرقابية على العديد من

[1] محمد مسعي، مرجع سابق ، ص 155.

[2] زيد منير عبوي ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، غزة، 2006 ،ص 180.

الأدوات القياسية والمؤشرات الصادقة في نتائجها لمدى الإنجاز البشري ، ومعدلات إحراز التقدم والنمو في تسيير نشاط المنظمة المعنية وسعيها نحو إدراك أهدافها في ضوء الأوامر والقرارات الميسرة لها، فهي تعد إذن 1بمثابة المرآة التي توضح النتائج التي يسفر عنها تنفيذ البرامج والخطط والسياسات .هذا وتتعدد الأدوات والوسائل الرقابية المستخدمة ،[1] وتتنوع بتعدد وتنوع الجهات

القائمة بفرض الرقابة ، وأيضا بسبب اختلاف الأهداف الكامنة وراء فرضها ، واختلاف الأنشطة المفروض عليها الرقابة ، وتفاوت حجم المنظمات ، وطبيعة برامجها وخططها . وسوف نعرض أهم الأدوات أو الوسائل التي يمكن استخدامها في مجال الرقابة ، وهي الإشراف والمراجعة والتفتيش ، والمتابعة وتقييم الأداء والتقارير الدورية ، وفحص الشكاوي الإدارية .

– الإشراف والمراجعة إن كل من الإشراف والمراجعة أسلوبين مختلفين بالرغم من تشابههما في كثير من النقاط منها الإشراف المقصود بالإشراف ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة ، وذلك عن طريق إصدار الأوامر أو التعليمات أو الإرشادات والإشراف يتم كتابيا أو شفاهيا ، حيث تكفل الكتابة الأعمال المشرف الثبوت والتحديد والدقة والوضوح.[2] وإن كانت الحاجة إلى السرية وصفة الاستعجال.

[1] سعيد السيد علي ، العملية الإدارية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، الكويت ، الجزائر ، 2007 ،ص 434 ،435.

[2] بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل الماجستير في القانون العام ، تخصص قانون الإدارة العامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، السنة 2012–2013 ،ص 86.

نظام المركزية الادارية للمرافق العامة و هو أول النظم التي عرفتها الدول في الحكم و الإدارة ، والتي تقوم على التوحيد وعدم تجزئة الوظيفة الإدارية في الدولة .

وفي المجال الإداري تتمثل المركزية الإدارية في توحيد النشاط الإداري تجميعا و حصرا في يد الجهاز الإداري المركزي في الدولة المتمثل في السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة السياسية للدولة . و تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من تنظيم توجيه و تخطيط و رقابة و تنسيق و إشراف ، وتشكل الإدارة هنا في شكل هرمي واسع القاعدة وينحصر صعودا ، به رؤساء و مرؤوسين ، حيث يخضع كل مرؤوس لرئيسه خضوعا تاما و ينفذ أوامره و يعمل تحت إشرافه و توجيهه .

– في ظل تطبيق المركزية الإدارية فان ذلك لا يعني قيام السلطة التنفيذية في العاصمة بكل الأعمال في جميع أنحاء الدولة لوحدها ، بل و من المنطقي أن تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلالية في مباشرة وظيفتها ، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة و مرتبطة بها. حسب المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام . [1]

الأركان التي تقوم عليها المركزية الادارية للمرفق العام :

تقوم على 3 أركان أساسية هي :

[1] ا لمرسوم التنفيذي 18–199 المؤرخ في 02 أوت 2018 ،المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48 ،المؤرخة في 05 أوت 2018.

– تركيز السلطة الإدارية في يد السلطة المركزية:

بحيث تتركز في يد السلطة التنفيذية في العاصمة فقط ، أو قد تساعدها في أداء مهامها الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى وتحت إشرافها و رقابتها (سلطة الإشراف و الرقابة).

لا توجد في هذا النظام أشخاص اعتبارية أخرى محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية ، وسلطة اتخاذ القرارات تتركز في يد السلطة المركزية الوزراء أو ممثليهم التابعين لهم و الذين يتولون النشاطات الإدارية الوطنية و المحلية. .

– التدرج السلمي و في نظام المركزية الإدارية يقوم الجهاز الإداري على أسلوب التدرج السلمي ، يخضع فيه موظفي الحكومة المركزية لشكل متدرج و متصاعد ، بحيث أن الدرجات الدنيا في الهرم الوظيفي تكون تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري و المتمثل في الوزير ، و يستهدف ذلك كله تأمين التماسك بين درجات الهرم الإداري.[1]

و يمنح هذا النظام للسلطات العليا حق إصدار الأوامر و التعليمات للجهات الإدارية الدنيا ، و يخضع كل مرؤوس خضوعا تاما لرئيسه في أداء مهامه الوظيفية ، و بالتالي فمجال الطاعة واسع جدا ، بما يتيحه للرئيس الإداري من مباشرة الرقابة السابقة و اللاحقة على أعمال المرؤوس ، وبما يمكن أن يتيحه من إمكانية تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو إلغائها.

[1] عمر فرحاتي ، أحمد فريجة ، مؤشّرات التّحول الديمقراطي في الجزائر ، الملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2006 ، ص 19.

– السلطة الرئاسية هي من أهم ركائز النظام المركزي التي تنطوي على ذلك الحق المعترف به للرؤساء الإداريين ، و الذي يحكمه القانون من أجل تحقيق فعالية واستمرار العمل الإداري ، وهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية وواجب الطاعة المفروض على كل مرؤوس إزاء أوامر رؤسائه ، و الأصل أن هذه الطاعة تتقرر من دون نص قانوني و بشكل طبيعي ، غير أنها لا تتم إلا في إطار احترام الحدود المقررة قانونيا و تنظيميا ، كما أنها يمكن أن ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال المرؤوس.

– السلطة الرئاسية هي سلطة ليست بالمطلقة ولا على درجة واحدة من القوة لأنها تتأثر بمركز صاحب السلطة في الهرم الإداري ، وكذلك بنوع الوظيفة المشغولة. وعليه فالسلطة الرئاسية في النظام المركزي هي نلك العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه أثناء ممارسة مهامهم الوظيفية و ما يترتب عليه من آثار قانونية. [1]

مظاهر السلطة الرئاسية:

تنطوي على جملة الصلاحيات و السلطات القانونية التي يملكها و يمارسها الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسيه ، سواء كانت هذه السلطة على شخص المرؤوس أو على أعماله. وعليه فالسلطة الرئاسية تخول للرئيس الإداري جملة من الاختصاصات و الصلاحيات على شخص المرؤوس أو على أعماله.

[1] طحاوي، المجتمع المدني والحكم الراشد .في بحوث وأوراق عمل الملتقى 9أفريل 2007 حول الحكم الرشيد – الدولي المنعقد يومي8 واستراتيجيات التغيير في العالم النامي ، ج1 ، قسنطينة ، 2007 ، ص 45.

- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:

تتمثل فيما يملكه الرئيس من سلطة التعيين و الترقية و النقل و التأديب ، وهي سلطات يمارسها الرئيس في الحدود القانونية المرسومة له والتي تحدد له بموجبه الاختصاصات المنوطة به إزاء رؤسائه الإداريين ، وهي ليست من قبيل الامتيازات الممنوحة له هكذا من دون ضوابط، وبالتالي من الجائز للمرؤوس أن يطعن في قرارات رئيسه الإداري إداريا و قضائيا إذا رأى بأنها تشكل عيب إساءة استعمال السلطة. [1]

الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة .

مجلس المحاسبة يعد هيئة أساسية لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة ، وقيامه بالتأكد من الاستخدام السليم للأموال العامة ، وذلك لتطوير عمل الحكومة والأجهزة التابعة لها لتجسيد الشفافية في السياسة المالية ، إلا انه هناك الكثير من النقائص التي تقف حاجزا أمام ممارسة المجلس لوظيفته الرقابية يجب تداركها[2]

-**المصالح الإدارية** : تمارس المصالح الإدارية مهام المساعدة تحت إشراف الأمين العام وتشمل هذه المصالح مديريات وهي :مديرية الإدارة والوسائل التي تتكون من المديرية الفرعية للمستخدمين ، والمديرية الفرعية للمحاسبة والميزانية ، والمديرية الفرعية للوسائل والشؤون

[1] الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، dz,ccomptes.www،تاريخ الاطلاع /17/04 :2024 ،ساعة الاطلاع: 17:11.

[2] إبراهيم بن داود ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة والتشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003 ،ص 166 .

العامة، المديرية الفرعية للإعلام الآلي . حيث تضم كل مديرية فرعية مكتبين إلى أربعة مكاتب، وتسهر هذه المصالح بالتسيير المالي لمجلس المحاسبة وكذا تسيير المستخدمين ووسائله المادية .المديرية الفرعية للمستخدمين : تتولى المساهمة في توظيف القضاة وكل المستخدمين الآخرين وفي تنظيم مسارهم المهني، ودراسة ومعالجة المسائل المتعلقة بالمنازعات الخاصة بالمستخدمين، وأخيرا ترقية تكوين قضاة ،ومستخدمي المجلس وتحسين مستواهم .

المديرية الفرعية للمحاسبة والميزانية : تقوم المديرية الفرعية للمحاسبة والميزانية ، بتحضير تقديرات الميزانية المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز بالاستعانة بالهياكل المعنية ، كما تسهر على السير السليم للمحاسبة الإدارية وسجلات الجرد الخاصة بالمجلس ، وتنفيذ نفقات تسيير المصالح ونفقات التجهيز، والتأكد من شرعيتها.

هياكل مجلس المحاسبة : يتشكل مجلس المحاسبة من عدة أنواع من الغرف بتنوع المهام المسندة إليه ، وتختلف في مهامها الرقابية وعددها وتنقسم بدورها إلى فروع ، وتمارس هذه الغرف وفروعها مهامها الرقابية ذات الطابع القضائي و،الإداري تحت إشراف رؤساء الغرف ورؤساء الفروع ، وغرفة ثالثة تتمثل في غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، بالإضافة إلى هذه الغرف هناك كتابة ضبط رئيسية والنظارة العامة التي تتولى دور النيابة العامة .

1-**تعريف رقابة نوعية التسيير** : لقد عرف القانون المتعلق بمجلس المحاسبة رقابة نوعية التسيير وخصص صف لها لا كاملا تحت عنوان رقابة نوعية التسيير وهو الفصل الثاني في

الباب الثالث من الأمر 20 –95 مؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم و المؤرخ في 26 أوت 2010 ، فهي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي ،[1] وذلك من خلال رقابة المواد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية وتقييم استعمالها لها من حيث الفعالية و النجاعة والاقتصاد .ومن خلال هذا التعريف تبين لنا أن هذه الرقابة لها هدفين أساسيين وهما : هدف اقتصادي يتمثل في تقييم مردودية الهيئات التي تخضع لرقابة المجلس وكذلك قياس لفاعلية النشاط المالي لهذه المؤسسات و نجاعة نشاطها لتحقيق الأهداف المنشودة، أما الهدف الثاني فهو هدف قانوني يتمثل في مراقبة شرعية النشاط المالي للهيئات العمومية ومطابقة للنصوص التشريعية والتنظيمية.

2–العناصر المكونة لرقابة نوعية التسيير : إن هذه الرقابة ترمي إلى تقييم شروط استعمال وتسيير الأموال والقيم التي تسيرها مصالح الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية ، وذلك من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد فهذه هي العناصر الأساسية المكونة لهذه الرقابة الإدارية وسوف نفصل فيها فيما يلي

– الفعالية : ويقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة .

[1] المادة 69 من الأمر 20–95 ، مرجع سبق ذكره .

ب- النجاعة في الأداء : ويقصد بها الاستعمال الأحسن والأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة[1]. .

- الاقتصاد في التسيير : ونعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية .فهذه الرقابة تتطلب من قضاة مجلس المحاسبة الإلمام بالجوانب القانونية والمالية ، ويتعين عليهم التحكم في جوانب أخرى تقنية وفنية ، وذلك للتمكن من تحديد وتقييم نوعية الخدمة أو السلعة وتحديد آجالها بدقة . ولتحديد كيفية ممارستها وضعت مقاييس واضحة ، حتى لا يتم تحويلها عن الأغراض التي وجدت من أجلها ، حيث أن مجلس المحاسبة يف رقاب ته لنوعية التسيير لا يملك أي صلاحية لتقدير مدى ملائمة الاختيارات الاستراتيجية للحكومة في وضع وتنفيذ سياستها التنموية ، لأن ذلك من صلاحيات الهيئة التشريعية وحدها .

-إجراءات رقابة نوعية التسيير : يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير من خلال ثلاث مراحل أساسية هي:

- اعداد تقرير الرقابة التحقيق من المرسوم الرئاسي المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة فإن مرحلة إجراء التحقيق تبدأ بعد إصدار مجلس المحاسبة أمر يتضمن تعيين مقرر إجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة ، ويقوم رئيس مجلس المحاسبة بتحديد الرقابة الواجب إنجازها

[1] عبد العزيز عزة ، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر ، مجلة التواصل ، جامعة باجي مختار عنابة ، عدد 32 ،ديسمبر 2012 ،ص120.

، وأيضا يحدد السنوات المالية المعنية وكذا الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة ، وفي حالة عملية المراقبة بمجال تدخل غرفتين أو أكثر فإنه لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر [1]

رقابة الميزانيات العمومية : نتناول فيما يلي الرقابة على ميزانية الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . رقابة تنفيذ ميزانية الدولة : يراقب مجلس المحاسبة الميزانية العامة للدولة ، التي تتشكل من الإيرادات المحصلة والنفقات النهائية للدولة ، أو المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي والمحدد سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق التشريعية والتنظيمية المعمول بها . رقابة تنفيذ ميزانية الولاية : يمارس مجلس المحاسبة رقابته على ميزانية الولاية عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، حيث يعد الو الي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه ثم يتم إعداد حساب التسيير الخاص بأمين خزينة الولاية وكذا التقارب الدوري للحسابات مما يسمح بالرقابة المزدوجة واكتشاف الأخطاء المحتملة ، ويقوم المجلس بتطهيرها حساب التسيير والحساب الإداري طبقا للتشريع المعمول به، على هذا الأساس تنظم عمليات رقابية لرفع العيوب والمخالفات التي تخص بصفة أساسية إبرام الصفقات والتشريع الخاص بالأملاك . رقابة تنفيذ ميزانية البلدية : يمارس مجلس المحاسبة رقابته على ميزانية البلدية من خلال الحساب الإداري للبلدية بعد المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي مع إعداد العون المحاسب للخزينة من بين البلديات لحساب التسيير وكذا مقاربته مع الحساب الإداري للآمر بالصرف المتمثل في

[1] مناع العلجة، الحماية الدستورية للأموال، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة المدية ، الجزائر، 2009، ص 120.

رئيس المجلس الشعبي البلدي . وعليه تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة ، ومطابقة عمليات تنفيذها وفق القوانين والتنظيمات الخاضعة لها[1] رقابة تنفيذ ميزانية الهيئات العمومية : هي الهيئات أو المرافق العمومية التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرافق العمومي ة كأساس للقانون الإداري وينصب نشاطها على وظائف الدولة كالتعليم والصحة والقضاء ، أو التي تتخذها الدولة

والجماعات الإقليمية من ولاية وبلدية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وتتخذ تسميات مختلفة منها الديوان ، الوكالة ، المركز ، الصندوق ، الغرفة ، المعهد ، المكتب مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعينة ويعين من بينهم مقررا يشرف على أعمال المجموعة ، ويعرض المقرر التقرير بعد إنهاء المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرف.

تقييم البرامج والسياسات العمومية يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على

[1] العيد ضويفي وراضية عباس ، الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانيات العمومية ، مجلة صوت القانون ، المجلد 07 ،العدد ، 01 جامعة البليدة ، 02 الجزائر ، 2020 ،ص 119-120.

المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية .ويمكن أن تلجأ بعض الهيئات إلى استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع .[1]

[1]العيد ضويفي وراضية عباس ، المرجع السابق ، ص122.

خاتمة

تعتبر الرقابة الإدارية خارطة الطريق نشاط المرافق العامة التي يمكن من خلال تحقيق الرشادة و الحوكمة داخل المؤسسات ،و الإدارات العامة التي و إن كانت تبقى أهدافا بعيدة على الأقل حسب المعيار الزمني فإنها تعكس انطلاقة أو خطوة حنو الطريق الصحيح ، أي تظهر مدى استعداد المشرع من الناحية التنصيصية على الأقل لتبين مقاربة رقابية أو حمائية للحفاظ على المرفق العام من الأنشطة غري المشروعة و تثبيت دعائم تسلسل إداري قوي داخل المنشآت العامة. و نتيجة للتحولات الاقتصادية للدولة الجزائرية جراء تأثر المشرع بالعوملة ،و الانفتاح الاقتصادي هذه العوامل مست جزئيا أو كليا المرافق العامة بخوصصتها ،وتأثر الاقتصاد الوطني بأزمة السيولة التي تعاين منها الدولة وانخفاض أسعار البرت المفاجئ التي قد تطرح إشكالات على المستوى القريب، والبعيد هذا من ، ومن جهة أخرى الملاحظ أن هناك تقصير في ممارسة هذه الرقابة من طرف الجهات المعنية رغم مالها من أهمية و ما تحققه من أهداف لو وجدت التطبيق السليم و الصحيح وعليه نقترح حان يكون جدية في ممارسته و لابد من تعديل شامل يمس جميع الأنظمة الرقابية و شروط ممارستها كما جيب وضع جهاز رقابي خاص تكون الرقابة الإدارية إحدى مهامه الأساسية و يقوم على الإشراف على تنفيذ القوانين ،ووضع نظم أكثر فاعلية خاصة بالتفتيش للتأكد من إنجاز الأعمال على الوجه

المطلوب. شكل المرفق العام الالكتروني أحد أهم التحديات التي تواجه الجزائر كدولة كمجتمع ، نظرا للدور الاساسي الذي يقوم به المرفق العمومي في تحقيق الشفافية والحكامة في تقديم الخدمة العمومية للمواطنين والمؤسسات العامة والخاصة ، وكمحرك رئيسي في دفع عجلة التنمية المحلية والوطنية .إن الدافع الاساسي للدول التي تبنت الادارة الالكترونية هو أن تطبيقها يعمل على توفير الوقت والجهد ويحقق الجودة في انجاز الاعمال ، ذلك ما أثبتته الدراسات الميدانية إلا أن ذلك يتطلب ايجاد اطار قانوني حتى تعتمد المرافق العامة على هذا الاسلوب الجديد الذي يحل محل النظام المركزي والنظام اللامركزية ، ولكن من خلال دراستنا وصلنا إلى أن الاساس القانوني الاول والأخيرة و المبادئ الاساسية التي تقوم عليها المرافق العامة ووجدنا بأن هذه المبادئ في حد ذاتها كافية بأن تكون اساسا قانونيا لتبني الادارة الالكترونية على أن يبقى الهدف هو تحقيق المصلح ة العامة والنفع العام ، إلا أن ذلك لا يعني عدم البحث عن قواعد قانونية تؤطر النشاط الاداري الذي تؤديه المرافق العامة. ومن خلال النتائج المتوصل اليها ارتأينا تقديم حملة مت التوصيات نجمل اهمها فيا يلي :

تطوير الوعي المجتمعي بضرورة التحول من المرفق العام التقليدي الى المرفق العام الالكتروني ويأتي ذلك عن طريق تعليم في المدارس والجامعيات ونشر وتزيد ثقافة المواطنة الالكترونية التي تمثل استراتيجية مستقبلية للنهوض بجميع القطاعات لتجسيد المواطنة الناشطة التي تقدم الاقتراحات وتقدم البدائل.

– الابتعاد عن استيراد النماذج الجاهزة وتطبيقها على المجتمع بالحكومة ألالكترونية فوتيرة القطاع الاقتصادي الجزائري بطيئة اذا ما قورنت بتلك الموجودة بالدول الاجنبية ، لذلك يجب أن تمر المرحلة بالتدرج وتأهيل مادي وبشري للم ارفق العامة قبل تطبيقها خصوصا حتى ال تحدث آثار نفسية عكسية لدى المستقبل في بدايتها مما يشكل خوف وحاج ز نفسي لدى المواطنين.

– تطوير الدراسات فيما يتعلق بالتسيير العمومي الحديث خصوصا تلك التجارب الناجحة في كل من بريطانيا وسنغفورة وغيرها من الدول التي أحدثت قفزة نوعية في ظرف قياسي .

– تطوير الدراسات ومراكز البحث الجامعية في مجال حماية البرامج وإنتاج برامج للحماية المعلوماتية وكذلك محاربة القرصنة والاختراقات التي تحدث في الشبكات المعلوماتية.

–تشجيع المجتمع المدني من مواطنين و نقابات و جمعيات لممارسة رقابة موازية الرقابة الإدارية العادية.

– مساندة السلطة الرابعة ممثلة في الصحافة في تدعيم المنظومة الرقابية من خلال التحقيقات الصحفية و النقد البناء .و تبقى نجاعة الرقابة الإدارية من عدم مرتبطة بأمرين اثنني مها الإدارة السياسية و الضمير الإداري.

قائمة المراجع

القوانين و المراسيم :

-قانون رقم قانون رقم 11-10 مؤرخ في مؤرخ في 20 رجب عام رجب عام 1432 الموافق الموافق 22 يونيو سنة يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية يتعلق بالبلدية ،ج.ر 37.

-ا لمرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 ،المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48 ،المؤرخة في 05 أوت 2018.

--المرسوم التنفيذي رقم 322/94 المؤرخ في:94/10/17 المتعلق بمنح إمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الواقعة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الإستثمار جريدة رسمية عدد 67 سنة 1994.

-القانون رقم 08-14 ،المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق ل 20 جويلية 2008 ،يعدل و يتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ،المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 22 ،الصادرة في 3 أوت 2008.

-الكتب :

1-أحمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين ، معجم مقاييس اللغة ، المجلد الثاني ، دار الفكر ، القاهرة ، مصر ، 1998.

2-أحمد خالد العبادلة ، الإدارة في الإسلام ، ط1 ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين، 2015.

3- الصحن عبد الفتاح ، مبادئ وأسس المراجعة علما وعملا ، مؤسسة شباب الجامعة ، ط 1 .الإسكندرية، 2005.

4-حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة ، مكتبة شباب الجامعة ، الإسكندرية، 2006.

5-محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005,

6-نواف كنعان ، القانون إداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2007 .

7-بعلي محمد الصغير ، الوجيز في القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2002.

8-بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013.

9-ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2006.

10-حسن محمد البنان ، قواعد المرافق العامة للتغيير و التطور ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2014.

11-محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1990.

12-مصطفى السيد دبوس ، تثمين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات "دراسة تحليلية "، المركز العربي للنشر و التوزيع ، القاهرة ، 2019.

13-سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، الطبعة العاشرة ، القاهرة ، 1979.

14-سعاد الشرقاوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2009.

15-ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 1996.

16-ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2017.

17-حسين راتب ريان ، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي ، دار النشر والتوزيع ، ط1 الأردن ، 2018.

18-حسين عبد العال ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ، مصر ، 1988.

19-حميدي سليمان ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2005.

20- حميدي سليمان ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن.

21- طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ،در النهضة العربية،

القاهرة ، مصر ، 2005.

22- عادل حشيش ، أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام ، المؤسسة الجامعية ، الإسكندرية، 1998.

23- عبد الله طلبة ، القانون الإداري ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، منشورات مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، ط 1، حلب ، سوريا، 2008.

الرسائل و المذكرات

-أحمد سويقات ،الرقابة على أعمال الإدارة العمومية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر، 2014/2015.

-بن الشيخ هشام وعمري مراد ،المفتشية العامة للمالية بين الرقابة والتقييم،رسالة نهاية التخرج للدراسات العليا فرع الخزينة ، المعهد الوطني للمالية ، القليعة ، 1998.

-جدي وفاء ، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص علوم قانونية ، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر،2018/2017.

-حمد الصالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق،جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014.

-دقدوق سميرة ، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري ، جامعة ورقلة ، الج ا زئر، 2013.

–دواعر عواطف ، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2019.

–سيناطور خالد،الرقابة على النفقات العمومية،مذكرة نهاية التخرج للدراسات العليا تخصص مزانية ،المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر، 2012.

–شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير ، ككلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان،الجزائر، 2011.

–طحال رفيق، قاسم م ا رد، الرقابة على النفقات العمومية،مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة البويرة، الج ا زئر.

–لونيسي عبد اللطيف،الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر، 2019.

– سويقات،الرقابة على أعمال الإدارة العمومية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر، 2017.

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم –تخصص علوم قانونية ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر ، 2015.

–حمد الصالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق،جامعة الجزائر 11 ، الجزائر ، 2011.

–دقدوق سميرة ، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر

.تخصص قانون إداري ، جامعة ورقلة، الجزائر ، 2013.

-شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير ، ككلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة .تلمسان، الجزائر ، 2006.

-طحال رفيق ، قاسم مراد ، الرقابة على النفقات العمومية،مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة البويرة ، الجزائر ، 2019.

-عبد السلام زيدي ، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2018.

-لونيسي عبد اللطيف،الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2010.

-جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم -تخصص علوم قانونية، جامعة سيدي بلعباس، 2015.

أعمر جلطي ، الأهداف الحديثة للضبط الإداري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقاسم تلمسان ، 2019-2021.

-بلخير محمد أيت عودية ، الضبط الإداري للشبكات الاجتماعية الإلكترونية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص قانون عام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق ، جامعة باتنة 1 ،2019-2020.

المواقع الالكترونية

-محمد بن علي شيبان العامري ، الرقابة الإدارية في الإسلام .من موقع:

https://sst5.com/Article/1271/showTrainers.aspx?type=1

-نظم الرقابة الإدارية .من موقع:

promicrofinance.com › uploaded › annual_report

الفهرس

إهداء

شكروتقدير

مقدمة 01

الفصل الأول:ماهية المرافق العامة و اهم مبادئها 09

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي للمرفق العام 11

المطلب الأول: تعريف للمرفق العام 12

الفرع الاول التعريف السلبي للمرفق العام 19

الفرع الثاني : التعريف الايجابي للمرفق العام 23

المطلب الثاني : مبادئ المرفق العام 29

الفرع الاول : مبدا استمرارية المرفق العام 30

الفرع الثاني : مبدا المساواة 31

المبحث الثاني: طرق ادارة المرفق العام 36

المطلب الاول: الادارة المباشرة للمرفق العام 36

الفرع الاول: طريقة الاستغلال المباشر 38

الفرع الثاني: طريقة المؤسسة العامة 41

المطلب الثاني: الادارة الغير مباشرة للمرفق العام 44

الفرع الاول : الادارة الغير مباشرة العصرية 45

الفرع الثاني طريقة الاستغلال المختلط..... 50

الفصل الثاني ماهية الرقابة الادارية و طرق تحريكها 54

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي للرقابة الادارية للمرفق العام 56

المطلب الأول: تعريف الرقابة الادارية للمرفق العام 56

الفرع الاول : خصائص الرقابة الادارية للمرفق العام 59

الفرع الثاني: انواع الرقابة الادارية للمرفق العام 60

المطلب الثاني: طرق تحريك الرقابة الادارية للمرفق العام 62

الفرع الأول: تطبيق الرقابة الادارية على المرفق العام 67

الفرع الثاني: دور الرقابة الادارية 69

المبحث الثاني : الرقابة الداخلية و الخارجية للمرفق العام 72

المطلب الاول : الرقابة الداخلية للمرفق العام 77

الفرع الأول:رقابة المفتشية العامة و العامة للمالية 80

الفرع الثاني: الدور الرقابي لمفتشية الوظيفة العمومية 84

المطلب الثاني : الرقابة الخارجية للمرفق العام 58

الفرع الاول رقابة الاجهزة المركزية 90

الفرع الثاني رقابة مجلس المحاسبة 95

خاتمة 103

قائمة المراجع 108

مـلخص مذكرة الماستر

تعتبر الرقابة الإدارية بنوعيها الداخلية و الخارجية و إجراءاتها الشكلية و الموضوعية المتبعة لتحقيق غايات ،و أهداف الإدارة المعلن عنها .و ما تجدر الإشارة إليه وبالرجوع إلى أن تعتبر الرقابة الإدارية خارطة الطريق نشاط المرافق افق العامة ،التي يمكن من خلال تحقيق الرشادة و الحوكمة داخل المؤسسات و الإدارات العامة التي و إن كانت تبقى أهدافا بعيدة على الأقل حسب المعيار الزمني، فإنها تعكس محاولة انطلاقة أو خطوة نحو الطريق الصحيح ، أي تظهر مدى استعداد المشرع من الناحية التنصيصية على الأقل لتبين مقاربة رقابية للحفاظ على المرفق العام من الأنشطة الغير مشروعة و تثبيت دعائم تسلسل إداري قوي داخل المننشآت العامة .

الكلمات المفتاحية :

1/ الرقابة 2 / الإدارة 3/ المؤسسات 4/ المرفق العام .

Abstract of The master thesis

Administrative control is considered both internal and external, and its formal and objective procedures followed To achieve the declared goals and objectives of the administration. What is worth noting is that administrative control is considered the road map for public utility activity, which can be achieved through achieving guidance and governance within public institutions and administrations, which, although they remain distant goals, at least according to the standard.

In terms of timeliness, it reflects an attempt to start or step towards the right path, that is, it shows the extent of the legislator’s readiness, from a textual standpoint at least, to adopt a supervisory approach to preserve the public facility from illegal activities and establish the foundations of a strong administrative hierarchy within public facilities.

Keywords:

1- Supervision 2- management 3- institutions 4- public facility