



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

وزارة التعليم والبحث العلمي

جامعة "الدكتور مولاي الطاهر" سعيدة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام القانوني للمؤسسة العمومية "ذات الطابع الإداري"

مذكرة لنيل شهادة ماستر

التخصص: قانون اداري

تحت إشراف الأستاذ:

* د. حمادو دحمان

إعداد الطالب:

➤ علامي محمد بن علي

لجنة المناقشة

د- الأستاذ: د- بن علي حميد رئيسا

د- الأستاذ: د- حمادو دحمان مشرفا ومقرراً

د- الأستاذ: د- عياشي بوزيان عضوا مناقشا

السنة الجامعية:

2020/2019 م

سورة العنكبوت

﴿ يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ﴾

السورة المجادلة: الآية 11

صدق الله العظيم

شكر وعرفان

أول شكري لله سبحانه وتعالى على ما أسبغه

علي من نعم ، وعلى تيسيره لي السبل ،

فله الحمد والشكر في كل وقت

وفي كل حين .

كما أتقدم بالشكر الخالص

للمؤطر الدكتور "حماد ودحمان" حفظه الله

على كل ما قدمه لي من توجيهات .

الأساتذة اعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة
واثراء هذه المذكرة فاقتطعوا بذلك من وقتهم الثمين ، في سبيل
توجيه النصح لي ، وتدارك أي نقص ، فجزاهم الله كل خير .
مع شكري وتقديري لجميع من ساعدوني لإتمام هذا العمل .

إهداء

إلى دفي الحنان الصافي إلى البلسم الشافي،

إلى بهجة الفؤاد وأحب العباد،

إلى من رباني فأحسننا تربيتي وعلماني أن التوكل

على الله أساس كل نجاح ومعتد كل فلاح،

إلى روح الروح والدي الكريمين حفظهما الله.

إلى إخوتي وكل العائلة الكريمة.

مقدمة

ظهر النشاط الإداري مبكرا في تاريخ الحضارة البشرية، وتعرف الإدارة بأنها علم من العلوم التي تهتم بها الشركات الكبرى والمؤسسات والتي تسعى إلى دراسة فن الإدارة ومهاراته وعلومه من أجل تطبيقه على أرض الواقع والاستفادة منه في تحسين أوضاع العمل في كافة المؤسسات، كما أنها تتعلق بالسياسة والمشاريع العامة للدولة وتشمل كل هيئة محلية، أو مركزية، أو هيئة عامة، موكل إليها سلطة سياسية لتلبية الحاجات العامة بكل صورها وأشكالها، وهي محل اهتمام كل من فقهاء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية.

وتعتبر الإدارة جهاز ضروري لكل أنواع الجماعات والمنظمات مهما اختلفت أشكالها وظروفها لأن الجهد الجماعي لا يتم إلا بها، وتتلخص فلسفتها على تنفيذ القانون، أما نشاطها يتمثل في مراقبة النشاط الفردي، إذ أن الأصل في هذه الحالة أن يترك للأفراد الحرية المطلقة في إشباع رغباتهم المشروعة بوسائلهم الخاصة، ويقتصر دور الدولة على تنظيم هذا النشاط ومراقبته لتكتمل بعدم مساسه بالنظام العام ومظهر هذا التدخل السلبي أو ما يعرف بوظيفة الضبط الإداري، إلا أن الإدارة قد لا تكتفي بهذا المرفق السلبي من النشاط بل تريد صورة أكثر إيجابية وذلك بتدخلها لتمديد المشروعات الخاصة التي تؤدي للجمهور منافع أساسية إذا ما اعترضت تلك المشروعات صعوبات منعتها من مواصلة نشاطها، إذ يتخذ مظهر هذا التدخل الإيجابي صورة المرفق العام، الذي يعد وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، هدفها الأساسي تلبية الحاجات العامة.

ويعتبر المرفق العام مظهر من مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث كان يقوم أساسا في البداية على التعبير عن النشاط الإداري للأشخاص العامة، انطلاقا من هذا التصور نشأ معيار المرفق العام على فكرة بسيطة مفادها أنه كلما تعلق نشاط الإدارة بالمرفق العام كلما كان القانون المطبق هو القانون الإداري، والقضاء المختص هو القضاء الإداري.

ولم تكن تعرف الدولة في السابق سوى نوع واحد من المرافق العامة وهو مرفق الدفاع الخارجي والداخلي، إلا أن الصورة التقليدية المألوفة للمرافق العامة قد تغيرت بظهور مرافق جديدة وعديدة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وإدارية، وتنوع المرافق العمومية فرض تنوع أساليب تسيير المرفق من جهة وأن تتماشى مع نوعية النظام وإيديولوجيته من جهة أخرى. فكل نوع من المرافق العامة تناسبه طريقة تسيير معينة، فهناك مرافق قابلة للتفويض جزئيا أو حتى التخلي عنها كليا عن طريق الخوصصة الكلية بمعنى أن أشخاص القانون الخاص هم الجديدين على تسييرها بأكثر فعالية، وأخرى لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصيتها وطبيعتها المتميزة والمتمثلة في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي هي موضوع دراستنا، فالخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات تمس الأفراد من صميم حياتهم ويتوقف عليها إلى حد كبير أداء واجباتهم، كان من الضروري أن تخضع هذه المؤسسات في إدارتها لقدر من القواعد من حيث عملية إنشاء وتنظيم وإلغاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي يطلق عليها بالنظام القانوني وذلك من أجل تحقيق الغرض المرجو المتمثل في المصلحة العامة التي هي الأولى بالرعاية، ونظرا لأهميتها حتمها بعض

المبادئ التي وضعها الفقه وأطرها فيما بعد القانون وأعطها قيمة القاعدة القانونية التي يجب تطبيقها واحترامها.

والأکید أن المؤسسة الناجحة هي التي تعتمد على إدارة جيدة تمكنها من مواجهة المشاكل والصعوبات وذلك بالاعتماد على مجموعة من الوظائف والعمليات الإدارية الهامة التي لا يمكن الاستغناء عنها كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، هذه العناصر تساهم في تحقيق أهداف المؤسسة وضمان بقاءها واستمرارها وتحسين أداءها وفعاليتها وضمان قدرتها على التكيف مع محيطها.

وفي بحثنا هذا ارتأينا دراسة وظيفة الرقابة الإدارية ووظيفة الرقابة المالية التي تمارس داخل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وأي قصور أو خلل في الأداء يمكن إدراكه ومعرفته من خلال وظيفة الرقابة، لذلك هي تساهم في ضمان الأداء الفعال للمستخدمين على مستوى المؤسسة.

وتبرز أهمية هذا الموضوع في كون أن مؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري هي أجهزة المهمات الحيوية، فهي تقدم خدمات للصالح العام، أما من الناحية العلمية فهذه الدراسة تساعد على التعرف على أهم المفاهيم القانونية المتعلقة بالموضوع مثل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، التمييز بينها وبين المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والاقتصادي،

الهيئات المستقلة والأعوان المكلفون بالرقابة، ومن الناحية العملية تتضح أهمية الدراسة في التعرف على واقع التسيير المالي والإداري للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

ولعل من أهم أهداف الموضوع تتمثل في معرفة النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من خلال عملية إنشائها وتنظيمها وإلغاءها. كما يهدف إلى معرفة أهم النصوص القانونية التي تحكم التسيير المالي والإداري للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

وتتمثل أسباب اختيارنا لهذا الموضوع في أسباب ذاتية، تتجسد في الرغبة في ولوج عالم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للإطلاع على خباياها ومزاياها، ومعرفة النقائص الموجودة فيها، بالإضافة إلى قلة تداول هذا الموضوع. وأسباب موضوعية تتمثل في حداثة وحيوية الموضوع.

ومن خلال كل ما سبق ذكره فإن الإشكالية الرئيسية للموضوع تتمثل في: ما هو النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر؟ ويندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها: ما هي مميزات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري عن باقي المنظمات القانونية الأخرى؟ وما هي وسائل وآليات الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؟

وللإجابة على الإشكاليات السابقة اعتمدنا في عرض الدراسة مسلكا يتفق مع الغاية من أجل الوصول إلى عناصر للإجابة الوافية من خلال تقسيم الدراسة إلى فصلين اثنين، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين، المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، والمبحث الثاني: أسلوب المؤسسة كطريقة لإدارة المؤسسة العمومية ذات طابع إداري، أما الفصل الثاني فقد خصصته إلى الرقابة الإدارية والمالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وقسم بدوره إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وفي المبحث الثاني: الرقابة المالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

الفصل الأول

تمهيد:

تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري نوع من الأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري فهي أجهزة أو هيئات خاضعة للقانون العام (القانون الإداري في طريقة تسييرها والقانون المالي من حيث تمويلها)، وتتمتع بمقومات وأسس النظام الإداري اللامركزي يتجسد فيها أسلوب اللامركزية الإدارية، والهدف الأساسي من إنشاء هذه المؤسسات هو تقديم الخدمات المختلفة واللازمة للمجتمع، وتتمتع بالإستقلال المالي والإداري حتى تتمكن من أداء وظائفها التي أنشأت من أجلها، كما أنها تعتبر ضرورية للتنمية والتقدم وعنوانا لها كونها تضمن الإستقرار السياسي للدولة واستقرار الحياة الإقتصادية والإجتماعية، وهي تشمل مجالات عديدة وحيوية كالتعليم والصحة... الخ .

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

تعددت التعاريف المقدمة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتختلف باختلاف وجهة نظر الباحثين والدارسين لها وقد جاءت فكرة المؤسسات العمومية بغرض تسيير المرافق العامة الإدارية للدولة، إنتشر استعمال هذه الهيئات حتى إعتبر أن كل ما ليس أشخاص عامة إقليمية هي مؤسسات عمومية إدارية.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

سنقوم بتعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لغة ثم نستعرض مختلف التعاريف الفقهية لها الفرع الأول: التعريف اللغوي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

أ- يقصد بالمؤسسة لغة : جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو إقتصادية ... الخ.

أما كلمة عمومية فهي من فعل عمّ، عموماً، يقال: عم المطر الأرض، أي شملها، وعم القوم بالعطية أي شملهم.

وعمم ضد خصص والعام خلاف الخاص، يقال: جاء القوم عامة، أي جميعاً.

والعمم هي الكثرة، الإجتماع، إسم جمع للعامة وهي خلاف الخاصة.¹

ب- تعريف الإدارة : يرجع تعريف الإدارة في الإصطلاح إلى المعنى اللغوي فمصطلح الإدارة في

اللغة الإنجليزية مصدر لفعل أدار Administer وهذا التعبير الأخير مشتق من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين هما Ad-minister وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين.

وعلى هذا الأساس الإدارة تعني الخدمة وإن من يعمل بالإدارة يقوم بخدمة الآخرين أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة.²

والإدارة تدل على عدة أشياء ذلك أن الإدارة تقابل في كل جنبات الحياة فهناك إدارة للمدرسة، وإدارة للنادي، وإدارة للكلية وإدارة في المتجر والمصنع... ولب الإدارة هو تنسيق الجهود لتحقيق الأهداف المعينة.³

وتعتبر الإدارة تدير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكولة إليهم وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم بهدف المحافظة على كيانهم وضمان إستمرارية وجودهم.⁴

¹ المنجد في اللغة العربية، الطبعة الحادية والثلاثون، بيروت دار المشرق، 1991، ص10.

² إبراهيم عبد العزيز شبيحة، الإدارة العامة العملية الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، 1997، ص 26.

³ شاربي محمد، الإدارة العامة والسلطة السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر، 2007، ص 16.

⁴ فوزي حبيش، الإدارة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 2، بيروت لبنان، 1999، ص 13.

ولقد بحث الفقهاء العرب والمسلمون في الإدارة وأسماؤها بالتدابير وكانت كلمة (التدابير) للدلالة على المفهوم المعاصر لكلمة الإدارة الحالية وكانت كلمة كلمة التدبير شائعة عند الحكماء العرب والمسلمين السابقين.

فبعد الرحمن بن خلدون إستخدم لفظ التدابير مرارا وتكرارا في الجزء الأول من مؤلفه المشهور ((كتاب العبر وديوان المبدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر)) والمشهور بمقدمة ابن خلدون.

وهناك كتب أخرى عديدة استعملت لفظ التدبير وتناولت موضوعات إدارية بحثة ككتاب << تدابير المنزل أو السياسات الأهلية >> للفيلسوف ابن سينا.¹

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

لقد عرفت المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بشكل إستقر عليه الفقه، بأنها مرفق عام منح الشخصية المعنوية وهي الصورة التطبيقية لفكرة اللامركزية الإدارية في القطاع المصلحي أو ما يسمى باللامركزية المصلحية.

وبذلك فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي شخص معنوي تعطي للمرفق العام تنظيما إداريا عاما يتمتع بقدر من الإستقلالية نتيجة للإعتراف له بالشخصية المعنوية.

¹ طارق المجدوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2005، ص30.

أ - تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفقه الفرنسي:

عرفها بعض الفقهاء الفرنسيين من بينهم جورج فيدال بقوله:

" لقد عرفت المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بشكل إستقر عليه الفقه بأنها مرفق عام منح الشخصية المعنوية، إلا أن هذا التعريف لا يصور الواقع لأنه لا يشمل كل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وبالأخص الجمعيات النقابية للملاك Les associations syndicales des propriétaires وبالتالي يبقى التعريف السلي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري صحيحا أي هي كل شخص عام غير الدولة أو الأشخاص الإقليمية ".
كما عرفها بعض الفقهاء الفرنسيين بأنها:

"شخص معنوي عام متخصص أنشئ لإدارة نشاط معين هو في الغالب مرفق عام يتمتع بنوع من الإستقلالية".

ويعرفها جورج فلاكوس بقوله: "المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري شخص معنوي من أشخاص القانون العام غير ذلك الشخص الإقليمي"¹.

¹ بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة أم البواقي، سنة 2010، ص 23.

كما يعرفها الأستاذ جين ريفيرو بقوله: "المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري شخص معنوي من أشخاص القانون العام تهدف إلى تسيير مرفق عام".¹

ويعرفها الأستاذ ديدي ترش بقوله: "المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري شخص معنوي من أشخاص القانون العام، ذات إختصاص معين (هو تسيير مرفق عام) وهي تمثل اللامركزية المرفقية".²

ب - تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفقه العربي:

المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري حسب تعريف الأستاذ طعيمة الجرف:

" هي كل مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطا من الإستقلال في إدارة شؤونها وذلك عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي تستقل بوسائلها الإدارية وبذمتها المالية وتخصص في إدارة مرفق عام.

أو هي كل هيئة عامة تنشئها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية المستقلة وتترك لها مهمة إدارة وتسيير مرفق عام معين على مبدأ التخصص فيه ".³

¹ Jean Rivero et Jean Waline, précis de droit administratif, 21^{ème} édition Dalloz, 2006, P165

² Didier Truchet, Droit administratif, 4^{ème} édition, août 2011, Presses universitaires de France p97

³ طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص 263.

وحسب تعريف الأستاذ محمد سليمان الطماوي فقد عرفها على أنها " مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية ".¹

ج - تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفقه الجزائري:

عرفها الدكتور عمار عوابدي بقوله "المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني".²

من خلال هذه التعاريف نجد أن غالبية الفقهاء يجمعون على إعتبار المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي شخص معنوي لها إستقلالية مالية وإدارية، تخضع للقانون العام. وهي الشخص الوحيد من غير الأشخاص العامة الإقليمية "الدولة، الولاية والبلدية" التي إعتترف لها المشرع الجزائري في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالشخصية المعنوية والخضوع للقاضي الإداري. تكلف بتسيير مرفق عام إداري مثل مرفق التعليم، مرفق العدالة ... الخ وتنحصر في نشاط معين مثل التعليم بالنسبة لمرفق التعليم والقضاء بالنسبة لمرفق العدالة.

¹ محمد سليمان الطماوي، الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، 1979، ص 63.

² عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 307.

هذه الأفكار أو التعريفات إنتشرت حتى نهاية القرن التاسع عشر، أين سادت فكرة الدولة الحارسة والتي تسهر على حفظ النظام العام ولا تتدخل في النشاطات الإقتصادية.¹

المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

من خلال ما سبق من تعاريف يتضح لنا أن للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري مجموعة من الخصائص حيث ركز كل تعريف على خاصية أو خاصيتين، غير أنه يمكن حصر تلك الخصائص في الشخصية المعنوية.

الإستقلالية الإدارية والمالية، والخضوع لنظام الوصاية وقواعد القانون العام.

الفرع الأول: الشخصية المعنوية والإستقلالية القانونية والمالية.

أ- الشخصية المعنوية:

إن الفرق بين أسلوب الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري يكمن في أن الإدارة المباشرة للمرفق تكون من قبل الشخص العام بينما المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تعني ذلك المرفق العام الذي يمنح الشخصية المعنوية، ومن جهة أخرى بما أنها من أشخاص القانون العام فهي شخصية معنوية عامة. إن منح الشخصية المعنوية لمرفق عام (مؤسسة عمومية ذات طابع

¹ حازم الببلاوي، النظام الإقتصادي الدولي الجديد، من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، صدرت السلسلة في يناير 1978 رقم 257، ماي 2000، ص81.

إداري) هدفه إعطاء قدر أكبر من الإستقلالية التي تجعل له هامشا من الحرية يمكنه من تحقيق أهدافه بأكثر فعالية، ومن نتائج تحصله على الشخصية المعنوية:

- تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة أو الجماعة المحلية المنشئة لها، فهي مستقلة في تحصيل إيراداتها وفي الإنفاق.

- حق تلقي الهبات والوصايا.

- لها حق التقاضي ورفع الدعاوى.

- تحمل المسؤولية عن أفعالها الضارة.

- يعتبر موظفوها موظفين عامين (خاصة في المؤسسات العمومية الإدارية أما التجارية والصناعية فيكونون غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي).

- كما لها أملاك خاصة، تتحمل الحقوق والواجبات، إبرام العقود، إصدار القرارات الإدارية، لها ميزانية خاصة بها ولها إمتيازات السلطة العامة.¹

ب- الإستقلالية القانونية والمالية:

تتمتع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري باستقلال قانوني نسبي يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة إدارة خاصة. ويعتبر هذا مطلب من مطالب الإستقلال الذي

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر ، ب س ن، ص 71-72.

يكمن هدفه في تأمين بعض حرية العمل وتجنب أغلال المركزية والتسلسل الإداري، وتتكون الأجهزة الخاصة مبدئياً من جهاز تداول يتمثل في مجلس الإدارة أو لجنة إدارية، وجهاز تنفيذي يتمثل في المدير أو المدير العام. إن أسلوب تشكيل هذه الأجهزة هو التعيين بصورة عامة، الأمر الذي يؤدي إلى إستقلال عضوي محدود جداً، نظراً لأن أسلوب الإنتخاب لا وجود له ولأن المنتفعين من المرفق العام مستبعدين عن التسيير.

كما تتمتع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري باستقلال مالي، أي أنه يكون لها ميزانية خاصة تعدها السلطات التي تدير المرفق، وتغذى هذه الميزانية عادة بواسطة المصادر الخاصة المخصصة لنفقات المؤسسة، إلا أن هذا الإستقلال قابل للتدرج، وقد يحصل بالواقع أن تخضع المؤسسة الإدارية بشكل وثيق لمساعدات الدولة أو المجموعة المحلية التي ترتبط بها.¹

الفرع الثاني: الخضوع لنظام الوصاية ولقواعد القانون العام.

أ- الخضوع لنظام الوصاية:

رغم تمتع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بالشخصية المعنوية والإستقلال عن السلطة المركزية إلا أنها تبقى مرتبطة بالسلطات المركزية بحيث ربيع يعرف بالوصاية الإدارية، فمن حق

¹ محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 245-246.

السلطة المركزية أن تمارس عليها نوعا من الرقابة والإشراف في حدود القوانين وذلك للتأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها بقانون إنشائها.

وتكون الوصاية إما وصاية مالية كمصادقة السلطة العامة المركزية على حسابات المرافق العامة أو مشروع موازنة المرفق، وقد تكون الوصاية على الأشخاص فتمتلك سلطة الوصاية حق تعيين أعضاء مجلس الإدارة وحق تنحيتهم وتأديبهم وعزلهم، وقد تكون الوصاية كذلك على مجلس إدارة المؤسسات والمنظمات المستقلة فيكون للسلطة العامة الحق في الحل والترخيص بإصدار القرارات والتصديق عليها والحق في إلغائها.¹

ب- الخضوع لقواعد القانون العام:

المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري شخص معنوي من أشخاص القانون العام، تتمتع بامتيازات وصلاحيات السلطة العامة، تأسيسها يكون من طرف السلطة العامة والقانون المطبق هو القانون الإداري، إذن وجود قرار إداري والعقد يكون إداريا والمسؤولية عامة.

¹ قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة الجامعية 2014، 2015، ص 48.

كما أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تخضع للقاضي الإداري الذي يطبق قواعد القانون الإداري ولهذا فإن القانون المطبق هو القانون الإداري، إذن تخضع للقاضي الإداري الذي يطبق قواعد القانون الإداري.¹

المطلب الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والإقتصادي.

إن تكيف المؤسسة على أنها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري أو إقتصادي يكون في النص التأسيسي المنشئ لها. وهذا النص المنشئ للمؤسسة قد يكون إما نصا تشريعيا أو نصا تنظيميا، ففي حالة النص التشريعي لا يملك القضاء تغيير التكيف الذي أعطاه المشرع، أما في حالة النص التنظيمي فيجوز للقاضي الاجتهاد وإعطاء تكيف آخر غير التكيف المنصوص عليه في النص، وأما في حالة سكوت النص فقد وضع القضاء عدة معايير لتكيف المؤسسة العمومية مثلا من حيث معيار الهدف، معيار التموين، ومعيار التسيير والتنظيم.

¹ شايب الراس عبد القادر، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام الإقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران2، 2017، ص 18.

الفرع الأول: التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسة الإدارية هي كل مؤسسة غير صناعية وتجارية، وهي التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو إنعدام مصلحتهم فيه، والأصل في عملها هو مبدأ المجانية إلا ما إستثنى بنص. أما المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي مؤسسة تدير مرفق عاما صناعيا وتجاريا، تخضع في جزء كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص كما يمكن أن تخضع للقانون العام باعتبارها مؤسسة تابعة لشخص عام ومن أهم النقاط التي تتميز بها عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تتمثل فيما يلي:

أ- من حيث المسؤولية فالمبدأ هو خضوعها لقواعد القانون الخاص، مع إستثناء الضرر الذي تكون له صفة ضرر الأشغال العامة.

ب- العقود مع مستعملي المرفق هي دائما عقود تخضع للقانون الخاص.¹

ج- منازعات العمال تخضع لقانون علاقات العمل، ماعدا مناصب المديرية.²

¹ CE établissement compagnon-Rey 15/10/1961, pierre-laurent Frier et Jacques petit, Précis de droit administratif, P341.

² CE 26/01/1923 de robert la frégeyre, M.long, P. Weil, G.Braibant, P.Delvolvé, B.Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, P.243.

د- قرارات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي قرارات خاصة ماعدا القرارات ذات الطابع العام والتي تصدر عن المديرية والتي تهم سير وتنظيم المرفق التجاري والصناعي الذي تسيره المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.¹

الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإقتصادي.

ظهر مصطلح المؤسسة العمومية الإقتصادية حديثا بالمقارنة مع مصطلح المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، هذا نتيجة لتطور الأفكار فبعدها كانت الدولة حارسة تحرس النظام العام سمح لها بالتدخل إستثناء لعدم وجود أونقص في المبادرة الفردية. بعد هذا أصبحت الدولة مقابلة تمارس النشاطات التجارية شأنها شأن الخواص وتخضع لنفس الأحكام والمبادئ، تمت ممارسة هذه النشاطات بواسطة المؤسسات العمومية الإقتصادية.

وللتمييز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي نذكر النقاط التالية:

1- المؤسسات العمومية الإقتصادية هي شركات تجارية حيث حدد المشرع الجزائري في المادة الأولى من الأمر رقم 04/01 شكلين يمكن أن نتخذهما، إما شركات مساهمة وإما شركات ذات

¹ CE 15/01/1968 Compagnin Air France C/ époux Barbier, M.long, P. Weil, G.Braibant, P.Delvolé, B.Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, P.590.

مسؤولية محدودة، ينتج عن هذا خضوعها للقانون التجاري فيما يخص الشروط القانونية لتكوين هذه الشركات وكذا القوانين الخاصة التي تحكم النشاط الإقتصادي أو التجاري.

2- تخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي، في حالة حدوث منازعات بينها وبين زبائنها أو منازعة داخل المؤسسة للقاضي المدني الذي يطبق قواعد القانون الخاص. علما أن المؤسسة العمومية الإقتصادية تكون تابعة أو ملك لشخص عام أي الدولة أو الجماعات الإقليمية.

3- تتواجد المؤسسات العمومية الإقتصادية في جميع الميادين سواء الإستراتيجية أو غير إستراتيجية هدفها دائما هو تحقيق الربح.¹

¹ محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي الجزائري، المطبعة الرسمية الجزائر، الطبعة 1992، ص 47.

المبحث الثاني: أسلوب المؤسسة كطريقة لإدارة المؤسسة العمومية ذات طابع إداري.

بعد أن تعرفنا على المؤسسة العمومية وخصائصها وما تتميز به عن باقي المرافق العمومية المشابهة، يمكننا الآن أن نتطرق إلى مفاهيم أقرب إلى موضوع دراستنا، بحيث ستساعدنا على فهمه والإلمام به.

ويحكم تنظيم وسير المؤسسات العمومية والرقابة عليها مجموعة من القواعد والأحكام والأساليب القانونية المختلفة التي تشكل في مجموعها ما يصطلح عليه بالنظام القانوني للمؤسسات العمومية، والنظام القانوني يعني في حقيقة الأمر الكيفية التي تنشأ بها المؤسسات العمومية والتي تلغى بها من جهة، ومن جهة أخرى التنظيم الإداري لها، وستتقرب أكثر من موضوع دراستنا ونتناول خصوصية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام الأساسية المشتركة.

المطلب الأول: إنشاء المؤسسة العمومية وإلغائها.

هناك نوعان من المؤسسات العمومية وطنية ومحلية، وتختلف طريقة إنشاء المؤسسات ذات الطابع الوطني التابعة لوزارة من الوزارات على المؤسسات ذات الطابع المحلي التي تكون تابعة للولاية أو البلدية، وكذلك الأمر بالنسبة لإلغائها، وعليه سنتناول إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية (فرع أول) ثم إنشاء المؤسسة العمومية المحلية (فرع ثاني) على أن نستعرض بعد ذلك إلغاء المؤسسة العمومية (فرع ثالث).

الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية.

إن إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية يخضع لمعيار توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية (البرلمان) والهيئة التنفيذية (الحكومة)، وهذا يختلف حسب طبيعة كل دولة.

وعرفت الجزائر خمس محطات مهمة بخصوص إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية.

1- المرحلة الأولى قبل 1965: تتميز هذه المرحلة بتباين وسائل وأدوات إنشاء المؤسسات

العامة الوطنية حيث تم إنشاء بعضها بموجب عمل تشريعي (قانون) وبعضها الآخر بموجب عمل إداري (مرسوم)¹.

2- المرحلة الثانية: صدور الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 1965/12/31 المتضمن قانون

المالية لسنة 1966 : وموجب المادة 05 مكرر منه، فإن إنشاء أي مؤسسة عمومية لا يتم إلا عن طريق نص له قيمة تشريعية أي أمر في هذه المرحلة، لكن تنشأ مؤسسات ضمن فئة منصوص عليها بأمر بمجرد مرسوم، ومثال ذلك الأمر رقم 69-106 المؤرخ في 1969/12/29 المتضمن إنشاء المعاهد التكنولوجية بموجب مرسوم.

¹ قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مرجع سبق ذكره، ص 53.

3- المرحلة الثالثة: صدور دستور 1976: لم تنص المادة 151 من هذا الدستور التي تحدد

المجال التشريعي على إنشاء المؤسسات العمومية، وبالتالي فإنها تتخلى عن هذا الإختصاص

للمجال التنظيمي أي يكون إنشاؤها بموجب مرسوم.¹

وعلى سبيل المثال المرسوم رقم 77-07 المؤرخ في 1977/01/23 المتضمن إنشاء المدرسة

الوطنية للأشغال العمومية.²

4- المرحلة الرابعة: صدور دستور 1989: وفي هذه المرحلة أيضا فإن السلطة المختصة بعملية

التنظيم وإحداث المؤسسات العمومية في الجزائر هي من إختصاص السلطة التنفيذية، فالمادة

115 من دستور 1989 التي تحدد المجال التشريعي لا تتضمن موضوع إنشاء المؤسسات

العمومية، إذن هي تدخل في إطار المجال التنظيمي، لكن في ظل هذا الدستور يملك السلطة

التنظيمية كل من رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) مثل المرسوم الرئاسي رقم 99-86 المؤرخ في

1999/04/15 المتضمن إنشاء مراكز البحث النووي،³ أو عن طريق مرسوم تنفيذي، ومن

أمثلة ذلك:

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سبق ذكره، ص 77.

² مرسوم رقم 77-07 مؤرخ في 23 يناير 1977، يتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية، ج ر، عدد 11 صادر بتاريخ 06 فبراير 1977.

³ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سبق ذكره، ص 79-78.

- مرسوم تنفيذي رقم 02 - 354 المؤرخ في 24 شعبان عام 1423 الموافق 31 أكتوبر 2002 المتضمن إنشاء الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدماجها.¹

- مرسوم تنفيذي رقم 97 - 467 مؤرخ في 02 شعبان عام 1418 الموافق 02 ديسمبر سنة 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-172 المؤرخ في 22 مايو 2017 يحدد قواعد إنشاء المراكز الإستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها.²

- مرسوم تنفيذي رقم 12 - 113 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1433 الموافق 07 مارس سنة 2012، يحدد شروط وضع المؤسسات المتخصصة وهيكل إستقبال الأشخاص المسنين وكذا مهامها وتنظيمها وسيرها.³

- مرسوم تنفيذي رقم 01 - 110 المؤرخ في 11 صفر عام 1422 الموافق 05 ماي سنة 2001 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لمسح الأراضي المعدل والمتمم.⁴

¹ مرسوم تنفيذي رقم 02-354 مؤرخ في 31 أكتوبر 2002، ج ر عدد 72، الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 2002، ص 03.

² مرسوم تنفيذي رقم 97-467 مؤرخ في 02 ديسمبر 1997، ج ر عدد 81، الصادرة بتاريخ 10 ديسمبر 1997، ص 28.

³ مرسوم تنفيذي رقم 12-113 مؤرخ في 07 مارس 2012، ج ر عدد 16، الصادرة بتاريخ 21 مارس 2012، ص 04.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 01-110 مؤرخ في 05 ماي 2001، ج ر عدد 26، الصادرة في 09 ماي 2001، ص 03.

- مرسوم تنفيذي رقم 90 - 149 مؤرخ في 02 ذي القعدة عام 1410 الموافق 26 ماي سنة 1990 يتضمن إنشاء جامعة التكوين المتواصل وتنظيمها وعملها.¹

- مرسوم تنفيذي رقم 96 - 148 مؤرخ في 09 ذي الحجة عام 1416 الموافق 27 أبريل سنة 1996، يتضمن إنشاء المعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي وتنظيمه وسيره.²

- مرسوم تنفيذي رقم 12 - 04 مؤرخ في 10 صفر عام 1433 الموافق 04 يناير سنة 2012، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات الطفولة المسعفة.³

- مرسوم تنفيذي رقم 12 - 05 مؤرخ في 10 صفر عام 1433 الموافق 04 يناير سنة 2012، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال المعوقين.⁴

¹ مرسوم تنفيذي رقم 90-149 مؤرخ في 26 ماي 1990، ج ر، عدد 22، الصادرة في 06 ذو القعدة 1410، ص 733.

² مرسوم تنفيذي رقم 96-148 مؤرخ في 27 أبريل 1996، ج ر، عدد 27، الصادرة في 05 ماي 1996، ص 06.

³ مرسوم تنفيذي رقم 12-04 مؤرخ في 04 يناير 2012، ج ر، عدد 05، الصادرة في 29 يناير 2012، ص 07.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 12-05 مؤرخ في 04 يناير 2012، ج ر، عدد 05، الصادرة في 29 يناير 2012، ص 13.

- مرسوم تنفيذي رقم 07 - 140 مؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1428 الموافق 19 ماي سنة 2007، يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الإستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوية وتنظيمها وسيرها.¹

5- المرحلة الخامسة: صدور دستور 1996: بناء على دستور 1996 فإن إنشاء المؤسسات العامة الوطنية يعود لإختصاص القانون حيث للبرلمان أن يشرع بموجب الفقرة 29 من المادة 122 من الدستور في مجال " فئات المؤسسات "، ولكن كما يقول الأستاذ محمد بوسماح فإن فئة المؤسسة هو مفهوم غامض ومحل نقاش، وهو ماذهب إليه عدة فقهاء فرنسيين لأن محتوى المادة 122 من الدستور المذكور أعلاه هو نفسه محتوى المادة 34 من الدستور الفرنسي والتي تنص على أن البرلمان يختص بإنشاء فئات المؤسسات العمومية.

والمعنى من المادة المذكورة أعلاه من الدستور أن إنشاء المؤسسات العامة الوطنية يبقى أصلا من إختصاص التنظيم ماعدا فئات المؤسسات الذي يعود لإختصاص القانون، ويعقب الأستاذ محمد بوسماح على هذه المادة بالقول: إذ أنه لايمكن إنشاء مؤسسة عمومية عن طريق التنظيم إلا إذا توافر شرط إرتباطها بصنف موجود من قبل (ثانويات، مستشفيات... إلخ)، أما عن الأصناف الجديدة للمؤسسات العمومية فقد أصبحت من إختصاص المشرع.²

¹ مرسوم تنفيذي رقم 07-140 مؤرخ في 19 ماي 2007، ج ر عدد 33، الصادرة في تاريخ 20 ماي 2007، ص 10.

² ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سبق ذكره، ص 79.

الفرع الثاني: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.

يعطي كل من قانون البلدية والولاية، للمجالس المحلية الإختصاص لإحداث وتنظيم مؤسسات عمومية، وفي هذا الصدد نصت المادة 146 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية على ماييلي (يمكن للمجلس الشعبي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية).¹ كما نصت المادة 153 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية على ماييلي (يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها)،² كما نص القانون رقم 01-88 المؤرخ في 1988/01/12 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية في المادة 48 على ماييلي (في إطار القواعد المحددة في المواد من 43 إلى 47 من هذا القانون، يمكن للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به).³

وينظم إنشاء المؤسسات العامة المحلية كل من المرسوم رقم 200-83 المؤرخ في 1983/03/19 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها،⁴ والرسوم 85-117 المؤرخ في

¹ قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، المادة 146.

² قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، المادة 153.

³ قانون رقم 01-88 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، المادة 48

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 200-83 مؤرخ في 19 مارس 1983، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 1983.

1985/05/07 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها

وعملها.¹

حيث تنص المادة 07 فقرة 01 من المرسوم رقم 83 - 200 مؤرخ في 19/03/1983

" تنشأ المؤسسة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مع المصادقة عليها حسب الحالة...."².

وبالتالي فإن أداة الإنشاء هي مداولة المجلس الشعبي البلدي.

أما بالنسبة للمؤسسة الولائية فقد نص قانون الولاية أن إنشائها يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي³ إلا أنه يجب الإشارة أن المجالس المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء أنواع المؤسسات العمومية بحيث أنها مقيدة بإنشاء نوعين من المؤسسات وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.⁴

¹ مرسوم تنفيذي رقم 85-117 مؤرخ في 07 ماي 1985، ج ر، عدد عدد 21، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1985، ص 650.

² المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، سالف الذكر.

³ المادة 128 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

⁴ المادة 127 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

ومن جهة أخرى فإن مداولات المجالس المحلية فيما يتعلق بإنشاء المؤسسات العمومية لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة الصريحة من طرف السلطة الوصائية.¹

الفرع الثالث: إلغاء المؤسسة العمومية.

إن إلغاء المؤسسات العمومية والمرافق العمومية بصفة عامة هو وضع حد لنشاطها، وهو إقرار السلطات العمومية بأنها لم تعد هناك حاجة لإستمرارها، وطريقة الإلغاء هي مبدئيا طريقة الإنشاء، بمعنى يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال، أي من يملك الإنشاء يملك الإلغاء، لذلك نستنتج أن الإلغاء يكون بنفس الوسيلة القانونية التي أنشئ بها المرفق العام أو بأداة قانونية أعلى.

ونذكر على سبيل الميثال المرسوم التنفيذي رقم 92-102 المؤرخ في 03/03/1992 يتضمن حل دار الطفولة المسعفة في مدينة برج بوعرييج.²

أما المؤسسات العمومية المحلية، فإن حل هذه الأخيرة يكون بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره، ويكون ذلك بقرار من السلطة الوصية كما جاء في نص المادة 27 من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 المذكور سابقا، وتنص المادة 26 الفقرة الأولى من المرسوم 83-200 أيضا على أنه (تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق العمومي

¹ المادتين 42،50 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

² مرسوم تنفيذي رقم 92-102 مؤرخ في 03 مارس 1992، يتضمن حل دار الطفولة المسعفة، ج ر، عدد 18 صادر بتاريخ 08 مارس 1992.

الذي تتولى تسييره)¹ هذا بخصوص المؤسسة العمومية الإدارية، وتنص المادة 26 الفقرة الثانية (على أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية، فإنه عندما يبرر إستعمالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية، يمكن سحب الترخيص بالإستغلال).²

وقد تكون نهاية المؤسسة العمومية عن طريق سحب الشخصية المعنوية منها وهنا تصبح المؤسسة العمومية مرفقا عاديا كأبي مرفق عام آخر من المرافق التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، كما قد تكون نهاية المؤسسة العمومية عن طريق دمجها بمؤسسة عامة أخرى.³

المطلب الثاني: تنظيم المؤسسة العمومية.

نظرا لإعتبار الإستقلالية من أهم مميزات المؤسسات العمومية لأنها شخص معنوي مكلف بإدارة مرفق عام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي تتوفر على أجهزة إدارية تسهر على سيرها بانتظام وإستمرارية في إطار الشروط التي ينص عليها القانون أو التنظيم المنشئ لها، وتتكون الأجهزة الخاصة مبدئيا من جهاز التداول يتمثل في مجلس إدارة أو لجنة إدارية (فرع أول)، وجهاز تنفيذي يتمثل في مدير أو مدير عام (فرع ثاني).⁴

¹ المادة 26 فقرة أولى من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، سالف الذكر.

² المادة 26 فقرة ثانية من المرسوم تنفيذي 83-200، سالف الذكر.

³ قليل حسناء، المرجع السابق، ص 57.

⁴ محيو أحمد، المرجع السابق، ص 446.

الفرع الأول: هيئة المداولة.

تسمى غالبا بمجلس الإدارة، وفي أغلب المؤسسات العمومية هي مكونة من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال، معينة من قبل الوصاية، وهي المسؤولة عن إختيار الإستراتيجيات وتحديد برنامج النشاط وكذا إتخاذ كافة القرارات. أما بالنسبة لصلاحيات مجلس الإدارة فهي تختلف كذلك من هيئة إلى أخرى، بحسب النشاط الذي تشرف عليه، غير أنها تنصرف عموما إلى الدراسة والتداول بشأن جميع المسائل المرتبطة بتحديد الإستراتيجية وبالسير العام للمؤسسة العمومية.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية.

ويمثلها المدير وقد يساعده معاونون، ويكون معيناً بمرسوم تنفيذي طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.¹ إلا أن الملاحظ أن مديري المؤسسات العمومية يعينون أيضاً عن طريق مقرر تعيين صادر عن الوزير الوصي، أما بالنسبة لمديري المؤسسات المحلية فيتم تعيينهم من طرف السلطة الوصية حسب ما جاء في نص المادة 18 من المرسوم رقم 83 - 200² والمادة 18 أيضاً من المرسوم رقم 85-117 المذكورين سالفاً،³ ويعد المدير هو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة

¹ مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 02 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر، عدد 06، ص 08.

² المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، سالف الذكر.

³ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 85-117، سالف الذكر.

وبممارسة السلطة السلمية على الموظفين وهو كذلك الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، ويظهر واقعيًا وعمليًا أنه أهم شخص في المؤسسة العمومية.¹

المطلب الثالث: وسائل عمل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

تحتاج المؤسسة العمومية لممارسة نشاطاتها إلى وسائل بشرية تتمثل في العمال والموظفين، وإلى وسائل مادية تتمثل في الآلات والأموال والأماكن.

كما أنها تحتاج أيضًا إلى القيام بتصرفات قانونية مختلفة خاصة حقها في التعاقد.

إن تنوع وتعدد أشكال المؤسسة العمومية واختلاف نشاطاتها يؤدي بالضرورة إلى إختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل وسيلة من الوسائل السالفة الذكر .

الفرع الأول: الوسائل البشرية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

لقد مر الإطار القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا بعدة تطورات تبعا لما أحاط به من معطيات سياسية واقتصادية إلى أن وصل في الوقت الحالي إلى إزدواجية عالم الشغل، بوجود قانون للعمل مقابل قانون للتوظيف العمومية.

حيث مر النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية بعدة مراحل، يطلق على المرحلة الأولى بالمرحلة الإنتقالية من 1962 إلى غاية جوان 1966 التي عرفت الإستمرار بالعمل بالتشريع

¹ ضريفي نادية، مرجع سبق ذكره، ص 82.

الفرنسي إلا ما تنافى مع السيادة الوطنية حيث إستمر العمل بمقتضى قانون وظيفة العامة وقانون العمل والتميز بين الموظفين والأجراء.¹

أما المرحلة الثانية فهي مرحلة صدور الأمر رقم 66 - 133 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء هذا الأمر ليحدد من ظاهرة عدم التجانس والتباين المحسوس بين عمال القطاع الإقتصادي والقطاع الإداري.

ثم تأتي مرحلة التسيير الإشتراكي للمؤسسات التي تبدأ سنة 1971 والتي تجسدت عبر الطرح الذي جاء به قانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر رقم 71 - 74 المؤرخ في 1971/11/16 والذي بمقتضاه أصبح العامل منتجا ومسيرا، وفي ظله بدأ يترسخ مفهوم موحد للعامل بغض النظر عن القطاع الذي يوجد فيه إلا أن هذا الأمر ذكر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي وأهمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وبمعنى آخر الرجوع إلى فكرة التمييز بين الموظف والأجير.

بعد ذلك جاءت مرحلة القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978، وصدور القانون رقم 78 - 12 المؤرخ في 1978/08/05، فبالرغم من مسعى توحيد الوظيف العمومي والقطاع الإقتصادي إلا أنه لم يتخلص من النظرة التقليدية القائمة أساسا على الدمج بين القطاعين حيث لم يتم إلغاء أحكام القوانين السابقة عنه.

¹ غلابي بوزيد، مرجع سبق ذكره، ص 157.

وفي المرحلة ما قبل الأخيرة التي عرفت صدور المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والذي إقتصر سريانه على المؤسسات العمومية الإدارية، أما المؤسسات العمومية الإقتصادية ظلت تعيش وضعا ونظاما متميزا خاصة في مجال الأجور بسبب خضوع علاقة العمل في هذا القطاع إلى الإتفاقيات الجماعية للعمل.

وما يلاحظ أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أي الأمر رقم 66 - 133 المؤرخ في 1966/06/02 ميز بين ثلاث فئات من الأعوان العموميين:

- الموظفين وتربطهم بالإدارة علاقة قانونية وتنظيمية.

- الأعوان المتعاقدين وهم يخضعون للقانون العام.

- الأعوان المؤقتين وهم تابعون للقانون الخاص.

وقد أخذ المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 1985/03/23 بنفس التمييز مع محاولة تكييف مصطلحاته مع القانون الأساسي العام للعامل أي مع القانون رقم 78 - 12 المؤرخ في 1978/08/05.

حيث يعتبر موظفا في إطار هاذين النصين كل شخص عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابعة لها.

وقد أدرج المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 1985/03/23 السالف الذكر في نطاق تطبيقه أعوان مجلس المحاسبة والأعوان الإداريين للمجلس الشعبي الوطني وأعوان الهيئات الجماهيرية لحزب جبهة التحرير الوطني.¹

وفي المرحلة الأخيرة التي تبدأ بصدور الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو الأمر الذي إستبعد عمال المؤسسات العمومية الإقتصادية والصناعية والتجارية التي يبقى مستخدموها يخضعون لقانون العمل، حيث يخص فقط الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

الفرع الثاني: الوسائل المادية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

إن من أبرز نتائج تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي هو تخصيص ذمة مالية مستقلة للمؤسسة تتكون من أموال منقولة وعقارية، أي أنها من الأملاك العمومية. حيث

¹ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط 3، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 97-98.

يرى بعض الفقهاء الفرنسيون أن الأملاك العمومية هي كل مال تابع للأملاك الوطنية يكون بالضرورة تابع لشخص عمومي.

وبالنسبة للمؤسسات العمومية فإن هذا الحل لم يعترف به بالنسبة إليها إلا في وقت متأخر، ولم يكن ذلك إلا في سنة 1984 أين إعترف القاضي الإداري بوجود ملكية عمومية للأملاك التي تمتلكها المؤسسة العمومية.¹

وقد عرفت المادة 688 من القانون المدني المال العام على أنه " تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو مؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري ".²

كما نصت المادة 12 من القانون 90 - 30 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم على مايلي: " تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام... "³.

¹ Patrice chretien nicolas chiffrot maxime tourbe, droit administratif, tomeII, Edition Dalloz, France, 2016, P463.

² أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر، عدد 78 صادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

³ قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر، عدد 52 صادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم.

واختلفت تعاريف الفقهاء للمال العام إلى عدة اتجاهات، فمنهم من عرفه على أنه المال المخصص بطبيعته للإستعمال المباشر للجمهور ومنهم من عرفه على أنه يكون المال عاما حينما يكون مخصصا لخدمة مرفق عام، حيث يأخذ على هاذين التعريفين أنهما يضيقان من نطاق الأموال العامة، وذهب إتجاه آخر في الفقه إلى أن الأموال العامة هي الأموال المخصصة للنفع العام أي التخصيص للإستعمال المباشر للجمهور والتخصيص للمرفق العام.

ومنه يمكن تعريف المال العام على أنه المال المخصص لإستعمال الجمهور مباشرة أو بواسطة مرفق عام.¹

ويوجد خلاف حول تحديد المالك القانوني لأموال المؤسسة العمومية، فهناك إتجاه يرى بأن المالك الحقيقي لأموال هذه الأخيرة هو الدولة باعتبارها الممثل القانوني للأمة أو الشعب وأن حق المؤسسة على هذه الأموال هو حق الإدارة والإنتفاع فقط ولا يصل إلى حق الملكية . ويذهب أصحاب الرأي الثاني إلى أن الملكية تعود للمؤسسة العمومية التي تملك الأموال المخصصة لها ملكية حقيقية وتامة.

ولكن الثابت أن أموال المؤسسات العمومية تنقسم إلى أملاك مملوكة لها وهي تقتنيها أو تنجزها بأموالها الخاصة، وأملاك مخصصة لها قصد القيام بالمهام المنوطة بها وهي أملاك مملوكة للدولة أو أحد الجماعات الإقليمية.

¹ سلطان بن عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص11.

وأولى المشرع أهمية كبيرة لحماية أموال المؤسسات العمومية بحيث تكون غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز.

حيث تتمتع هذه الأملاك بحماية قانونية مدنية حسب القانون رقم 90 - 30 المعدل والمتمم والخاص بالأملاك الوطنية وذلك في المادة 04 فقرة 02 منه، وحماية جنائية والتي تقوم على تجريم الإعتداءات التي تقع على أموال المؤسسة العمومية وخاصة بعد صدور القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما يتجلى أساسا في قمع جرائم الرشوة، الإمتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الإختلاس، وإساءة إستغلال الوظيفة.¹

¹ قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 صادر بتاريخ 08 مارس 2006.

الفصل الثاني

تمهيد:

إن من دواعي إستقرار أي نظام في العالم وإستمرار عمل مرافقه بصفة دائمة ومنتظمة إنشاء خطة ومنهاج يسير عليها، من أجل السير الحسن لمرافق الدولة، فإنشاء لوائح وتشريعات وحدها لا تكفي لذلك، مما يوجب على الدولة خلق آليات أخرى تعمل على تجسيد والتقيد بهذه اللوائح والتشريعات، وحتى يتجسد لنا هذا كان لا بد من خلق رقابة تعمل على السهر لمراقبة مدى إتزام هذه المرافق باللوائح والتشريعات، وتعتبر الرقابة أحد الآليات الأساسية التي إعتمدتها معظم الدول لضمان السير الحسن لمرافقها، ومن بين هذه الدول الجزائر، حيث عرفت الرقابة تطورا معتبرا منذ الثمانينات، إذ تميزت بإنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية، كما أنها تتمتع بالإستقلالية ومزودة بالسلطات والصلاحيات الواسعة ونطاق تدخل أشمل للقيام برقابة فعالة على تسيير الأموال العمومية، فالرقابة بمثابة الجهاز العصبي لجسم الإنسان، لأنها تحرص وتسهر على سلامة كل خلية من خلايا التنظيم الذي تشرف على متابعته داخل المؤسسة.

من خلال ماتقدم ونتيجة للأهمية الملحوظة لموضوع الرقابة فإننا في هذا الفصل سنحاول التطرق إلى كل من الرقابة المالية والرقابة الإدارية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

إن الحديث عن الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية يتطلب منا البحث في الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الإستقلال المالي والإداري أو ما يعرف بالهيئات اللامركزية لما لها من خصوصية تختلف فيها عن الأجهزة الحكومية المركزية، وتعرف الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الإستقلال المالي والإداري بالوصاية الإدارية.

المطلب الأول: أهداف الرقابة الوصائية وخصائصها.

يقضي التعريف بالرقابة الوصائية أو " الوصاية الإدارية " وتميزها عن سواها من صور الرقابة الإدارية الأخرى، أن نشير إلى أن ممارستها إنما تتم حيث تقوم اللامركزية الإدارية، بل إن الوصاية الإدارية تعد أحد العناصر التي تؤكد قيام اللامركزية الإدارية، وتهدف إلى تنظيم علاقات الرقابة التي تمارسها السلطة العليا في البناء التنظيمي المركزي للدولة على نشاط وتصرفات السلطة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وضمن الأصول والأحكام الواردة في القوانين.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية.

كما أشرنا سابقا يتمتع الأشخاص المعنيون الإقليميون (البلديات والمؤسسات العامة) بالإستقلال الإداري، إلا أن هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسه عليها الإدارة المركزية اصطلاح على تسميته بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية.¹

وتعني الوصاية (La tutelle)² الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وهذه الرقابة فيما لها من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات.

وفي تعريف آخر تعرف الرقابة الوصائية على أنها " الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية وفقا للحدود التي رسمها القانون، من أجل ضمان وحدة التطور والتسيير "³

كما عرفت على أنها " مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة ".⁴

¹ خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، القانون الإداري، اليمن، طبعة 3، دار جامعة عدن، 2000.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

³ Zahia moussa, Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988), revue africaine de droit internationale et comparé. Vpt2.t4 n°2,1992, P399.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر النشر والتوزيع، ط 2007 .

فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لإختصاصها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار (الغاية) والأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.¹

واستناداً إلى ما ذكر سابقاً يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها " تلك السلطة المقررة للسلطات العليا بالأجهزة المركزية في مجال الرقابة الوصائية على الأجهزة اللامركزية، ويستوي أن تكون هذه الأجهزة لامركزية إقليمية أو لامركزية مصلحة كالمؤسسات العامة "، كما ورد في تعريف للدكتور أحمد شرف الدين، بقوله " يقصد بالوصاية الإدارية مجموعة السلطات الرقابية الإستثنائية التي يمنحها القانون لسلطة إدارية عليا، مركزية كانت أم لامركزية لمنع إنحراف أو إساءة إستعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، ومن ثم تحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة ".

كما عرفها الدكتور خالد باجنيد بأنها " السلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا الإدارية في النهج اللامركزي، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة والمحلية " .²

¹ صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع، ص 37.

<http://scholar.najah.edu/site/scholar.najah.edu/files/conference-paper/role-financial-and-administrative-monitoring-country-development-and-administrative-reforms.pdf>.

² خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية.

إن للرقابة الوصائية أهداف تسعى إلى ترجمتها على أرض الواقع وتتلخص فيما يلي:

- التحقق من أن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة مرضية ولهذا فهي لاكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القانون واللوائح والتعليمات، بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج، وبمراعاة الكفاءة في الأداء والإقتصاد في النفقات.¹

تحفيز العاملين وشحن همهم وطاقاتهم، من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

- التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة توظيف الإدارة للقوانين والتعليمات، وبما يمكن الوقوف أولاً على سير العمل وما قد يعتريه أو يشوبه من نقص أو تقصير أو إنحراف، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة التي من أجلها مارست الإدارة نشاطها، وتحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبيل الإدارة، ومن هنا تصل الرقابة الإدارية إلى العلاج الناجع لتقويم الخطأ

¹ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات إستثمار القطاع العام، "من خلال الإتصالات المحكمة"، الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007 ص 47.

وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص، والتي قد تقع فيه الإدارة أثناء ممارستها النشاط الإداري، والعمل على ضمان حسن سير العمل وانتظامه.¹

- التأكد من إدراك القيادات لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها، حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة، تحقق في النهاية أهداف السياسة العامة، وتحقق إرتباط الجهاز وأفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة وضمن ولائهم لها.²

- الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها، مع اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والثغرات مع تحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات.³

- التأكد من احترام الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين واحترام مبدأ المساواة أمام القانون، وأن الخدمات الحكومية تؤدي للجميع دون تفرقة، وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية دون تعسف أو استغلال السلطات.

- الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض الرقابة الإدارية وأجهزتها، والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة تلك المعوقات.

¹ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، عمان 1999، ص 60.

² السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع أعلاه، ص 48.

³ عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995، ص 254.

- ترشيد عملية اتخاذ القرارات وخاصة مايتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه¹

الفرع الثالث: خصائص الرقابة الوصائية.

إن خضوع الإدارة لرقابة فعالة على أعمالها يعد ضرورة للتحقق من مطابقة القرارات الصادرة من الإدارة للقواعد القانونية الملزمة، وتوقيع الجزاء على مخالفتها، بل حتى تستطيع تحقيق الغاية المرجوة منها، حيث تتمتع الرقابة الوصائية بالعديد من الخصائص التي تجعلها أكثر جدية وفعالية في تحقيق أعمالها إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية.

ومن بين هذه الخصائص مايلي:

1- الرقابة الوقائية الطريق الأمثل للرقابة الإدارية الناجمة،² تعد الرقابة الوصائية رقابة وقائية فهي لاتحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة اتجاه نفسها أو اتجاه الأفراد فحسب، بل أنها تعمل على أن لا يصدر أي قرار أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار إحترام مبدأ المشروعية، وبما لا يدع مجالاً للشك، فإن الرقابة الإدارية تكون أكثر جدية وفعالية إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية، فوفاء الإدارة بالتزاماتها يجعلها قوية ويحقق لها ما كانت تصبو إليه، من سير منتظم للإدارة بكل يسر وإطراد، وبعيدا عن التعسف والإستبداد.

¹ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات إستثمار القطاع العام مرجع أعلاه ص49.

² أحمد بن صالح بن هليل الحري، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، 2003، ص59.

2- إن الرقابة المستمرة الفاعلة تعمل على سرعة إكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل.¹

3- أن تكون الرقابة مرنة وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين رؤساء، ومرؤوسين، يستوجب هذا الأمر أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنة ومفهومة، ولها القدرة على التكيف مع الظروف.

4- أن تكون الرقابة الوصائية موضوعية، وواقعية في تأدية وظيفتها، ويتطلب هذا توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها.²

5- تساعد على متابعة وضبط الأحداث المستقبلية واتخاذ الموقف التصحيحي اللازم.

6- أن يقدم نظام الرقابة المعلومات اللازمة عن المداخلات أو العمليات أو المخرجات في الوقت المحدد.

7- أن يكون النظام الرقابي ملائم لظروف الحالة الراهنة.

8- أن يشير إلى الأخطاء ويحدد مرتكبيها، ويبين طرق معالجتها وتصويبها.³

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001، ص 232.

² أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سبق ذكره، ص 45.

³ عبد الله عبد الرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير، 2003 ص 29.

- 9- لا تستلزم ممارسة الرقابة الوصائية اجراءات معقدة أو مطولة، بل تتسم بالسهولة وعدم التعقيد.
- 10- أن تتضمن الرقابة اقتراح البدائل والحلول واتخاذ الإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة، وتحديد نسب الطرق بمعالجة الإنحرافات ومنع حدوثها مستقبلا.
- 11- أن تتم الرقابة بطريقة يشعر معها العاملون أنها أداة لمساعدتهم على تحسين الأداء، وليس لتخويفهم.
- 12- الدقة والفورية أي يجب أن يتولد عن النظام عند تطبيقه معلومات دقيقة وصحيحة وبشكل فوري عن وضعية الإنجاز.
- 13- المساعدة على اختصار الجهد والوقت المصروف على عملية الرقابة، وذلك من خلال تحديد نقاط إستراتيجية في النشاط، يتم الإستغناء بتفتيشها عن تفتيش ما قبلها، حيث تدل صلاحيتها على صلاحيات ما قبلها.¹
- 14- الرقابة الوصائية الأكثر تأثيرا في تصحيح الأخطاء، إذ أن اسناد مهمة الرقابة إلى الأجهزة الإدارية ذاتها، يكفل تحقيق أهداف الدولة العامة على أكمل وجه، بل على نحو أكثر يسرا وأسرع نفاذا.

¹ مصطفى كريم، مفكرة الإسلام، سلسلة الرقابة الإدارية، مقالة منشورة يوم 2010/02/05.

15- تقديم معلومات صحيحة، يجب أن تكون المعلومات المقدمة صحيحة، فالمعلومات الخاطئة

أو المشبوهة تظل عملية اتخاذ القرارات، وهذا ما يؤدي إلى نتائج سيئة وغير متوقعة.

المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية خصائصها ووسائلها.

إن الرقابة الإدارية الرئاسية من أهم أنواع الرقابة التي تعمل على حماية الإدارة والمرفق العام، إلى

جانب حماية المواطنين، وذلك لتحقيق الاستقرار الإداري وفي أحسن ظروفه ممكنة أو على الأقل

التقليل من السلبيات الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية.

تعد الرقابة الرئاسية من أقدم صور الرقابة في مجال أعمال الإدارة العامة، وكما أسلفنا القول أن

الرقابة عملية تمارسها الهيئات العليا على أعمال الهيئات السفلى، مع مراعاة التدرج الهرمي في

الأجهزة الإدارية، والرقابة الرئاسية تعد من أساسيات تكوين الدولة القانونية التي تقوم على أساس

سلطة مركزية قوية، لفرض سيطرتها الكاملة على مختلف الأجهزة التابعة لها وتسير مهامها لتثبيت

سياستها، وبسط نفوذها على الدولة ومرافقها جميعا، وتزداد الحاجة إلى الرقابة على أعمال

المرؤوسين في الوظائف العامة تبعا لإتساع نشاطها وتنوعه، بل أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة إلى خدمة عامة.¹

ويترتب على هذا الوضع أن التنظيم المتدرج في الأجهزة الإدارية ينشئ لنا علاقة قانونية تقوم على طرفين، الأول الرئيس الإداري الذي يقوم بالإشراف على المرؤوسين لتوجيه أعمالهم، ويتمتع بسلطة الأمر والنهي، والثاني هو المرؤوس، الذي يتحمل واجب الطاعة بما يأمره الرئيس من أوامر وتعليمات.²

إن حصر السلطة في يد الرئيس الإداري الذي يحتل السلطة العليا في الجهاز الإداري يرجع إلى أنه يملك سلطة مختصة، بتوجيه المرفق، ورسم سياسته، والإشراف على تنفيذها، وممارسة الرقابة اتجاه مختلف الجهات القانونية بالعمل، وذلك كله لتحقيق أهداف الإدارة وضمان إحترام مبدأ حماية المصلحة العامة، حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أي قاعدة من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة هو عدم الإختصاص، أو عيب الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، والخطأ في تطبيقها، أو تأويلها أو إساءة إستعمال السلطة.³ ويعرف الفقه الفرنسي " توزيعه " الرقابة الرئاسية بأنها: " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه

¹ محمد ماجد ياقوت، أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية، "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 137.

² محمد ماجد ياقوت، أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع أعلاه، ص 136.

³ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، "دراسة تحليلية وتطبيقية"، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998، ص 49.

المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة." ¹

كما عرفها الفقيه " دروز ديرييه " بأنها: " السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً، أو يعد بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين " ¹.

وتهدف الرقابة الرئاسية الإدارية إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وإلى حماية المصلحة العامة، حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الإختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية الرئاسية.

تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بثلاث خصائص أساسية هي: أنها رقابة إدارية، رقابة مفترضة، ورقابة داخلية شاملة.

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع أعلاه، ص 49.

1- أنها رقابة إدارية:

وهي تعني أنها تصدر عن جهة إدارية، فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل إحترام المشروعية الملائمة، حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات رؤوسه وتعديلها والحلول محلهم في إتخاذها، لذلك تنتفي عنها الصفة القضائية، كما يملك الرئيس الإداري تعديل قرار الرؤوس المطعون فيه بسبب عدم المشروعية أو الملائمة، وذلك من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب صاحب الشأن، في حين أن وظيفة القاضي تقتصر على إلغاء القرار الإداري غير المشروع، بناء على طلب صاحب المصلحة المباشرة.

- أنها رقابة مفترضة:

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها بقوة القانون على الجميع في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري دون حاجة إلى نص يقرر ذلك، لذلك توصف الرقابة بأنها "الشريعة العامة"، بالنسبة المؤسسات العمومية، وبأنها رقابة مفترضة على أساس عدم استقلال هذه المؤسسات، ومن ثم فإن العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يخضعون في ممارستهم لأعمالهم لسيطرة جهة الرقابة الرئاسية ما لم ينص القانون إستثناء على خلاف ذلك.¹

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع أعلاه، ص51.

3- أنها رقابة داخلية شاملة:

إن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية " وهي السلطة الرئاسية " والجهة المشمولة بالرقابة وهم المرؤوسين، تتبعان نفس الجهة الإدارية، مما يجعل منها رقابة ذاتية. كما تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بأنها رقابة شاملة تتسم بالدوام والإستمرار، حيث يمكن للرئيس الإداري مراقبة أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم الوظيفية في نفس الوقت، إلا أن شمولية الرقابة الرئاسية لا تمتد إلى بعض الأعمال ذات الصيغة التعاقدية، فالطرف المتعاقد مع المرؤوس لا تسري في مواجهته الرقابة الرئاسية سواء كان فردا عاديا أو شخصا إداريا لامركزيا، وذلك لحماية لحقوق الطرف المتعاقد، كما يلاحظ أن الرقابة الرئاسية تمتد إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيدا لإبرام عقد من العقود، كما تمتد إلى سائر الأعمال التحضيرية للتعاقد على أن تتوقف هذه السلطة بمجرد إبرام العقد صحيحا من جانب المرؤوس، وعليه لايجوز لجهة الرقابة التدخل لإلغاء أو تعديل العقد.¹

الفرع الثالث: وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية.

تبين لنا مما تقدم أن السلطة الإدارية تمثل السلطة العليا في الدولة، حيث ترسم لها السياسة وتحدد الأهداف، وتصدر التوجيهات، وتراقب التنفيذ، وتمثل رقابتها في ناحيتين:

- الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين)

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع أعلاه، ص52.

- الرقابة على الأعمال.

1- الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين):

ويقصد برقابة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين، السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين في حياتهم الوظيفية بعيدا عن الموظفين وتصرفاتهم فيما يخص حياتهم الشخصية.¹

زيادة على ذلك فهي تملك حياتهم، سلطة التعيين، والعزل والإختصاص، بما يشمل كل النواحي الوظيفية، من حيث الترقية، والنقل، والتأديب، كما تشمل سلطة الإشراف والتوجيه وإعطاء الأوامر والتعليمات ومكافئتهم ومعاقبتهم ومراقبة أعمالهم وقراراتهم، فيكون للرئيس الحق في إقرار أو طلب إلغاء هذه الأعمال أو تعديلها أو سحبها أو توقيفها، ويتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رؤسائهم وتنفيذها إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة.²

¹ صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع، ص31.

<http://scholar.najah.edu/site/scholar.najah.edu/files/conference-paper/role-financial-and-administrative-monitoring-country-development-and-administrative-reforms.pdf>.

² طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص532.

ومن هذا المنطلق فإن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم وذلك على النحو التالي:

1- سلطة تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين:

إن سلطة الرئيس الإداري التي يمارسها، سلطة كفلها له القانون لإستخدامها في إطار الحدود التي وضعها بما لا يتعارض مع القواعد القانونية، فإنه وفي إطار إختصاصه يحق للرئيس الإداري الأعلى تنظيم إدارته الداخلية واتخاذ كافة القرارات الإدارية اللازمة لذلك، التي تتعلق بتوزيع أعمال مرؤوسيه وتنظيمهم وبيان الإختصاصات والصلاحيات فيما بينهم، وكل ما يتعلق بالوظيفة العامة.¹

2- سلطة التأديب:

للرئيس الإداري سلطة تأديب المرؤوسين اللذين يخلون بمقتضى واجباتهم الوظيفية، وتهدف هذه السلطة لضمان حسن سير المرافق المركزية، وإن كانت ممارستها تخضع للتشريعات التي تحكم الوظيفة العامة، إذ تنص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 لسنة 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة: " يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط وكل

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 48.

خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الإقتضاء، بالمتابعات الجزائية " .

كما تشير المادة 162 من نفس القانون المذكور أعلاه إلى أنه: " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين " .

2- الرقابة على الأعمال:

كما أشرنا سابقا إلى أن الرقابة الرئاسية تهدف لتحقيق أغراض عديدة لعل من أهمها، ضمان إستقرار أداء وحدات الإدارة لأعمالها وقيامها بمختلف مهامها بما يتفق مع الأهداف المرسومة لها، ويحقق الأغراض المحددة لنشاطها، مع ضمان عدم عدوانها على الحقوق الفردية، وعدم المساس بالحريات العامة إلا في الأحوال الإستثنائية، بشرط أن يتم كل ذلك في الحدود وطبقا للإجراءات التي تحددها القواعد القانونية، وفي ظل ذلك لا بد من ضمان انتظام الخدمات العامة للمواطنين عند ممارسة النشاط الإداري على أساس المساواة أمام القانون.

وفي هذا الصدد تشير المادة 41 من القانون المذكور أعلاه أنه: " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز " ، كما تشير المادة 47 من نفس القانون على أنه: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمؤوسيه " .

ومن هنا نجد أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطات واسعة، بالنسبة لما يصدر عن العاملين في المرافق العامة من أعمال، ويمكن ممارسة هذه السلطات بالوسائل التالية:¹

1- الإشراف:

ويعني متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة السليمة، عن طريق الأوامر والتعليمات والنصائح والإرشادات الشفوية والكتابية²، كما يتمثل الإشراف في توجيه العمل، وإدارة كل خطواته، وعلى ذلك فإن الإشراف لا يرتبط بمرحلة معينة من مراحل أداء العمل، ولا يقتصر على ناحية واحدة من نواحيه، وإنما هو يمثل العمل الإداري في مختلف مراحلها، ومن شتى جوانبه، حتى يمكن القول أن مدى نجاح أية سلطة إدارية، إنما يرتبط إلى حد كبير بحسن قيامها بمهمة الإشراف على سير العمل، في مختلف الوحدات التابعة لها للتأكد من إنتظام أدائه، وتحقيقه للأهداف المحددة.³

2- التفتيش الملاحظة:

يعتمد هذا الأسلوب على قدرات المشرفين الإداريين في ملاحظة المرؤوسين أثناء قيامهم بأداء أعمالهم، وأيضا ملاحظة الأساليب والنتائج التي يتوصل إليها المرؤوسين أثناء العمل، كما يتضمن

¹ صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص 33 بحث منشور على هذا الموقع الإلكتروني: <http://scholar.najah.edu/sites/scholar.najah.edu>

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، مرجع سابق، ص 57.

³ أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على القاهرة، دون تاريخ، ص 105.

هذا الأسلوب إضافة إلى الملاحظة القيام بعمليات فحص الإجراءات الإدارية وسلامتها، من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وهنا يأتي دور عمليات التفتيش من خلال فحص الوثائق والسجلات والأوراق الرسمية، ويكون الأسلوب المتبع في إجراءات التفتيش فجائياً أو مخطط له.¹

3- التقارير الإدارية:

وهي تلك التقارير التي توضح مدى إنجاز الأعمال الإدارية وتقديرها، وتعطي صورة واضحة عن كيفية هذا الإنجاز، وتعد التقارير الإدارية من الأساليب الناجحة في إيصال المعلومات بشأن تلك الأعمال إلى السلطة الرئاسية لإتخاذ ما تراه مناسباً، وذلك متى ما كانت قد اتسمت بالدقة في المعلومات والبيانات والإحصاء والتحليل الصحيح وغيرها وتقسم هذه التقارير إلى نوعين:

أ- تقارير كفاءة العاملين:

وهي التقارير الدورية التي توضع بواسطة الرؤساء المباشرين للموظف، تقيم فيها كفاءته وفاعليته، ولها أثر كبير في حياة الموظف الوظيفية، من حيث ترقيته أو إفادته في دورة تدريبية أو بعثة دراسية، وهذا ما جاء في المادتين 97،98 من قانون الوظيفة من الأمر رقم 06-03 لسنة 2006، حيث أشارت المادة 97 إلى : " يخضع كل موظف، أثناء مساره المهني، إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقاً لمناهج ملائمة".

¹ موسوي اللوزي، التنمية الإدارية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2001، ص129 ومابعدھا.

أما المادة 98 نصت على: " يهدف تقييم الموظف إلى الترقية في الدرجات، الترقية في الرتبة، منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء، منح الأوسمة التشريفية والمكافآت".

ب- تقارير سير الأعمال الإدارية:

توضع هذه التقارير بواسطة رؤساء الإدارات العامة، المتضمنة ما قامت به هذه الإدارات من أعمال وما تعتمد القيام به، وترفع هذه التقارير للجهة المختصة لإتخاذ ما تراه مناسبا في شأنها، وقد تكون هذه التقارير شهرية أو نصف شهرية، أو سنوية وهذا هو الغالب.¹

4- التعديل:

للرئيس الإداري سلطة تعديل القرارات الإدارية عن رؤوسيه، بما يتفق مع القانون الملائم مع المصلحة العامة، مع مراعاة أن يقوم الرؤوس بممارسة إختصاصه أولا، ثم يقوم الرئيس بإجراء التعديل بعد ذلك، وبذلك يعتبر التعديل من صور الرقابة اللاحقة على أعمال الرؤوسين.²

5- الإلغاء:

للرئيس الإداري سلطة إلغاء ما يصدر عن الرؤوسين من قرارات بصفة كلية أو جزئية، وذلك بسبب عدم مشروعية هذه القرارات أو عدم ملاءمتها واتفاقها مع المصلحة العامة، ويتم الإلغاء

¹ صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص34.

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، مرجع سابق، ص 60.

من تلقاء نفس الرئيس الإداري أو بناء على تظلم، والتظلم قد يكون ولائيا وهو الذي يقدم إلى من صدر منه التصرف أو العمل، بأن يطلب المتظلم من مصدر القرار بإعادة النظر فيما قام به من أعمال وتصرفات، وقد يكون رئاسيا وهو الذي يقدم إلى رئيس من مصدر منه التصرف أو العمل، وفي هذه الحالة يتولى الرئيس الإداري إعادة النظر في أعمال المرؤوس بناء على سلطته الرئاسية.¹

6- التصريح:

يمثل رقابة سابقة على الأعمال، يعني ذلك حصول المرؤوس قبل مباشرته لأعماله وتصرفاته على الإذن أو التصريح اللازم لذلك.

7- التصديق:

يفترض التصديق صدور قرار إداري من المرؤوس غير قابل للتنفيذ إلا بعد التصديق عليه من جانب الرئيس الإداري الأعلى، وبهذا يكون التصديق صورة للرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوسين، أما قبل حصول التصديق وخلال فترة ما بعد صدوره وقبل التصديق عليه، فإنه يعد تصرفا موقفا

¹ صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص 35.

لا يسري في حق الغير، أو الإدارة ولا تترتب آثاره القانونية، إلا بعد التصديق عليه من قبل الرئيس الإداري أو الجهة المختصة، باعتماد التصرفات القانونية.¹

8- إصدار القرارات الإدارية:

تمثل القرارات الإدارية مظهرا من مظاهر السلطات والإمتهيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، وأداة فعالة في سبيل القيام بنشاطها الإداري، ويعتبر القرار الإداري عملا قانونيا يصدر عن الإدارة نفسها بإدارتها المنفردة، وبما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا، وجائزا قانونا وكان الباعث منه ابتغاء مصلحة عامة.²

9- الحلول: ويعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس مع إتخاذ القرارات اللازمة، وحثهم في ذلك أنه مادام من المسلم به طبقا للرأي الراجح أن الرئيس يتمتع بسلطة تعديل قرارات المرؤوس، فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول محله بصورة مطلقة وعامة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.³

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، مرجع سابق، ص 58.

² خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 65.

³ صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص 35.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

لقد عرفت الرقابة المالية تطورا كبيرا في مجال العلوم الإدارية والمالية من خلال مراقبة المال العام بشكل يسمح بعدم تجاوز القوانين والتنظيمات المتعلقة بصرف المال العمومي، وأصبحت تعد من أهم الدعائم الأساسية للإدارة العامة خاصة في مجال المحاسبي والمالي، وذلك ما أخذت به مختلف المجتمعات من القدم أي منذ نشأة الدولة وملكيته للمال العام نظرا لأهمية المال العام وحتمية مراقبته آملة في حمايته من مختلف أشكال النهب والتبذير.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية.

سنتناول في هذا المطلب فرعين التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية (فرع أول) وبعدها مفهوم الرقابة المالية (فرع ثاني) .

الفرع الأول: التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية.

لم تكن الرقابة وليدة اليوم وإنما مرت بأزمان وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا الحاضر، حيث رافقت الرقابة نشوء الحضارة الإنسانية، وتطورت بتطورها، وما ملاحظها وأشكالها وتنظيماتها التي نجدها اليوم إلا خلاصة ما توصلت إليه جهود وأفكار من سبقنا في هذا المجال.

فإذا ما أمعنا النظر في الأحداث التاريخية للحضارات الإنسانية، لوجدنا بأن الرقابة عرفت في بلاد الرافدين منذ آلاف السنين، إذ تبين الألواح الطينية التي وجدت في تلك البلاد على وجود قوانين

مكتوبة باللغة الأكاديمية تشير إلى ما يشبه المصادقات المستعملة في التدقيق المعاصر، وقد كان المراقب يستمع إلى تقارير الموظفين المتعلقة بالمخزون وكيفية إنفاقهم له ليحاسبهم على ذلك.

ولقد نصت بعض الشرائع والقوانين في تلك الفترة على عقوبات صارمة بحق من يتعدى على المال العام تصل إلى عقوبة الإعدام، حيث نصت المادة السادسة من شريعة هامورابي، والتي وجدت في مدينتي أور وبابل على مايلي "إذا سرق رجل حاجة تعود للآلهة أو للقصر، فإن ذلك الرجل يعدم، ويعدم كذلك من توجد بيده الحاجة المسروقة".

أما في الشرق ظهرت في العراق فكرة المحاسبة عند السومريون قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد، ولاشك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بجد ذاتها، وقد شرعت القوانين المنظمة لشؤون الإدارة والمال، وكان من إختصاصات هذه الإدارة التحقيقات في الشكاوى والسهر على الأشغال الهامة ومراعاة الدقة في تحصيل الضرائب وكان مدير الإدارة المركزية في ذلك الوقت يقوم بتقديم كشف حساب دقيق عن قيمة محاصيل الزراعة لديه، وبذلك تتضح معالم نظرية المساءلة التي كان معمول بها في تلك العهود.

أما في العصر الروماني في مصر فقد ظهرت وظيفة مراقب الحساب الخاص (يراد بذلك المسائل المالية غير العادية ومثال ذلك الغرامات التي تحصلها الحكومة والأراضي والأموال التي ليس لها صاحب يصدر أحكام بمصادرتها) حيث كانت هذه الوظيفة من أخطر الوظائف في ذلك العصر.

أما فيما يخص التطور الوظيفي للرقابة المالية فقد تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات، حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية.

إن الرقابة المالية وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجع الحسابات وللتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها .

إذا يمكننا القول بأن عملية الرقابة المالية إنتقلت من قسم في ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية.¹

الفرع الثاني: مفهوم الرقابة المالية.

هناك تعريف لغوي وتعريف إصطلاحي للرقابة وسنحاول تحديد مفهوم لكل جانب.

أولاً: التعريف اللغوي لكلمة الرقابة.

أصل كلمة رقابة رقيب يرقب رقوباً أي حرس، إنتظر، حاذر، رصد، رقابة الله في أمره (خافه).²

¹ بداني ميلود، الرقابة على تنفيذ الميزانية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة مستغانم، 2018/2017، ص 62.

² إبراهيم قلاقي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، 1999، ص 205.

كما جاء معناها اللغوي في معجم آخر على أنها: راقب يراقب مراقبة أي حرسه، لاحظه. والرقابة تعني القوة أو سلطة التوجيه كما تعني التفتيش ومراجعة العمل، وتعني السهر على الحراسة وكذلك الرصد أو الملاحظة.¹

ثانيا: التعريف الاصطلاحي.

المعنى الاصطلاحي يصعب تحديده لاعتبارات عديدة فمضامين الرقابة تتسع وتنوع على أعمال الإدارة وكذلك تأثير الخلفيات الفكرية والإيديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية على تعريف الرقابية مما يجعلها غير موضوعية.

وعلى ضوء هذه الإعتبارات تبرز مدى صعوبة تعريف الرقابة تعريفا علميا دقيق وموضوعيا جامعا ومانعا.

يستخدم معظم المختصين لتعريف الرقابة المالية عدة مفاهيم، كالملاحظة، الفحص، التوجيه، المقارنة، التسجيل أو التفتيش ... لأنها تخص المال العام.

والرقابة المالية هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق لها هنا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل التنظيم للتأكد من حسن إستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وأن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد

¹ كرم الستاني وآخرون، المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة 39، بيروت، دار المشرق، 2005، ص 274.

من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال المالية، وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات والبحث في الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا.

وعموما يمكن تعريف الرقابة المالية على أنها يمكن الرقابة المنصبة على سلامة تنفيذ الميزانية في جميع النواحي الإقتصادية والقانونية والإدارية، وهي جملة من الوسائل والأساليب التي تمكن السلطة من متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها.¹

المطلب الثاني: الأعيان المكلفون بالرقابة المالية ومراحل تنفيذها.

لقد أوكل القانون الجزائري أمر التصرف في الأموال العمومية إلى ثلاثة أشخاص هم: المحاسب العمومي، الأمر بالصرف، المراقب المالي، حيث ألزمهم بتنفيذ العمليات المالية وفقا للإجراءات المحددة، ومسك دفاتر وسجلات معينة وخاصة بكل عون.

الفرع الأول: الأعيان المكلفون بالرقابة المالية.

أولا: الأمر بالصرف: يتمثل الأمر بالصرف في الشخص المسؤول الأول في أية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وسواء كان معيناً أو منتخبا أو منتدبا فإن مساهمته في التسيير المالي للمؤسسة تكون مكتملة لمهمته الإدارية وتكسبه بالتالي هذه المساهمة صفة الأمر بالصرف، لأنه لا يوجد

¹ جهاد سعيد خصاولة، المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر، 2010، ص 355.

سلك إداري من هذا النوع وتتولد بالتالي هذه المهمة من مهمة إدارية، ومن ثم فإن زوال المهمة الإدارية يؤدي حتما إلى زوال مهمة الأمر بالدفع.

إن الأمر بالصرف هو المنفذ المرحلة الإدارية للعمليات المالية وبذلك فهو يلعب دورا هاما وبالغا في تنفيذ الميزانية صرافا وتحصيلا. وعلى ضوء ماسبق سنتعرض في البداية للتعريف الذي أعطاه القانون 21/90 لهذا العون.

إن القانون 21/90 نص في مادته 23 على أنه " يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16،17،19،20،21 . والمتمثلة فيمايلي:

- القيام بالإثبات الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.
- تصفية الإيرادات التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن والأمر بتحصيلها.
- يقوم بالالتزام الذي يعد الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.
- إجراء التصفية التي تسمح بتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

- الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات الذي يعد الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي.¹

ثانيا: **المراقب المالي**: وهو العون الممثل لوزارة المالية بحيث يختار من بين موظفيها ويعين بقرار وزاري ويكون مقر عمله بمديرية المالية للولاية المعنية، ويسمح له بالانتقال إلى المؤسسات المعنية إذا إقتضى الأمر ذلك،² للإشارة فإن المراقب المالي لا يمثل المؤسسة مثل الأمر بالصرف بل يمثل وزارة المالية.

وطبقا للمادة 02 من المرسوم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات فإنه:

" يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والماليين المساعدين."

وتتمثل مهمته الرئيسية في مراقبة النفقات المستعملة، ومتابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلف بالإشراف عليها وذلك من خلال:³

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

- التحقق مسبقا من توفر الإعتماد المخصص لموضوع النفقة.

¹ القانون 21/90، الصادر في 15 أوت 1995، والمتعلق بالحاسبة العمومية، الجزائر

² Bellera abde lhafid, la gestion financière des établissements publics à caractère administratif et rôle du contrôleur financière université de Constantine 16-17/11/1993, publication de l'université de Constantine / Mars 1995 ;P58.

³ المادة 58 من القانون 21/90، يتضمن الحاسبة العمومية، سالف الذكر.

- كما يقدم التفاصيل المتعلقة بوضعية الإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة لهذه المؤسسات.
- يعتبر مرشد مكلف بتقديم المساعدات إلى الأمر بالصرف من خلال التوجيهات والنصائح.
- إثبات صحة النفقات بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات، أو تبرير رفض التأشيرة عند الإقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.

ثالثا: المحاسب العمومي: يعد المحاسب العمومي العون الأكثر أهمية من بين اللذين يتصرفون في الأموال العمومية بسبب حرصه الشديد عليها، وتطبيقا لمبدأ الفصل بينه وبين الأمر بالدفع الذي سنأتي على ذكره في حينه.

ويجري حسب الممارسة الحالية في الجزائر إختيار المحاسب العمومي بإحدى كينيات ثلاث هي:

- إما أن يختار من بين المستخدمين التابعين لوزارة المالية، والتي تقترحه على وصاية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، والتي تقترحه بدورها على مؤسستها، وإذا لم يكن هناك أي تعارض قانوني أو مبرر آخر، فإنه يعين كمحاسب عمومي مكلف بتنفيذ ميزانية المؤسسة ذات الطابع الإداري المعنية، وهذه المهمة وظيفة وليست منصبا لأنها تزول بزوال أسبابها.

- أو يختار من بين مستخدمي الوزارة الوصية التي تستشير المؤسسة المعنية وفي هذه الحالة يعرض ملفه على وزارة المالية التي تدرسه بعمق، وإذا لم يتوفر فيه أي مانع قانوني أو موضوعي، فإنه يعين كمحاسب عمومي للمؤسسة المعنية.

- أو يختار من بين مستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نفسها، بحيث يقوم بتقديم ملف ترشيحه إلى الوزارة الوصية والتي بعد موافقتها تطلب موافقة وزارة المالية التي توافق على ذلك حتى في وجود الموانع القانونية والموضوعية.

وقد عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي في المادة 33 في الباب الثاني من الفصل الثاني من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تنص على أنه: " يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
 - تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
 - مسؤوليته عن حركة حسابات الموجودات".
- هذا وبالإضافة إلى ماورد في المادتين 18 و 22 من نفس القانون¹ واللذان تتضمنان مايلي:
- يقوم المحاسب العمومي بالدفع والذي يعد الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.
 - يقوم المحاسب العمومي بالتحصيل والذي يعد الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

¹ المواد 22،18،33 من القانون 21/90، يتضمن المحاسبة العمومية، سالف الذكر.

كما وردت إشارة إلى معنى إعتقاد وتعيين المحاسب العمومي في المادة 34 من نفس القانون¹ في نص يقول:

"يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته".

كما يمكن إعتقاد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية أيضا.

الفرع الثاني: مراحل تنفيذ العمليات المالية.

إن تنفيذ العمليات المالية ليس متجانسا بشكل كلي، إذ يختلف إذا كان الأمر يتعلق بعمليات خاصة بإيرادات أو عمليات خاصة بإيرادات أو عمليات خاصة بالنفقات، ومن ثم فإنه بالنسبة لكل من هذين النوعين من العمليات هناك تمييز متماثل لا بد منه يتمثل في التمييز بين المرحلة الإدارية التي يقوم بها تقليديا الإداريون (الآمرون بالصرف) ثم المرحلة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي.

- أولا: مرحلة الإلزام بمسك محاسبة: لقد بين المشرع الجزائري الجزائري في القانون 21/90 الأهمية المعطاة لمسك المحاسبة، والتي تعتبر وسيلة لإظهار كيفية وحسن التسيير لدى الأمر بالدفع والمحاسب العمومي، ذلك أن المادة 02 من هذا القانون تنص على أنه: "يجب على الأمرين

¹ المادة 34 من القانون 21/90، يتضمن المحاسبة العمومية، سالف الذكر.

بالدفع والمحاسبين العموميين كل فيما يخصه مسك محاسبة تحدد إجراءاتها وكيفيتها ومحتواها عن طريق التنظيم".

إن هذا الإلزام يبرره السعي والإهتمام بجعل التسيير لدى هؤلاء الأعوان شفافا وكذلك سهلا للمراقبة من الجهات المعنية، كما يمكن أن تلمس المحاسبة الواجب مسكها من طرف الأمر بالدفع والمحاسب العمومي من خلال المرسوم التنفيذي رقم 313/91 الصادر في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بإجراءات وكيفيات ومحتوى هذه المحاسبة والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 232/11 المؤرخ في 07 سبتمبر 2011، والذي جاء في مادته 14 "يمسك الآمرون بالدفع الأساسيون والثانويون للدولة محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات".

- **المحاسبة الإدارية للإيرادات:** تتضمن المحاسبة الإدارية للإيرادات الخاصة بالدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الذمم المثبتة والمصفاة، حيث بالنسبة للدولة يتم إظهار أوامر التحصيل الصادرة وكذلك الأوامر الواردة، وأما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فإن المحاسبة يجب أن يبين فيها نفس الشيء مع إضافة التحصيلات المتعلقة بأوامر التحصيل، وذلك طبقا للمادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 التي تنص على مايلي: " تبين محاسبة الإيرادات للآمرين بالدفع للمؤسسات ذات الطابع الإداري:

- الذمم المثبتة والمصفاة.

- أوامر التحصيل وكذلك الإلتزام والإلغاءات الجارية على هذه الأوامر.

- التحصيلات التي تمت بالنسبة للأوامر السابقة.

أما فيما يتعلق بالحاسبة المسوكة في الجماعات المحلية فإنها تظهر طبقا للمادة 49 من المرسوم التنفيذي 313/91 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 232/11 فيما يلي:¹

- التقديرات.

- التثبيتات.

- الإنجازات.

- الباقي للإنجاز.

- المحاسبة الإدارية للنفقات: لقد بين المرسوم التنفيذي 313/91 والمعدل والمتمم بالمرسوم

التنفيذي رقم 232/11 أن مسك محاسبة إدارية للنفقات تتم في شكل محاسبة إلتزامات ومحاسبة أمر بالدفع أو دفع.

أ- محاسبة الإلتزامات: لقد عرفت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 والمعدل

والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 232/11 محاسبة الإلتزامات بأنها:

" تلك التي يكون موضوعها تحديد في كل وقت مبلغ الإلتزامات بالنسبة لتراخيص البرامج

واعتمادات الدفع وكذلك مبلغ الأرصدة المتوفرة "

¹ مرسوم تنفيذي 313/91، الصادر في 07 سبتمبر 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 232/11، المؤرخ في 07 سبتمبر 2011، ج ر، عدد 52، ص 26، يتضمن إجراءات وكيفية ومحتوى محاسبة الأمرين بالدفع والحاسبين العموميين، المادة 49، ص 1652.

إن محاسبة الإلتزامات تسمح بمقارنة الإلتزامات المتخذة مع الإعتمادات المفتوحة لهذا الغرض وهي بالتالي وسيلة مراقبة تسمح بالإبقاء على النفقات في مستوى وحدود الترخيص الموازناقي وتبين هذه المحاسبة بالتالي:

- الإعتمادات المفتوحة أو المفوض بها حسب الفصول والمواد.

- الإلتزامات التي أحررت.

- الأرصدة النهائية.

وفيما يخص نفقات التجهيز، فإن محاسبة الإلتزامات تظهر الإلتزامات التي تمت في إطار تراخيص البرامج ثم الأرصدة الموجودة أي النهائية، وأما بالنسبة للجماعات المحلية فإن المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 232/11 تحدد محتوى محاسبة الإلتزامات فيها بإظهار:¹

- مبلغ التقديرات.

- مبلغ الإلتزامات.

- مبلغ الأرصدة.

¹ خيشان عبد الوهاب وآخرون، المحاسبة العمومية كأداة للتسيير الفعال داخل الوحدات الحكومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير، فرع المالية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، سنة 2006-2007.

ب- محاسبة الأمر بالدفع أو الدفع: تسمح هذه المحاسبة بمتابعة كيفية استخدام الإعتمادات المفتوحة وذلك بمقارنة الأوامر بالدفع أو الحوالات الصادرة مع التراخيص الموازناتية. إن محاسبة الأمر بالدفع أو الدفع تظهر: الإعتمادات المفتوحة أو الموض بها، مبلغ الأوامر بالدفع أو الحوالات، الأرصدة الموجودة.

ثانيا: مرحلة تنفيذ العمليات المالية ودور الأعوان : رغم أنه تم الإشارة لبعض العمليات في بعض نقاط هذا البحث حتى الآن، إلا أننا نجد أن المشرع الجزائري يميز بين مرحلتين أساسيتين لتنفيذ العمليات المالية وهذا التمييز نجد له مبررا في محتوى المادة 14 من قانون 21/90 والذي تنص على أنه: " يتولى الآمرون بالدفع والمحاسبون العموميون تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية المشار لها في المادة الأولى أعلاه، وفق الشروط المحددة في القانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الملحقه والمعدلة وفي هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه ". كما نلاحظ أن هذا التمييز ورد متعلقا بالأعوان وليس متعلقا بالمراحل.

- المرحلة الإدارية لتنفيذ العمليات المالية وأهمية دور الأمر بالدفع: تتكون هذه المرحلة من عدة عمليات ذات طابع إداري:

أ - المرحلة الإدارية ودور الأمر بالدفع فيما يخص الإيرادات: إستنادا إلى القانون 21/90 تتكون عمليات الإيرادات في مرحلتها الإدارية من الإثبات والتصفية وإصدار أمر تحصيل الإيراد.

ب - المرحلة الإدارية ودور الأمر بالدفع فيما يخص النفقات: يكلف الأمر بالدفع، على غرار دوره فيما يتعلق بالإيرادات، بالقيام بهذه المرحلة الإدارية التي تشكل من الإلتزام والتصفية ثم الأمر بالدفع.

- المرحلة المحاسبية لتنفيذ العمليات المالية والدور الأساسي للمحاسب: بعد إستنفاد كل المخطط الإداري، لتنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات تأتي المرحلة المحاسبية كمرحلة ختامية لعملية تنفيذ العمليات المالية.

أ - دور المحاسب في تحصيل الإيرادات: لا يتم تحصيل الإيرادات العمومية إلا بواسطة المحاسب العمومي، فهو العون المؤهل للقيام بهذه العملية وأما الأشكال الأخرى للتحصيل فيمكن أن توكل لوكلاء الإعتمادات (les régisseurs)¹. ويعرف القانون 21/90 التحصيل بأنه " الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية "².

ب - دور المحاسب في تسديد النفقات: تأتي هذه المرحلة ضمن إجراءات تسديد النفقات، كخطوة هامة وأخيرة وتنصرف إلى دفع أو تسديد المبالغ التي على عاتق الدولة إتجاه دائئنها، وتجري هذه الخطوة إستنادا إلى المادة 22 من القانون 21/90 التي تعتبر أن الدفع هو " الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي ".

¹ المادتين 14،50 من القانون 21/90، يتضمن المحاسبة العمومية، سالف الذكر.

² المادة 18 من القانون 21/90، يتضمن المحاسبة العمومية، سالف الذكر.

المطلب الثالث: رقابة الهيئات المستقلة.

تعتبر الرقابة المالية من أساسيات قيام الدولة والمجتمعات، وعلى هذا الإعتبار فقد أولت لها كل الدول عبر تشريعاتها وقوانينها ضمانات ووسائل تقوم عليها، ومن أهم أدوات الرقابة المالية هي مجلس المحاسبة ومفتشيات أنشأها المشرع الجزائري، وأعطى لها إسم المفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولها المشرع أهمية وذلك بالنص عليه في الدساتير السابقة وكذا دستور سنة 1996 بموجب المادة 170، والتي أناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01¹، والذي أعطى له إختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال مهما كان وصفها القانوني.² إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون رقم 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 والذي ضيق من إختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية

¹ القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 20
² علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2005، ص 109.

ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق إختصاصاته كما جرد من الإختصاصات القضائية،¹ ثم قام المشرع سنة 1995 بإعادة الإعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم: 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.²

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 سنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد، تدخل المشرع سنة 2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10 وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.³

كما نشير بداية أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص مزدوج إداري وقضائي وهو يتمتع بالإستقلال في التسيير وهذا ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله وتتمثل أهداف الرقابة التي يمارسها فيما يلي:

- تشجيع الإستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

¹ حمزة خضري، منازعات الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2005، ص 109.

² حمزة خضري، المرجع نفسه، ص 59 .

³ الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26 المعدل والمتمم للقانون رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 56، 2010.

- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية.

- تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسات الغير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة، أو الضارة بالأموال العمومية.¹

ويعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للمراقبة في مجال المالية العمومية ومن خصائصها أنها مختصة وأكثر فعالية وأكثر شمولية، حددت كيفية ممارسته للمراقبة على إعتبراته هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل الهيئات الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية.

كما يختص مجلس المحاسبة بمراقبة مختلف الحسابات ويتحقق من ذمتها وصحتها والتي يقدمها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون، فيتعين على كل من أمر بالصرف وكل محاسب عمومي أن يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها ويراجعها وعند الحاجة يقوم كل منهما بتقديم الوثائق والمستندات التي يطلبها المجلس، كما يمكن للمجلس إجراء كل التحريات الضرورية وكذلك حق دخول للمكاتب والمحلات التابعة للهيئات الخاضعة لرقابة المجلس. ويصدر مجلس المحاسبة عند ممارسته لإختصاصاته الرقابية قرارات مسببة بحيث:

- يراجع الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف للمجموعات العمومية ويختتمها بواسطة التصاريح بالتطابق، وكذلك يعفى حسابات المحاسبين العموميين.

¹ المادة 02 و 03 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، سالف الذكر.

- يأمر بترتيب المحاسبة واستكمالها عند ملاحظته للنقائص أو تأخيرا في مسكها.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين المشكوك في تسييرهم.
- يتفحص التسيير الفعلي ويصفه.
- يدين المسيرين المخطئين بدفع غرامات مالية.
- وتتبع تصفية الحسابات في المجلس بصدور قرار منه ببراءة المحاسبين العموميين أو إدانتهم وعندما تثبت إدانتهم عليه بتسديد ما إستحق لصالح الخزينة العمومية. ويعتبر من باب المخالفات المتعلقة بالتسيير فيما يلي:
- رفض التأشيرة دون أساس أو العرقلة غير المبررة من طرف هيئة الرقابة.
- منع تأشيرة قبول النفقة دون توفر الشروط القانونية، سواء تم ذلك من طرف المراقب المالي أو المحاسب العمومي.
- مطالبة محاسب عمومي بدفع نفقة دون الإستناد إلى قاعدة قانونية، أو تنظيمية مما ينجر عنه إستعمال سيء للنفقة العمومية.
- تنفيذ عمليات إنفاق ليست لها علاقة بأهداف الجماعات أو مهمة الهيئات العمومية المعنية.

- كل تهاون يؤدي إلى عدم الدفع في الآجال المحددة حسب الشروط القانونية.¹

ومما تجدر الإشارة إليه أنه يمكن الطعن في قرارات المجلس أمام الجهة القضائية المختصة، فهدف المجلس ضمان إحترام القواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بتسيير المالية العمومية وتوجيه المسيرين نحو اعتماد مسك حاسبات منتظمة، التقيد بهدف المصالح التي يسيرون أموالها ومن أجل ذلك يزود القانون مجلس المحاسبة بإمكانيات مادية وبشرية وقانونية على الخصوص تسمح لأعضائه بالتحرك بمرونة بتتبع التسيير المالي في مختلف المستويات الوطنية والمحلية، لهذا فإنشاء الغرف الجهوية للمجلس يمكن من مراقبة مالية للمجموعات المحلية والهيئات الأخرى التابعة لإختصاص رقابتها.

تتمثل أعضاء مجلس المحاسبة في رئيس المجلس، نائب الرئيس، المراقب العام، رؤساء الأقسام المستشارين، رؤساء قطاع رقابة، وهم يتمتعون بالحماية الضرورية لمباشرة مهامهم وخصوصا عند التهديدات والإهانات والإعتداءات المختلفة.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية.

تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 14 ربيع ثاني عام 1400 الموافق لـ 01 مارس سنة 1980². وهي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير

¹ المادة 88 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة، سالف ذكر.

² مرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 هـ الموافق 01 مارس 1980، المادة 01، ج ر، عدد 10، ص 350.

المالية. وتصنف الرقابة المالية المفتشية العامة للمالية ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسبة من خلال ماتم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي تتم بعد تنفيذ الموازنة، وهي لذلك ليست تأشيرية، وإنما تحقيقية حسابية من ناحية، ودراسة علمية من ناحية أخرى.

وفي هذا الإطار صدرت العديد من النصوص القانونية الخاصة بها حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 502/91، الذي يحكم موظفي المفتشية العامة للمالية.¹ كما أعيد تنظيمها وتحديد صلاحيتها من جديد بموجب ثلاثة مراسيم تنفيذية كلها نشرت في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 2008/09/07. حيث حدد صلاحيتها المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 لاسيما المادة 02 منه.²

وتمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، الجماعات المحلية، الهيئات والمؤسسات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وكذا المستثمرات الفلاحية العمومية، وصناديق الضمان الإجتماعي، وبصفة عامة كل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي، وكل الأشخاص الاعتبارية المستفيدة بإعانة من الدولة أو هيئة عمومية، كما تمارس رقابتها أيضا على المؤسسات الاقتصادية العمومية.

¹ المرسوم التنفيذي 502/91، المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 67 بتاريخ 23 ديسمبر 1992.

² حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون، سنة 2012-2013، ص 537.

وتتمثل التدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام التدقيق والتحقيق أو الخبرة الخاصة بما يلي:

- تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.
 - تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.
 - صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
 - مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية.
 - شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها.
 - سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعينها هذه التدخلات.
- وتقوم المفتشية العامة للمالية في تدخلاتها بإجراء التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي، وبهذه الصفة تتولى على الخصوص القيام بما يلي:
- الدراسات والتحليل المالية والإقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.
 - الدراسات المقارنة والمتحركة في الزمان والمكان، لأصناف ومقاييس التسيير على المستوى الداخلي والخارجي.
 - التحليل المقارنة لهياكل مقاييس التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة.

كما تتمثل أهم القواعد العامة لتنفيذ الرقابة للمفتشية العامة للمالية فيما يلي:

- يقع تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في الوثائق وفي عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مباغثة.

- تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات التي تسند إلى المفتشية العامة للمالية بالإشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعينة.

- تنجز المفتشية العامة للمالية في مصالحها، الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلاتها، وتقوم فيما يعينها باستغلال المعطيات الإقتصادية والمالية والقياسية التي تتولد عن ذلك.

- تقدم آراء واقتراحات لإتخاذ تدابير وللقيام بتنظيم أو التقنين، لاسيما فيما يخص الطرق والإجراءات المطلوب إستخدامها في مجال التقييس والفعالية والنجاعة.

- يحق للمفتشين أن يطلعوا على الوثائق التي تحوزها أو تعدها الإدارات والهيئات العمومية، والتي تخص الأملاك والمعاملات والوضعية المالية في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها الرقابة.

- يحرر المفتشون في نهاية تدخلاتهم تقريرا يسجلون فيهم ملاحظاتهم ومعايinatهم التي جمعوها في شأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة التي فتشوها، ويحتوي هذا التقرير على اقتراح تدابير من شأنها

تحسن تنظيم المصالح والهيئات التي كانت موضوع تقدير إقتصادي ومالي، كما يمكن أن يحتوي على أي اقتراح من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها.

- تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً عن حصيلة عملها، وتلخيصاً لمعايinatها، والإقتراحات ذات الطابع العام التي يراها، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها أو تحسينهما على الخصوص.¹

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع القاهرة، ص 222 - 225.

خاتمة

إن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في مفهومها التقليدي تركز على أساس فكرة المرفق العام، فهي عبارة عن مرفق عام إداري تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لقواعد القانون العام في تنظيمها وسيرها، وهي تعد من أهم مظاهر اللامركزية المصلحية في الجزائر بالنظر للعدد الهائل لهذا النوع من المؤسسات، ويتمثل هدفها الأساسي في تلبية حاجيات أفراد المجتمع عبر تقديم خدمات لهم. إن تقديم هذه الخدمات لعدد كبير من الأفراد يتطلب أغلفة مالية لا تستطيع هذه المؤسسات تحصيلها لوحدها فهي لا تستطيع تمويل نفسها بنفسها وإنما تستعين في ذلك بشكل شبه كلي على الأموال التي تقدمها لها الدولة في شكل إعانات مالية من أجل تحقيق الهدف المحدد في القانون المنشئ لها.

وقد خص المشرع الجزائري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بنصوص قانونية تحكم إنشاءها وتنظيمها وسيرها، والأهم من ذلك أن استهلاكها للأموال العمومية في سبيل تلبية حاجيات المواطنين استلزم على المشرع وضع إطار قانوني ينظم رصد الدولة للإعتمادات المالية لهذه المؤسسات وإنفاقها في الأوجه القانونية المخصصة لها، والإطار القانوني المقصود هنا هو القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية وما تضمنه من أحكام، حيث أن هذا القانون يحكم جميع ميزانيات وحدات النظام اللامركزي بشقيها المصلي والإقليمي.

إن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تعتبر من أهم طرق إدارة المرافق العامة في الجزائر، إلا أنها تكلف الدولة مبالغ مالية طائلة دون تحقيق الأرباح المادية على عكس المؤسسات

الاقتصادية والتجارية والصناعية العمومية، ولكن عدم تحقيق هذا النوع من المؤسسات للربح وطابعها المجاني في دولة ذات نظام اجتماعي مثل الجزائر يبقى أمر منطقي في نظرنا، ذلك أن الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات هي خدمات ضرورية ولا يمكن للخوفاص تليتها للمواطنين. وفي نظرنا أيضا فإن الدولة لا تستطيع التملص من تقديم خدماتها بشكل مفاجئ وكلي مادام أن الخوفاص يمتنعون عن استثمار رؤوس أموالهم في نشاطات تدخل في اختصاص تلك المؤسسات. لكن يمكن في المستقبل أن تتخلى الدولة عن هذه النشاطات كليا أو جزئيا للخوفاص مع الإبقاء على رقابتها لتلك النشاطات.

إنه لاشك أن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها يعتمد بدرجة أولى على مدى توافر أدوات الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية الرقابة على المؤسسات العمومية الإدارية، كما يمكن القول أن العملية الرقابية هي الأداة الفعالة للحد من الانحرافات والأخطاء التي يمكن الوقوع فيها أثناء مزاوله نشاط المؤسسة، ولكن ذلك شريطة أن تتخذ في الوقت المناسب وتستعمل الأدوات والطرق المناسبة لذلك، لأنها ترتبط ارتباطا وثيقا بوظيفة الإدارة حتى يكون العمل في المؤسسة متكاملا ومتصلا بعبئه ببعض كي ترقى هذه المؤسسة وتحقق ما تصبو إليه.

وتعتبر الرقابة الإدارية والمالية من أهم الوظائف الإدارية التي تمارس على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وتعتبر الدساتير والقوانين واللوائح والتي تسطر عمل الأجهزة الرقابية

وتقدم لها ضمانات دستورية وقانونية، إلا أن عملها يبقى غامضاً في بعض الأحيان وهذا بالنظر إلى عدم إصدارها للتقارير الرقابية أو عدم شفافية هذه التقارير وعدم إعلام الخاص والعام بها، وفي بعض الأحيان حتى الهيئات العليا منها كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مما يبقى عمل الأجهزة الرقابية خاص بها فقط ويدخل في إطار السر المهني وهذا ما يتعارض مع مبدأ الشفافية، كما أن نتائج التحقيقات الخاصة بالأجهزة الرقابية وخاصة في مجال الإنفاق المالي كانت في أغلبها مبهمه ولا تصدر عنها تقارير علنية. وعلى الرغم من أن تعدد الأجهزة العمومية وكثرتها وتعدد أعمالها واختصاصاتها إلا أنها تبقى عاجزة على القيام بمهامها وبالذور المنوط بها على أحسن وجه بسبب غياب الإرادة السياسية الصادقة، أو عدم كفاءة العنصر البشري القائم بالرقابة، أو افتقاره للنزاهة والحنكة وعدم التحيز، وفي أحيان أخرى يعود السبب إلى عدم تحديث الوسائل المادية والتقنية المستعملة في الرقابة لاسيما الوسائل التكنولوجية الحديثة.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

I- قائمة المصادر:

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج العدد 61، المعدل بمقتضى القانون رقم 03/02 المؤرخ في 14 مارس 2002، ج.ر.ج.ج العدد 25، المعدل بمقتضى القانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج العدد 16، المعدل بمقتضى القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 14.
- 2- الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78 الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم.
- 3- القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01/03/1980، يتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 20.
- 4- القانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 13 جانفي 1988.
- 5- القانون 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، سنة 1990.

- 6- القانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية،
الجريدة الرسمية العدد 52 الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990.
- 7- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم،
الجريدة الرسمية عدد 30، 1995
- 8- القانون 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته،
الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.
- 9- الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للقانون رقم 95-20
يتضمن مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 56 سنة 2010.
- 10- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد
37، 2011.
- 11- القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد
12، 2012.
- 12- المرسوم رقم 77-07 مؤرخ في 23 يناير 1977، يتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال
العمومية، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة بتاريخ فبراير 1977.

13- المرسوم الرئاسي رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 10.

14- المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فبراير 2020، يتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 06، ص 08.

15- المرسوم التنفيذي رقم 83-200 مؤرخ في 19 مارس 1983، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ 1983.

16- المرسوم التنفيذي رقم 85-117 مؤرخ في 07 ماي 1985 يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1985.

17- المرسوم التنفيذي رقم 90-149 مؤرخ في 26 ماي 1990 يتضمن إنشاء جامعة التكوين المتواصل وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 22، الصادرة بتاريخ 06 ذو القعدة 1410.

18- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991، والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-232، المؤرخ في 07 سبتمبر 2011، يتضمن إجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الأمر بالدفع والمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 52، ص 26.

19- المرسوم التنفيذي رقم 91-502، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 67 بتاريخ 23 ديسمبر 1992.

20- المرسوم التنفيذي رقم 92-102 مؤرخ في 03 مارس 1992، يتضمن حل دار الطفولة المسعفة، الجريدة الرسمية عدد 18 الصادرة بتاريخ 08 مارس 1992.

21- المرسوم التنفيذي رقم 96-148 مؤرخ في 27 أبريل 1996، يتضمن إنشاء المعهد الوطني البيداغوجي للتكوين الشبه الطبي وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة بتاريخ 05 ماي 1996.

22- المرسوم التنفيذي رقم 97-467 مؤرخ في 02 ديسمبر 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-172 المؤرخ في 22 مايو 2017، يتضمن قواعد إنشاء المراكز الإستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 31.

23- المرسوم التنفيذي رقم 01-110 مؤرخ في 05 ماي 2001 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لمسح الأراضي المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة بتاريخ 09 ماي 2001.

24- المرسوم التنفيذي رقم 02-354 مؤرخ في 31 أكتوبر 2002 يتضمن إنشاء الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدماها، الجريدة الرسمية عدد 72، الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 2002

25- المرسوم التنفيذي رقم 07-140 مؤرخ في 19 ماي 2007 يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الإستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 33، الصادرة في تاريخ 20 ماي 2007.

26- المرسوم التنفيذي رقم 12-04 مؤرخ في 04 يناير 2012، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات الطفولة المسعفة، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادرة بتاريخ 29 يناير 2012.

27- المرسوم التنفيذي رقم 12-05 مؤرخ في 04 يناير 2012، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمؤسسات التربية والتعليم المتخصصة للأطفال المعوقين، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادرة بتاريخ 29 يناير 2012.

28- المرسوم التنفيذي رقم 12-113 مؤرخ في 07 مارس 2012، يحدد شروط وضع المؤسسات المتخصصة وهيكل إستقبال الأشخاص المسنين وكذا مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 16، الصادرة بتاريخ 21 مارس 2012.

II- قائمة المراجع:

أولاً- باللغة العربية:

أ- الكتب والمؤلفات:

- 1- أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، القاهرة، 1991.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 3- إبراهيم قلاطي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، 1999.
- 4- إبراهيم عبد العزيز شيحة، الإدارة العامة العملية الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، 1997.
- 5- إبراهيم عبد العزيز شيحة، القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001.
- 6- المنجد في اللغة العربية، الطبعة الحادية والثلاثون، دار المشرق، بيروت، 1999.
- 7- السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، "من خلال الاتصالات المحكمة"، الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 8- جهاد سعيد خصاولة، المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2010.

9- هاشمي حربي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة 03، دار هومة، الجزائر، 2013.

10- كرم الستاني وآخرون، المنجد في اللغة العربية والإعلام، الطبعة 39، بيروت، دار المشرق، 2005.

11- لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2004.

12- محمد سليمان الطماوي، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، 1979.

13- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، " التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

14- محمد ماجد ياقوت، أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية، " دراسة مقارنة "، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

15- موسوي اللوزي، التنمية الإدارية، الطبعة 01، دار وائل للنشر، عمان، 2001.

16- محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي الجزائري، المطبعة الرسمية، الجزائر، سنة 1993.

17- حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي الجديد، من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، صدرت السلسلة في يناير 1978، رقم 257، ماي 2000.

18- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية " دراسة تحليلية وتطبيقية"، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998.

19- طارق المجدوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2005.

20- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.

21- سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.

22- عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، سوريا، 1995.

23- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.

24- عمار بوضيف الوجيز في القانون الإداري، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

25- فوزي حبش، الإدارة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، 1999.

26- صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، 2006.

27- خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، القانون الإداري، اليمين، الطبعة 03، دار جامعة عدن، 2000.

28- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، عمان، 1999.

29- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر ب.س.ن.

ب- الرسائل والمذكرات:

1- حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل

شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون، سنة 2013/2012.

- 2- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير، جامعة نايف العربية، السعودية، 2003.
- 3- بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة أم البواقي، السنة الجامعية 2010/ 2011.
- 4- عبد الله عبد الرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مذكرة ماجستير 2003.
- 5- علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2005.
- 6- شاربي محمد، الإدارة العامة والسلطة السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر، 2007.
- 7- شايب الراس عبد القادر، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017.
- 8- خشيان عبد الوهاب وآخرون، المحاسبة العمومية كأداة للتسيير الفعال داخل الوحدات الحكومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير، فرع المالية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2006/2007.

9- بداني ميلود، الرقابة على تنفيذ الميزانية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة مستغانم، السنة الجامعية 2018/2017.

10- قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2015/2014.

ج- المقالات:

1- صورية شني، بن لخضر السعيد، واقع الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، رقم 2543-3725، جامعة المسيلة سنة 2017.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

1- Jean rivero et jean waline, précis de droit administratif, 21ème edition Dalloz, 2006.

1- Didier truchet, droit administratif, 4ème edition, Aout 2011, press universitaires de France.

2- CE établissement compagnon – Rey 15/10/1961, pierre-laurent frier et jaques petite, précis de droit administratif.

- 3- CE 26/01/1923 de Robert La Frégyre, M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolé, B. Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative.
- 4- CE 15/01/1968 Compagnin Air France c/époux Barbier, M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolé, B. Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative.
- 5- Patrice Chretien Nicolas Chiffot Maxime Tourbe, droit administratif, tome 1, édition Dalloz, France, 2016.
- 6- Bellera Abdelhamid, la gestion financière des établissements publics à caractère administratif et rôle du contrôleur financier, université de Constantine 16-17/11/1993, publication de l'université de Constantine /Mars 1995.
- 7- Zahia Moussa, Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988), revue africaine de droit internationale et comparé vpt2, T4.N°2, 1992.

الفهرس

الصفحة	المحتوى
	البسمة
	الشكر وعرافان
	الإهداء
	خطة البحث
أ	مقدمة
الفصل الأول:	
ماهية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.	
08	المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
08	المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
08	الفرع الأول: التعريف اللغوي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
10	الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
11	أ - تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفقه الفرنسي
12	ب - تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفقه العربي
13	ج - تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفقه الجزائري
14	المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
14	الفرع الأول: الشخصية المعنوية والإستقلالية القانونية والمالية
14	أ- الشخصية المعنوية
15	ب- الإستقلالية القانونية والمالية
16	الفرع الثاني: الخضوع لنظام الوصاية ولقواعد القانون العام
16	أ- الخضوع لنظام الوصاية
17	ب- الخضوع لقواعد القانون العام

18	المطلب الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والإقتصادي
19	الفرع الأول: التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
20	الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإقتصادي
21	المبحث الثاني: أسلوب المؤسسة كطريقة لإدارة المؤسسة العمومية ذات طابع إداري
22	المطلب الأول: إنشاء المؤسسة العمومية وإلغائها
23	الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية
28	الفرع الثاني: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية
30	الفرع الثالث: إلغاء المؤسسة العمومية
31	المطلب الثاني: تنظيم المؤسسة العمومية
32	الفرع الأول: هيئة المداولة
32	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية
33	المطلب الثالث: وسائل عمل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
33	الفرع الأول: الوسائل البشرية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
36	الفرع الثاني: الوسائل المادية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
الفصل الثاني:	
الرقابة المالية والإدارية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري	
41	تمهيد
42	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ...

42	المطلب الأول: أهداف الرقابة الوصائية وخصائصها
43	الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية
45	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية
47	الفرع الثالث: خصائص الرقابة الوصائية
50	المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية خصائصها ووسائلها
50	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية
52	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية الرئاسية
54	الفرع الثالث: وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية
63	المبحث الثاني: الرقابة المالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
63	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية
63	الفرع الأول: التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية
65	الفرع الثاني: مفهوم الرقابة المالية
67	المطلب الثاني: الأعوان المكلفون بالرقابة المالية ومراحل تنفيذها
67	الفرع الأول: الأعوان المكلفون بالرقابة المالية
72	الفرع الثاني: مراحل تنفيذ العمليات المالية
78	المطلب الثالث: رقابة الهيئات المستقلة
78	الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة
82	الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية
88	خاتمة
92	قائمة المصادر والمراجع
105	الفهرس
	ملخص

الملخص :

ان المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري هي من المرافق العامة التي تقدم خدمات تمس الأفراد من صميم حياتهم ويتوقف عليها إلى حد كبير أداء واجباتهم، وهي شخص معنوي تعطي للمرفق العام تنظيما إداريا عاما يتمتع بقدر من الإستقلالية نتيجة للإعتراف له بالشخصية المعنوية، كما أنها تخضع في إدارتها لقدر من القواعد من حيث عملية إنشاء وتنظيم وإلغاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي يطلق عليها بالنظام القانوني، ولاشك أن نجاح أي مؤسسة في تحقيق أهدافها يعتمد بدرجة أولى على مدى توافر أدوات الرقابة المناسبة وتعتبر العملية الرقابية الأداة الفعالة للحد من الانحرافات والأخطاء التي يمكن الوقوع فيها أثناء مزاولة نشاط المؤسسة.

الكلمات المفتاحية: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، الرقابة الإدارية، الرقابة المالية

Abstract :

Les institutions publiques de nature administrative sont des établissements publics qui fournissent des services qui touchent les individus au fond de leurs vies, et cela dépend largement d'eux pour s'acquitter de leur tâches, c'est aussi une personne moral qui donne au service public une organisation administrative générale qui jouit d'une certaine indépendance grâce à la reconnaissance de sa personnalité moral, ces institutions sont régies par des principes de règles qui traces sa création , son organisation et sa suppression soit ce qu'on appelle le système juridique, dans ce contexte la réussite de toute institution repose sans aucun doute sur le but et la raison de sa création car elle constitue l'outil de contrôle le plus efficace pour lutter contre toute divergence lors de ces objectives. toute institution de ses objectifs dépend principalement de la disponibilité des outils de contrôle les plus appropriés.

Les mots clés : les institutions publiques sont de nature administrative, contrôle administratif, contrôle financière.