

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي صالحى أحمد - النعامة -
معهد الحقوق
قسم القانون العام



مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر - ل.م.د.-

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

تحت عنوان

الرقابة الإدارية على المرافق العمومية في التشريع الجزائري

تحت إشراف:
د. خلواتي مصعب

من إعداد الطالبتان:
- زوجي زهرة
- سعيدي مروى
المناقشة من طرف اللجنة المكونة من:

الاسم و اللقب	الرتبة	الصفة
د. عمراني كمال	أستاذ التعليم العالي	رئيسا
د. خلواتي مصعب	أستاذ محاضر ب	مشرفا مقرررا
د. رافعي ربيع	أستاذ مساعد أ	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

الإهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وصل اللهم وسلم وبارك على محمد السراج
المنير وعلى آله وصحبه.

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى:

الوالدين الكريمين

أستاذي الكريم

عائلي وأحبابي كل بإسمه

زوجي زهرة

الإهداء

الحمد لله الذي وفقني في هذا العمل الذي أهديه إلى:

من ربّتي وأنارت دربي وأعانتني بالصلوات والدعوات أُمي الحبيبة وإلى من عمل بكد

في سبيلي وأوصلني إلى ما أنا عليه أبي الكريم

إخوتي وأخواتي أدامهم الله سندًا لي وإلى زوجاتهم وأزواجهم وإلى جميع أبنائهم

أستاذي الكريم

عائتي الكريمة وصديقاتي كل بإسمها

سعيدى مروى

التشكرات

إذا كان من الواجب الشكر فالشكر والعرفان الأول والأخير لله تعالى على توفيقه لنا

على إنجاز هذا العمل

ومن باب رد الفضل لأهله وعملا بقوله صلى الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس

لم يشكر الله"، والشكر والإمتنان للأستاذ الدكتور خلواتي مصعب على إحتضانه هذا

البحث بصدر رحب ورعايته إياه حتى خرج إلى النور.

وجزيل الشكر لجميع الأساتذة الذين درسوني وأفادوني بعلمهم .

كما أتقدم بالشكر إلى كل عمال المكتبة الذين سهلوا لنا عملية البحث.

قائمة المختصرات

ط: طبعة

ف: فقرة

ص: صفحة

د ن: دون دار نشر

د د ن: دون دولة نشر

د ط: دون طبعة

ج: جزء

د س: دون سنة نشر

ج ر: الجريدة الرسمية

مقدمة

ساهمت الرقابة الإدارية كغيرها من الوظائف الإدارية بدور رئيسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات عبر مختلف مراحل التاريخ، فالرقابة ظاهرة ضرورية وطبيعية في أي مجتمع لأنها تمثل الضابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير، وقد مارست الحضارات القديمة الرقابة الإدارية منذ نشأتها الأولى سواء في بلاد الرافدين أو غيرها، حيث احتوت الوثائق التي خلفها حمورابي على كثير من أحكام تنظيم المعاملات الإدارية والمالية، كما مارسها المسلمون منذ نشأت الحضارة الإسلامية، حيث بدأت الرقابة الإدارية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم إذ كان يكشف أعمال الولاة ويسمع ماينقل إليه من أخبارهم وكان يستوفي الحساب على العمال ويحاسبهم على المستخرج والمنصرف وعلى منواله سار الخلفاء في مراقبة العمال، أيضا عرف الرومان الرقابة الإدارية واستخدموها في تنظيم إمبراطوريتهم، ومع ظهور الدولة القومية والفصل بين السلطات الثلاث، وظهر العديد من الثورات لاسيما الثورة الفرنسية التي تعتبر مهد القانون الإداري، زاد الإهتمام بالرقابة الإدارية بشكل لافت إلى أن وصلت إلى الشاكلة التي هي عليها اليوم.

ونتيجة لهذه التطورات والمتغيرات في مفهوم عمل الرقابة بدأت هذه الوظيفة تؤدي دورها بوضوح، ومع تطور حجم المؤسسات وزيادة أعداد العاملين فيها، وتعدد أنشطتها واتساع نطاقها أصبح ولا بد من وجود معيار يمكن القياس الأعمال الإدارية عليه، وإتخاذ الإجراءات التصحيحية في شأنه إذا اقتضى الأمر، فإذا استطاع الموظف أو العامل القيام بوظيفة التخطيط والتنظيم والتوجيه بطريقة تتميز بالكمال إضافة إلى تحقيق الأهداف التي تقصدها الخطة فإن مدى تحقيق الهدف يصبح معيارا للحكم على كفاءته ومقدرته في أداء مهامه، ومن هنا تعتبر الرقابة الإدارية من العمليات الهامة التي لايمكن الإستغناء عليها، ودعامة من الدعائم الأساسية للمرافق العامة، والتي تعمل على سير الإدارة بطريقة صحيحة وناجحة، تؤدي إلى توفير خدمات مثالية للمواطنين وتلبية حاجاتهم المختلفة.

وتتزايد أهمية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في العصر الحديث مع اتساع نشاط الدولة ليشمل كافة المجالات، وقد أدى ذلك إلى ضرورة أن تكون الإدارة فيها قوية وفعالة، لتستطيع

تقديم أكبر قدر من الخدمات وبأعلى جودة وأقل تكلفة، وكلما كانت وظيفة الرقابة فعالة كلما اقتربت الإدارة من تحقيق أهدافها بإنتاجية عالية، ومن هذا المنطق تتبلور إشكالية دراستنا فيما يلي:

إلى أي مدى تحقق الرقابة الإدارية على المرافق العمومية نجاعتها في ظل التشريع الجزائري؟

وتتفرع هذه الإشكالية إلى عدة تساؤلات:

- ما هو مفهوم الرقابة الإدارية؟
- فيما تتمثل وسائل الرقابة الإدارية؟
- كيف تمارس الرقابة الإدارية على مرافق العمومية؟
- كيف تساهم أجهزة الرقابة المتخصصة في تحسين أداء المرافق العامة؟
- ما هي الضوابط المرجعية لممارسة الرقابة الإدارية الناجعة؟

إن موضوع الرقابة الإدارية من أهم المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة في العصر الحديث، فهي ضرورية لحماية المرافق العامة من خلال إكتشاف الأخطاء وعلاجها والوقوف على جوانب القصور وإقتراح الحلول المناسبة، ومن هنا تظهر أهمية الدراسة المنبثقة من أهمية الموضوع ذاته، إذ أن موضوع بحثنا يركز على مدى فعالية الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق الأهداف المشودة.

وعن اختيارنا للموضوع فلم يكن عبثا بل عضدته بواعث شخصية وأخرى موضوعية، فلقد إختارنا البحث في موضوع الرقابة الإدارية على المرافق العمومية في التشريع الجزائري لقناعتنا بضرورة العمل بشفافية لا متناهية عند التعامل في قضية "الرقابة" حيث أنها أصبحت إحدى الأسس المتينة التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة، وأن احساس الباحث بأن مسؤولية نجاح العملية الرقابية بمختلف أساليبها وأنواعها على مستوى المرافق العامة أمر في غاية الأهمية بالنسبة للمجتمع.

إن الرغبة الملحة في دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المرافق العمومية في التشريع الجزائري، تكمن في الكشف عن فعالية ما يستخدم من أساليب رقابية على مستوى المرافق العامة، ومدى تطبيق القوانين والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن السلطات العليا، وذلك بالتعرف على المعوقات التي تحد من تطبيق الرقابة ومن أجل المحافظة على مال العام والحد من ظاهرة الفساد الإداري.

أما عن أهداف دراستنا فيمكن أن نسردها فيما يلي:

- من بين الأهداف الأساسية للرقابة الإدارية على المرافق العمومية هي تنفيذ أهداف الخطة بأعلى غاية ممكنة.
- تحديد المفاهيم العامة للرقابة الإدارية.
- التأكد من صحة وشرعية الأعمال الإدارية، لتصحيح ما يكشف من أخطاء وانحرافات وتعد على أنها النشاط الدائم والهادف إلى متابعة والتأكيد من تحقيق المهام وتنفيذه على أكمل وجه.
- تحسين في سير المرافق العامة وكيفية انجازها وتطبيقها وممارسة عملية الإشراف عليها إضافة إلى تأمين النظام القانوني لحماية حقوق الغير وضمان الصالح العام.
- معرفة التدابير الأساسية للرقابة ودراسة كفاءات تطبيقها بطريقة صحيحة.

أما عن المنهج المتبع فقد اتبعنا في دراستنا هذه المنهج الوصفي من خلال تناوله جملة الآراء الفقهية والنصوص القانونية والخبرات الميدانية، والتي توضح الرقابة الإدارية على المرافق العمومية وتفكيكها ووضعها في مجموعة من العناوين التي تفيد غرض الدراسة، كما استندنا على المنهج التحليلي الذي تم اعتماده في شرح دور أجهزة الرقابة وطبيعته عملها وإجراءات تطبيق وتنفيذ النصوص الضابطة لها عن طريق التفكيك والجمع و الميل للرأي الأنسب.

وفيما يخص الصعوبات والعراقيل التي واجهتنا خلال هذه الدراسة فلعل أهمها ضيق الوقت مع نقص الدراسات المتخصصة في الموضوع، إضافة إلى جمود الموضوع من حيث التحليل عند

كثير من الفقهاء القانون، الأمر الذي دفعنا إلى اللجوء إلى كتب متخصصة في التنمية البشرية وتسيير موارد البشرية، تسهيلا للعملية البحثية.

بناء على كل ما سبق وبعد معاينة مختلف المراجع وتفكيكها ثم جمعها توصلنا إلى خطة ثنائية الأجزاء مؤلفة من فصلين مسبوقه بمقدمة ومختتمه بخاتمة، حيث تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الادارية والمرافق العمومية، والذي قسمناه إلى مبحثين مفاهيميين تناولنا في الأول مفهوم الرقابة الإدارية مع بين أنواعها أم المبحث الثاني فخصصناه للمرافق العمومية من حيث نشأتها وتطورها وأنواعها.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه أطر سير المرافق العمومية وضوابط الرقابة الادارية عليها، والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين تناولنا في الأول الأطر العامة لسير المرافق العموم، ثم بينا في المبحث الثاني ضوابط الرقابة الإدارية على المرافق العمومية من خلال مختلف الوسائل والأجهزة مع بيان الأسس التي تقوم عليها عملية الرقابة.

أما عن أدبيات الدراسة وإن كان عرضها على سبيل الخيار، فعند دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المرافق العمومية في التشريع الجزائري نجد أن فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة قد تناولوه في مواضيع عديدة ودراسات معمقة، وحظي باهتمام كبير في مختلف جوانبه العملية ومن أمثلتهم نجد في الجزائر على سبيل المثال د.عمار عوابدي، د.أحمد محيو، د.محمد صغير بعلي، د.عمار بوضياف وغيرهم، وبعد الإطلاع على أهم ما كتب عن موضوع الرقابة الإدارية وما تناولته أهم الدراسات التي أجريت في هذا المجال للوقوف على مقدار تطور الظاهرة المراد دراستها، والإثراء المعرفي للدراسة الحالية في مجال الرقابة الإدارية وأثرها على الكفاءة وفعالية النشاط الإداري للمرفق العام، نجد بعض الموضوعات القريبة من موضوع بحثنا والتي يمكن أن نذكر منها مايلي:

الدراسة الأولى: عوابدي عمار، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراء، جامعة الجزائر، 1981.

الدراسة الثانية: بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباس سطيف، 2003.

الدراسة الثالثة: الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية، 2003.

الدراسة الرابعة: السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقديم أداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير، تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة قسنطينة 2007.

الفصل الأول:

الاطار المفاهيمي للرقابة الادارية والمرافق
العمومية

تعد الرقابة الإدارية من أهم المواضيع التي يتناولها طلبة القانون الإداري خاصة من خلال ما تتسم به من التحديث المستمر الذي يجب أن يتلاءم ومتطلبات الفرد والمجتمع، حيث يتم التعرف من خلالها على ما يتم تنفيذه وفق ما خطت له الإدارة، وعليه فإن الرقابة الإدارية على المرافق العمومية تهدف إلى دراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية، بحيث تعتبر فكرة المرافق العامة من الأفكار الأساسية التي قامت عليها نظريات ومبادئ القانون الإداري حيث استندت مدرسة المرفق العام على هذه الفكرة واعتبرتها أساس لتحديد نطاق القانون الإداري وتطبيق أحكامه، وهي إحدى النظريات في إعطاء خصوصيته للقانون الإداري ومعيار لتحديد اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري، وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي: مفهوم الرقابة الإدارية (المبحث الأول)، مفهوم المرافق العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الادارية

لقد اهتم علماء الإدارة بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية وذلك بهدف رفع إنتاجية المرافق العمومية على مختلف أنشطتها، فالإدارة ما هي إلا نشاط موجه نحو التعاون والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة، والرقابة الإدارية من الموضوعات الهامة التي تناولتها الدراسات السابقة سواء تعلق الأمر بفقهاء القانون أو علماء الإدارة العامة أو الموارد البشرية، باعتبارها وظيفة مركبة من قبل جهات متعددة تعمل على متابعة التصرفات و أعمال الهيئات اللامركزية في القانون الإداري⁽¹⁾.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

تعريف الرقابة الإدارية (المطلب الأول)، وفيما يتلوه أنواع الرقابة الإدارية (المطلب الثاني).

(1) عبد السلام هابسالسويقان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، د.ط، الإسكندرية، 2012، ص 340.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

لقد تعددت تعريفات الرقابة الإدارية وتتنوعت آراء الفقهاء فيها بين المشتغلين بالقانون الإداري والمشتغلين بعلم الإدارة العامة، حيث عرفها كل منهم من زاوية تخصصه، ونجد أنه كان لزاماً علينا أن نتعرض لبيان المفاهيم اللغوية لكلمة الرقابة الإدارية قبل تعريفها فقهاً وقانونياً.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية لغة

الرقابة الإدارية مصطلح مركب وحتى يتسنى لنا تعريفه لابد من تجزئة مفرداته حتى نتبين من تعريفه على الوجه الكامل:

أولاً: الرقابة لغة

وردت كلمة "الرقابة" في العديد من معاجم اللغة العربية، سواء كانت بنفس لفظ "الرقابة" أو بتصريفات الفعل رقب فورد في لسان العرب أن الرقيب من أسماء الله تعالى وتعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ورقب الشيء بمعنى حرسه، ومن ذلك رقيب القوم أي حارسهم.

وردت كلمة "الرقابة" في العديد من معاجم اللغة العربية، حيث جاء في معجم اللغة العربية المعاصرة "مصدر (رَقَبَ) وحق الرقابة: حق القيام بالمراقبة والإشراف على العمل" (1).

كما وردت أيضاً في معجم الغني الزاهر: "الرَقَابَةُ مصدر رَقَبَ، وخضع لرقابة شديدة أي لتفتيش دقيق، في سير أعماله وشؤونه" (2).

ثانياً : الإدارة لغة

عند العرب: جمع دور المصدر إدارة، أدار العمامة على الرأس أي لفها، حيث كان للعمامة مكانة وقيمة للإمام أو قائد الجيش (3).

(1) أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، مصر، ط1، 2002، ج2/ 923.

(2) عبد الغني أبو العزم، معجم الغني الزاهر، دار الكتب العلمية، لبنان، ط1، 2013، ج1/ 336.

(3) محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، د.ط، مصر، 2006، ص16.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة الإدارية فقهيًا

تعددت التعاريف الاصطلاحية المتعلقة بالرقابة الادارية وقد عرفها كل واحد من الفقهاء على منواله، فعرفها الدكتور عمارعوايدي بأنها: "مراقبة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها وذات أعمالها"⁽¹⁾، فهي التي تقوم بها الإدارة بصورة تلقائية، وذلك بإعادة النظر في قراراتها إما بسحب أو تعديل أو إلغاء قرار، نظرا لعدم المشروعية أو عدم الملائمة.

"الرقابة الإدارية تقوم بحسب العلاقة التي تربط الأجهزة الإدارية في درجاتها المختلفة، وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان حق السير، وإطراد المرافق العامة بها يحقق المصلحة العامة ويحقق الملائمة للنشاط الإداري والتقيّد الحسن باللوائح والقوانين، وفق ما تقتضيه مبادئ المشروعية ولتحقيق الرقابة الإدارية الأهداف المناطة بها، فهي تعتمد على العديد من الوسائل كالتفتيش، والمتابعة والإشراف، وكتابة التقارير وفحص الشكاوى"⁽²⁾. ويقصد بها الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكوّن الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف تعريفها ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية بهدف ضمان إحترام القانون وحماية المصلحة العامة⁽³⁾.

ويعرف البعض الرقابة الإدارية بأنها: رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة للتحقق من مطابقة أعمالها للقانون فقدتكتشف الإدارة أنها إرتكبت بعض الأخطاء بعد إصدار القرارات الإدارية وتتجه إلى الرجوع عنها، كما تهدف إلى إنتظام تقديم الخدمات العامة للمواطنين والمحافظة على سير المرافق العامة ومراعاة الحقوق والحريات للأفراد بتطبيق القوانين واللوائح وتتخذ صور عديدة منها رقابة الإدارة لذاتها أو بناء على تظلم من صاحب الشأن⁽⁴⁾.

(1) بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دارالراية للنشر والتوزيع، ط1، الأردن- عمان، سنة 2015، ص72، عن طريق عمار عوايدي.

(2) بوطيب بن ناصر، نفس المرجع، ص74.

(3) حميدي سليمان قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، ط2، عمان، 2010، ص14.

(4) أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري، دار الجامعة الجديدة، د.ط، الاسكندرية، 2011، ص42.

أما الفقيه هنري فايول فقد عرف الرقابة الادارية"هي التحقيق كما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة و المبادئ المحددة، وإن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل شيء مثل الأشياء، الأفعال"، وفي هذا التعريف يحاول الفقيه هنري أن يؤكد أن الرقابة الإدارية هي محاول التأكد من أن كل الأعمال تسير وفق الخطة والبرنامج والتعليمات التي تم تحديدها مسبقا فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها ومنع حدوثها مرة أخرى⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تعريف الرقابة الإدارية قانونا

أما في القانون فإن معنى الرقابة لم يعرف مضمونا محددًا في القانون الإداري بشكل عام، كما لم يرد معنواضح ومحدد لهذا المصطلح في القوانين الفرنسية التي تعتبر مهذا للقانون الإداري، إلا بعد صدور دستور 1946 الذي أورد مصطلح الرقابة الادارية من خلال نص المادة 86 بدلا عن مصطلح الوصاية الذي كان موجود قبل ذلك⁽²⁾.

ومن خلال قراءة مختلف النصوص التي لم تأتي بتعريف صريح للرقابة الإدارية يستشف ضمنا أن الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة الذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة، أو داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري، وترتبط على ذلك يمكن القول أن المدلول القانوني للرقابة الإدارية يعنى الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يقوم بتشكيلها ويحدد إختصاصاتها قوانين ولوائح عامة في اطار قانوني محدد⁽³⁾.

(1) خير الدين و موسى احدد، ادارة المشاريع المعاصرة، دار وائل للنشر والتوزيع، د.ط، عمان الأردن، 2012، ص255.

(2) سرداد أمين ناكو، الرقابة والتفتيش الاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2016، ص17.

(3) حميدي سليمان قبيلات، المرجع السابق، ص17.

الفرع الرابع: خصائص الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية هي نشاط ووظيفة وعملية تهدف إلى تبيان الانحراف أو الخطأ وتصحيحه استناداً إلى الأهداف الموضوعية للخطة، كما أنها عملية إدارية تمارسها المستويات الإدارية والثلاثة وينسب تختلف من مستوى لآخر هذا إضافة إلى كونها عملية تساعد على إعطاء التغذية العكسية للأهداف وتساعد أيضاً في تقييم العاملين والمشرفين على السواء من ناحية المهارات الإدارية وتطبيقها، ومن خصائصها كذا أنها تمكننا من المتابعة لتنفيذ الخطط الموضوعية مسبقاً، والمساعدة في معرفة أسباب الانحراف أو الخطأ، بالتالي يمكن اعتبارها عملية إدارية تسهل عملية تقديم الحلول والمقترحات لأصحاب القرار بعد تحديد الأسباب وتحليلها، وذلك إنطلاقاً من الهدف الرئيسي لعملية الرقابة وهو التأكد من أن الأعمال تؤدي بأفضل الطرق⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك فالرقابة الإدارية تمتاز بخاصية الوضوح والمرونة والملائمة وقلّة التكاليف، فالوضوح معناه أن تختار الإدارة رقابة الوسائل الواضحة التي تمنع الوقوع في التناقض أو الإزدواجية مع الأجهزة المشابهة في العمل وأن تعمل على تحديد هذه الوسائل بشكل يسمح لجميع الأجهزة الخاضعة للرقابة أن تلم بها، فالهدف هو التوجيه والإرشاد والتصحيح، وليس تصيد الأخطاء.

أما المرونة فتعني أن تكون وسائل الرقابة الإدارية وخطواتها وأساليبها قابلة للتغيير والتبديل أو التعديل والتطوير حسب ظروف العمل ومقتضياته التي يتطلبها.

أما الملائمة فتعتبر خاصية مهمة في نجاح الرقابة الإدارية، حيث تشترط أن تتناسب الرقابة مع طبيعة الأعمال المكلفة بها كل مؤسسة والتي تؤدي إلى الاختلاف في الخطط والبرامج في ضوء ظروف المؤسسة أهدافها وتمويلها، أما بالنسبة لخاصية قلّة التكاليف فيجب أن تمتاز الرقابة بأنها قليلة التكلفة، ولا تشكل عبء على موارد المؤسسة⁽²⁾.

(1) أنظر سرداد أمين ناكو، المرجع السابق، ص 40.

(2) خرشي إلهام، الرقابة الإدارية كآلية مكملة لتفعيل جودة خدمات المرفق العمومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 01، جامعة سطيف 2، 2022، ص 1503.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

هناك العديد من انواع الرقابة الإدارية التي تمارس على المنظمات والمؤسسات العامة أو الخاصة، والتي تتمثل في الرقابة التلقائية والرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية.

الفرع الأول: الرقابة التلقائية

تتحقق هذه الرقابة عند قيام الجهات الإدارية بمراجعة تصرفاتها والتأكد من مدى مشروعيتها، وتوافقها مع القواعد القانونية، وذلك يكون من تلقاء نفسها وفق ما يخوله لها القانون، حيث تتولى الرقابة التلقائية مهمة كشف الأخطاء وتصحيحها أو إلغائها، إذا كانت مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية⁽¹⁾.

وتكون ممارسة الرقابة التلقائية عن طريق الموظف أو الجهة التي أصدرت القرار، وقد يمارسها الرئيس الإداري بما له من سلطة رئاسية عليه، أو الهيئة المركزية بما لها من وصاية إدارية على الهيئات اللامركزية، كما قد تتم هذه الرقابة بناء على تقارير بواسطة لجنة أو هيئة إدارية أخرى، مهمتها مراقبة الأعمال الإدارة حيث تعمل على سحب قراراتها غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما يكتشف لديها من مخلفات قانونية ليتخذ الإجراء المناسب بخصوصها، وتمارس الرقابة الإدارية التلقائية وظيفتها من خلال تحديد الأهداف ووضع معايير ومقاييس، والمقارنة النتائج المتحققة مع المعايير أو المقاييس الموضوعية، قياس الفروق والتعرف على أسبابها من خلال المقارنة وكذلك تصحيح الإنحرافات ومتابعة سير التنفيذ ومراجعة الأداء وقياس النتائج مع مطابقتها للأهداف⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية

تعد الرقابة الوصائية صورة من صور الرقابة الإدارية التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي، أين تتمتع فيه الجهات اللامركزية بنوع من الإستقلال عن الجهات المركزية لكن هذا الإستقلال لا

⁽¹⁾ بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 75.

⁽²⁾ سرداد أمين ناكو، المرجع السابق، ص 37.

يمنع من خضوعها لرقابة وإشراف الجهات المركزية، لأن ذلك يعد أهم مقومات النظام اللامركزي، وإن سلطة الوصاية لا تعدو أن تكون إشرافية تراعي مدى تطبيق القانون، فمصطلح الوصاية يعود في أصوله إلى قواعد القانون المدني وليس القانون الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أحوال بعض عديمي الأهلية كالقصر مثلاً، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة التي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية، كما عرفت الرقابة الوصائية بأنها تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الإدارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزية، حيث يتولى ممارسة هذه الرقابة في الجزائر كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بالتنسيق مع الوزراء في كل قطاع، والغاية من وجود هذا النوع من الرقابة هو العمل على التنسيق والتوثيق بين عمل السلطة المركزية والجهات المحلية، بغية الحفاظ على الوحدة والإنسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة، فالوحدات المحلية حين تطبيقها للتشريعات والقوانين قد يحدث وإن تعددت التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات، وهنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد وتفسير النصوص القانونية، كما تهدف الرقابة الوصائية لحماية الكيان السياسي للدولة، فالجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الإستقلال للأمر الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية⁽¹⁾.

إلا أن عدم الرجوع للهيئات المركزية في بعض الأحيان لا يمنعها من ممارسة رقابتها التي قد تكون على الهيئات أو الأشخاص أو الأعمال وسنأتي على بيان ذلك بالتفصيل فيما يلي:

أولاً: الرقابة على الهيئات

القاعدة أن لا يكون هذا الحل إلا إستثناءاً تستخدمه السلطة المركزية إذا ارتأت أن المجالس اللامركزية قد انحرفت عن هدفها، وعجزت عن القيام بمهامها⁽²⁾.

⁽¹⁾ بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 80.

⁽²⁾ محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2، 1، عمان، الأردن، 2011، ص 93.

1-الإيقاف: suspension

يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية)، طبقا للشروط والإجراءات القانونية أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معنية مؤقتا، أي طيلة الفترة المحددة لإعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو الملائمة.

2-الحل: dissolution

يخول القانون في بعض الأحيان لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل ويعتبر من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية، والإختيار الشعبي⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة على الأشخاص

تمارس السلطة الوصائية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها أيضا، وفق إجراءات معينة ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام (شهر مثلا).
- الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة اخرى.
- العزل او الطرد أو الفصل بسبب إدانته لإرتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم).

ثالثا: الرقابة على الأعمال

تأخذ الرقابة على الأعمال في الهيئات اللامركزية من ناحيتين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

1-الرقابة السابقة:

الأصل أن الهيئات اللامركزية، بما لها من إستقلال هي التي تعمل وتتصرف بداية وأولا طبقا للقوانين التي تحكمها، تفعيلا للمبادرة والتحرك الذاتي.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط، الجزائر، 2004، ص73.

وعليه يجب إستبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية، مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لأن في ذلك مساس بإستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها⁽¹⁾.

2- الرقابة اللاحقة:

إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسة، نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال، فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية يتيح للجهات المركزية القيام بعملية الرقابة من خلال :

أ- سلطة التعديل

لا تخول سلطة وصاية التعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأن ذلك يشكل في الحقيقة أمرا لاحقا لها من شأن المس بإستقلالها.

ولهذا فليس للسلطة الوصائية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغى) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو إستبدالها⁽²⁾.

ب- الرقابة اللاحقة بالتصديق أو الإلغاء

تنص بعض النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن القرارات والمداوات والتصرفات الصادرة عن الإدارة قد توجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملئمتها وبالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لإستقلال الإدارة، وفي نفس السياق فإن سلطة الإلغاء المحدودة والمخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية، يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية (ولانيا أو رئاسيا) أو أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 74.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 75.

ج- رقابة الحلول:

يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان ومحل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي أصلا من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة، ولما كان الحل من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية، وهو ما يمثل أساسا في مايلي:

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

- تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية، رغم إعداها وتنبئها، للقيام بذلك العمل⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الرقابة الرئاسية

وهي الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية العليا على أعمال الهيئات السفلى تبعا لعلاقة التهيئة المتدرجة والخضوع الرئاسي، تنتهي إلى الرئيس الأعلى وينشأ عن ذلك أن يخضع عمل المرؤوس لرقابة الرئيس المباشر، وهذا الحق مقرر للرئيس الإداري إذ يقع على عاتقه مسؤولية حسن سير العمل في حدود إختصاصاته، والرقابة الرئاسية قد تكون سابقة وقد تكون لاحقة على التصرف الإداري، كما أن الرقابة تسبق إجراء التصرف وتضمن الحق للرئيس في إصدار التوجيهات والإرشادات إلى مرؤوسيه، ومن هنا نشير إلى أن الرقابة الرئاسية يطلق عليها أحيانا إسم السلطة الرئاسية إلا أن ذلك لا يعن أنها حق شخصي لمصاحب للوظيفة يباشره الرؤساء دون حدود أو قيود، حيث تمارس هذه الرقابة في حدود القوانين واللوائح المنظمة لها إبتغاء تحقيق الصالح العام وإلا أصبحت مشوبة بعيب مخالفة للقانون أو إساءة إستعمال السلطة⁽²⁾.

كما أنه هذه الرقابة قد تشملها في ذاتها رقابة أخرى تسمى الرقابة الولائية حيث تقوم السلطة الأعلى من الرئيس بمراقبة الرئيس ذاته، ولا يكون التوجه إليها تجاوزا للسلطة السلمية أو عدم احترام لها، الأمر الذي تؤكدته العديد من الشروح والتفسيرات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة

⁽¹⁾ بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 84.

⁽²⁾ أنظر عبد السلام هابس السويقان، المرجع السابق، ص 353.

العمومي خاصة فيما يتعلق بوضعية الموظفين وحقوقهم المالية، ولعل أهمها المراسلة رقم 344 لسنة 2018 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري.

وتتماز الرقابة الإدارية الرئاسية بخصائص ثلاثة أساسية وهي أنها رقابة إدارية ورقابة مفترضة ورقابة شاملة، ولابأس أن نشير إلى أساس الرقابة الرئاسية قبل الخوض في خصائصها من خلال ما يأتي:

أولاً: أساس الرقابة الرئاسية

عادة ما تعرف القوانين واللوائح للرؤساء بممارسة إختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم أيضاً وذلك بغرض ضمان عمل إداري أفضل، وبالرجوع إلى القانون الأساسي للتوظيف العمومية ومن خلال نص المادة 163 وما يليها يتبين لنا جليا أن المشرع رسخ الرقابة الرئاسية سواء من خلال صاحب سلطة التعيين أو الهيئات الخاصة بالتأديب، وتجد فكرة المسؤولية والرقابة عنها أساسها المرجعي في نص المادة 47 التي ترسخ بشكل أو بآخر فكرة السلطة الرئاسية، والتي جاء فيها: "كل موظف مهما تكون مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به"⁽¹⁾.

ثانياً: خاصية الرقابة مفترضة

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها بقوة القانون في جميع المرافق العامة المركزية دون الحاجة إلى نص يقرر ذلك سواء كانت المرافق العامة مركزية تطبق التركيز الإداري أو عدمه لذلك توصف بأنها شريعة عامة بالنسبة للمرافق العامة المركزية وأنها رقابة مفترضة على أساس عدم إستقلال هذه المرافق، ومن ثم فإن العاملين في المرافق العامة المركزية يخضعون في ممارستهم لأعمالهم لسيطرة جهة الرقابة الرئاسية مالم ينص القانون إستناداً على خلاف ذلك.

⁽¹⁾ انظر المادة 163 و المادة 47 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي الحالي للتوظيف العمومية ج 46، لسنة 2015 ص16، المتمم بالقانون 22-22 مؤرخ في 24 جمادى الأولى عام 1444 هـ الموافق لـ 18 ديسمبر 2022، ج 85 مؤرخة في 27 ديسمبر 2022.

ثالثا: خاصية الرقابة الإدارية

و تعني أنها تصدر من الجهة الإدارية، فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل إحترام المشروعية أو الملاءمة حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في إتخاذها، كما له الحق في تعديل قرار المرؤوسيه المطعون فيه بسبب عدم المشروعية أو عدم الملائمة، وذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم المعني به.

رابعا: خاصية الرقابة الداخلية الشاملة

معناه أن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية هي السلطة الرئاسية والجهة المسؤولة بالرقابة وهم المرؤوسين تتبعان نفس الجهة الإدارية مما يجعل منها رقابة ذاتية، كما تمتاز بأنها رقابة شاملة تتسم بالدوام والإستمرارية حيث يمكن للرئيس الإداري مراقبة أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم الوظيفية في نفس الوقت⁽¹⁾.

(1) حميدي سليمان قبيلات، المرجع السابق، ص 50.

المبحث الثاني: مفهوم المرافق العمومية

تعد المرافق العامة من المواضيع الهامة في مجال القانون الإداري وتحديد إختصاص القانون الإداري، ورغم الإختلاف القائم بين الفقهاء في تعريفه إلا أنه يمكن تعريفه من عدة زوايا مختلفة.

فالمرفق في اللغة هو ما استعين به وانتفع⁽¹⁾، وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم بقوله تعالى: " وَإِذِ اعْتَرَلْتُمُوهُمْ وَمَا يُعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأَوْوًا إِلَيَّ أَنْ كَهْفٍ يَنْشُرُ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِّن رَّحْمَتِي وَيَهَيِّئُ لَكُمْ مِّنْ أَمْرِكُمْ مَّرْفَقًا ۗ " ⁽²⁾.

ففي ذلك يقول صاحب تفسير الجلالين حول المعنى الوارد في الآية الكريمة هو ما ترتفقون به وتنتفعون من طعام وشراب وإبواء⁽³⁾.

أما في القانون الإداري فتعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونها مظهرا رئيسيا من مظاهر تدخل الدولة الإشباع الحاجات العامة للأفراد فهي أوسع هذه المظاهر نطاقا وأبعدها مدى، لذلك لم يتفق لبعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، كالفقيه بونارد ويرى الفقيه جين أن فكرة المرافق العامة هي فكرة أساسية لمركزية القانون الإداري⁽⁴⁾.

وعليه سوف نتناول في هذا المبحث تعريف المرفق العام (المطلب الأول) وثم بيان أنواع المرفق العام (المطلب الثاني).

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر و التوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص 43.

(2) سورة الكهف الآية 16.

(3) أبي بكر جابر الجزائري، أيسر التفاسير لكلام العلي الكبير، المجلد الأول، مكتبة العلوم والحكم، ط1، المدينة المنورة، 2002، ص 27.

(4) بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، 2015، ص 07.

المطلب الأول: تعريف المرافق العامة

في هذا المطلب سوف نتناول تعريف المرافق العامة وذلك بالتطرق إلى أهم المعايير التي وضعها فقهاء القانون في تعريفهم للمرافق العامة (الفرع الأول)، واستنباط عناصرها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته، نظرا لارتباطها بالمعطيات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية السائدة في الدولة، ومع ذلك ورغم تعدد وتنوع التعاريف فقد استقر الفقه والقضاء في تعريف المرفق العام إلى إستعمال معيارين أساسيين هما العضوي (أولا) والمعيار الموضوعي (ثانيا) نظرا للإختلافين فقهاء القانون في تعريفهم للمرفق العام ونظرا لإختلاف الزاوية التي ينظرون منها للمرافق العامة.

أولا: المعيار العضوي أو الشكلي

يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور، ويتصرف هذا المعنى بشمولية والإطلاق حتى أن الدكتور أحمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام⁽¹⁾.

(1) أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 307.

ثانيا: المعيار الموضوعي أو الوظيفي

يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة ومن تم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.

ثالثا: المعيار المختلط

من خلال التعاريف التي سبق ذكرها لاحظنا صعوبة إعطاء تعريف جامع مانع لتحديد ماهية المرفق العام، و لهذا أسندت للدولة مزاوله أي نشاط يقصد منه إشباع الحاجات العامة، وبهذا اتجه الرأي الراجح إلى الجمع بين المعيارين الشكلي و الموضوعي لتعريف المرفق العام، ففي الجزائر نجد أن الأستاذ عبد الصمد عبد ربه قد عرف المرفق العام على أنه: " كل نشاط تقوم به الإدارة العامة أو تعهد به لأحد الأفراد ليتولى إدارته تحت إشرافها و رقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور و على وجه منظم و مضطرد" ⁽¹⁾.

كذلك الأستاذ عمار عوابدي في تعريفه للمرفق العام نجد أنه دمج بين المعيارين العضوي والموضوعي في قوله بأنه: "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها ورقابتها بقصد تحقيق المصلحة العامة"، ونحن بدورنا نؤيد هذا الإتجاه ونتفق مع هذا المعيار المزدوج في تعريفه للمرفق العام لأنهم جمع بين المعيارين العضوي والموضوعي ليعطينا تعريف واضحا المتمثل في:

"المرفق العام هو كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة الأفراد العاديين تحت إشرافها ورقابتها بقصد تحقيق النفع العام للجمهور" ⁽²⁾.

⁽¹⁾بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص9.

⁽²⁾ربيع أمينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص إدارة ومالية، 2016، ص9.

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

استنادا إلى التعاريف السابقة الذكر يمكن استخلاص العناصر التي تقوم عليها المرافق العامة وهي كالتالي:

أولا: تلبية الحاجات العامة

إن أساس ومبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتضيها مستلزمات الحياة العامة للمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة، ولهذا لا يخف الطابع المرن لهذا العنصر نظرا لمرونة فكرة الحاجة العامة والمصلحة العامة ذاتها، حيث يرى الفقيه ليون دوجي أن الحاجات العامة هي: "النشاطات والخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات، وفي دولة معينة، أن على الحكام القيام بها، نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة، ولعدم تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام"، ويترتب على ذلك أن المرافق العامة إنها تقوم بتقديم خدماتها أصلا بصورة مجانية رغم ما قد تفرض من رسوم لا ترتقى أبدا إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل: رسوم الإستفادة من الخدمات المستشفيات العامة أو الدراسة بالجامعات أو الدخول للمتاحف⁽¹⁾.

ثانيا: المرفق العام مشروع تنشئه الدولة

ويعني ذلك أن الدولة هي التي تقدر إعتبار نشاط ما مرفقا عاما، و تقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين، و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدته الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمات عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الإمتياز أو الشركات المختلطة، ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحدائه أن يكون على قدر من الأهمية و إلا ترك للأفراد⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 208.

(2) علي محمد بيدير، القانون الإداري، د.د.ن، د.ط، بغداد، 1993، ص 142.

ثالثا: الإرتباط بالإدارة العامة

يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره وإدارته أو إلغاءه، فالمرافق العامة الوطنية إنها ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية (الوزارت) والمرافق العامة المحلية تتبع وحدات الإدارة المركزية (البلدية والولاية) وتخضع لوصيتها، وعلى الرغم من مساهمة الأشخاص الخاصة (الأفراد) أحيانا في إدارة المرافق العامة، فإن ذلك يبقى تحت إشراف ومراقبة الإدارة العامة، كما هو الحال مثلا في إلتزام المرافق العامة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

تتنوع و تتعدد أنواع المرافق العامة بتعدد تقسيماتها الفقهية على أساس طبيعة النشاط وعلى أساس نطاقها الإقليمي، وعلى أساس نظر سلطة الإدارة.

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاط

إن المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط تنقسم إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة إقتصادية ومرافق عامة مهنية.

أولا: مرافق عامة إدارية

المرافق العامة الإدارية تمثل جوهر نظرية المرفق العام، إذا تمارس هذه المرافق نشاطا يختلف تماما عن نشاط الأفراد، وغالبا ما يكون هذا النشاط مكلفا ولا يدر ربحا حيث تقدم هذه المرافق خدماتها للمواطنين بصورة مجانية أو شبه مجانية، وينصب نشاط هذه المرافق عادة على وظائف الدولة الأساسية، وتشمل بذلك مرفق الدفاع، مرفق الأمن، مرفق القضاء، مرفق التعليم، مرفق الصحة وبصفة عامة جميع الأنشطة التي تقرر الدولة ضرورة احتكارها وعدم تركها للنشاط الفردي، أو تلك التي يعزف الأفراد عن القيام بها إما لأنها غير مربحة لهم وإما لأنها تتطلب

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 237.

إمكانيات ضخمة لا يستطيعون توفيرها، وهذا النوع من المرافق يخضع لقواعد القانون الإداري بشكل شبه كامل لأنها تمارس نشاطها بإتباع أساليب القانون العام وامتيازات السلطة العامة، وقد تلجأ الإدارة إلى استخدام أساليب القانون الخاص في الإدارة بعض جوانب النشاط المرفقي هنا ولكن ذلك يكون على سبيل الإستثناء فقط، كما لو أبرمت عقود إيجار للأماكن التي تشغلها هذه المرافق العامة أو كما لو استخدمت بعض الهمال بموجب عقود تخضع لأحكام القانون الخاص، ويترتب على خضوع هذه المرافق لقواعد القانون الإداري أن العاملين فيما يعتبروا موظفين عموميين تربطهم بالدولة علاقة تنظيمية⁽¹⁾، وأن أموال هذه المرافق هي أموال عامة تخضع للنظام القانوني للأموال العامة وأنتصرقاتها القانونية تعد تصرفات إدارية سواء تعلق الأمر بما يصدر عنها من قرارات إدارية أو بما تبرمه من عقود إدارية.

ثانيا: المرافق العامة الاقتصادية

المرافق العامة الاقتصادية هي تلك المرافق التي تقوم بمزاولة النشاط التجاري أو الصناعي المشابه لأنشطة الأفراد، وقد ارتبط ظهور هذه المرافق بالتطور الذي حصل لدور الدولة وبخاصية بعد الحرب العالمية الأولى وما نجم عنها من تغيرات اقتصادية واجتماعية حتمت على الدولة التدخل في مختلف المجالات التي كانت متروكة للنشاط الفردي، وقد تقوم الدولة بممارسة مثل هذه الأنشطة على سبيل الإحتكار وقد تسمح للأفراد والهيئات الخاصة بمزاولته على النحو يخلق حالة من التنافس بين القطاعين العام والخاص مم يحقق بالنتيجة المصلحة العامة للأفراد، ومن امثلة هذه المرافق مرافق النقل البري والبحري والجوي والبري والتلغراف والتلفزيون وتوريد المياه والغاز والكهرباء والسينما والمسرح وصناعة السيارات وتوزيع السلع الغذائية وتسويق المحاصيل الزراعية، وتعتبر هذه المرافق مرافق عامة وتخضع بالتالي للنظام القانوني الذي يطبق على جميع المرافق العامة في الدولة⁽²⁾، لكن المصلحة قد تقتضي في كثير من الأحيان عدم إخضاعها لجميع القواعد التي تخضع لها باقي المرافق العامة والتميز في المعاملة بينها وبين القواعد العامة

(1) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، إثناء للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2010، ص264.

(2) محمد علي الخلايلة، نفس المرجع، ص265.

الإدارية على أقل فيما يتعلق بالنواحي المالية وطرق لإدارة لأن وسائل قانون العام التي تتبع في إدارة المرافق الإدارية تمتاز بالبطء الشديد والإجراءات المعقدة التكاليف الباهظة مما لا يساعد المرافق التجارية والصناعية على الصمود أمام منافسة المشروعات الخاصة التي تؤدي خدمات من نفس النوع.

ثالثا: المرافق العامة المهنية

ينصب نشاط هذه المرافق على ممتني مهنة أو حرفة معينة في أشكال وصور متعددة بحيث تراقب وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة، ويكون أعضاؤها من أصحاب المهن ومن أمثلة المرافق العامة المهنية، النقابات المهنية المختلفة كنقابة المحامين و الأطباء وغيرها⁽¹⁾، ومثل هذه النقابات في الجزائر منظمة المحامين التي يحكمها قانون 07-13⁽²⁾، وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط، فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها، غير أن الجانب الرئيسي من نشاطها يخضع لأحكام قانون الخاص، فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم بعض وشؤونها المالية تخضع لقانون الخاص والأختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لإمتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القانون الإداري، ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الإقتصادية من حيث خضوعها لنظام قانوني المختلط، غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق العامة المهنية، ويظهر ذلك في امتيازات قانون العام التي يمارسها المرفق في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرفق في المرافق الإقتصادية⁽³⁾.

(1) سعيد بوعلوي، والآخرين، القانون الإداري، دار بلقيس، ط5، الجزائر، 2021، ص148.

(2) قانون 07-13 نقابة المحامين.

(3) سعيد بوعلوي، نفس المرجع، ص150.

الفرع الثاني : تقسيم المرافق العامة بحسب نطاقها الإقليمي

تنقسم المرافق حسب النطاق الجغرافي الذي تمارس فيه نشاطها إلى مرافق عامة قومية ومرافق عامة محلية.

أولاً: مرافق عامة قومية أو وطنية

فالمرافق العامة القومية هي تلك المرافق التي تؤدي خدمات تشمل إقليم الدولة بأكمله لإشباع الحاجات العامة لكافة السكان وليس لسكان المنطقة محددة، وتخضع هذه المرافق على الإشراف الأجهزة المركزية في الدولة، ومن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء والصحة والبريد والاتصالات والجمارك، ويعطي المرفق العام عادة الطابع القومي ويخضع لإشراف الحكومة المركزية في عدة حالات منها أن نشاط مرفق مرتبط بأمن الدولة وسلامة أراضيها كمرفق الدفاع مرفق الشرطة، أو أن تمثل الإيرادات الناشئة من نشاط المرفق موردا رئيسيا من موارد الخزينة العامة للدولة مثل مرفق الضرائب ومرفق الجمارك، أو عندما تقتضي المصلحة العامة أن يدار المرفق العام بأسلوب موحد وسياسة موحدة على مستوى الدولة دون إختلاف من إقليم آخر مثل مرفق القضاء⁽¹⁾.

ثانياً: مرافق عامة محلية

أما المرافق العامة المحلية فهي المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء محدد من إقليم الدولة وتتولى الوحدات المحلية الإشراف عليها غالبا وإدارتها بأسلوب المناسب لظروف كل إقليم، ومن الأمثلة عليها مرافق النقل والماء والكهرباء ونظافق الطرق وإضاءتها، وتتميز المرافق المحلية بهذا المعنى عن المرافق القومية له أهمية كبيرة من حيث تحديد الجهات المسؤولة عن حسن أداء المرفق للخدمات المنوطة به، ومن حيث تحديد مسؤولية عن الأفعال الضارة بالغير، بحيث تتحمل السلطات المركزية مسؤولية التعويض الضرر الذي تتسبب به المرافق القومية في حين تتحمل سلطات المحلية في الأقاليم هذه المسؤولية عندما يكون المرفق المسبب للضرر مرفقا

(1) محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص 269.

محليا، و على كل حال فإن هذا التمييز بين المرافق العامة القومية والمرافق العامة المحلية لا يعني أنها منفصلة عن بعضها إنفصالا تاما، بل أن هنالك دوما نوعا من التعاون و التنسيق في سبيل تحقيق صالح العام، فالأصل أن السلطة المركزية هي التي تشرف على المرافق القومية وأن المجالس المحلية هي التي تشرف على المرافق المحلية، إلا أن الدولة ومن الناحية العملية تتدخل كثيرا في أعمال المرافق المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تقسيم المرافق العامة بالنظر لسلطة الإدارة

تنقسم المرافق العامة بالنظر لسلطة الإدارة إلى مرافق عامة إختيارية ومرافق عامة إجبارية

أولا: مرافق عامة إختيارية

هي تلك المرافق التي تتمتع الدولة بسلطة تقديرية في إنشائها أو عدم إنشائها بحيث لا يستطيع الأفراد إجبارها على إنشائها، وهذا الوضع تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إنشاء أو عدم إنشاء المرفق، هو الأصل لأن الإدارة تنشأ المرفق متى تبين لها ضرورة التدخل لسد حاجة عامة أو تقديم خدمة عامة للجمهور، بحيث يترك للإدارة الحرية في إنشاء المرفق من عدمه وفي اختيار وقت الإنشاء ومكانه ونوع المرفق وشكله والطرق المناسبة للإدارته وفقا لقدرتها وإمكانيتها المالية، ومثالها في الجزائر المرافق و الأنشطة المحلية وفق لقانون البلدية والولاية⁽²⁾.

ثانيا: مرافق عامة إجبارية

فهي تلك المرافق العامة التي تصدر عن البرلمان قانون يقضي بإنشائها، أو أن وجودها يعد أساسا لوجود الدولة بحيث لا تملك الإدارة إلا أن تقوم بإنشائها، كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة، ويدخل في عداد المرافق العامة الإجبارية تلك المرافق التي تكون الهيئات المحلية ملزمة بإنشائها وإدارتها، كمرافق النقل الداخلي في المحافظات والمدن وتوريد المياه ومرفق النظافة وغيرها، وإذا لم تقم تلك الهيئات المحلية بإنشاء مثل هذه فإن السلطة المركزية

(1) محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص270.

(2) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار ثقافة للنشر وتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2012، ص335.

يمكن أن تحل محلها في إنشاء تلك المرافق أو تلزمها بما لها عليها من وصاية إدارية إنشاء تلك المرافق، فالمرافق العامة الإختيارية هي صورة غالبية فلا يستطيع الأفراد إجبار الدولة على إنشائها ولا يحق لهم رفع دعوى الإلغاء قرار الإدارة الصريح أو الضمني بالإمتناع عن إنشائها ولا يحق لهم رفع دعوى تعويض عن الإضرار التي يمكن أن تصيبهم بسبب هذا الإمتناع، وقد أكد القضاء الإداري هذا النهج في أكثر من مناسبة ومنها حكم محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه "إن القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن المناطق المختلفة لا يزال متروكا لتقديم السلطة التنفيذية تتصرف به في مطلق حريتها وإختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والإمكانات التي لديها، ومن ثم فلا الزام على الحكومة في القيام بالمشروعات العامة في غير النطاق الذي تراه، وعلى ذلك وجه للتحدي بأنه كان واجبا اتخاذ قرار بإدخال المجاري في حي المدعين طالما أنها ترى أن الوقت لم يحن بعد للقيام بذلك" (1).

(1) محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص 271.

الفصل الثاني:

أطر سير المرافق العمومية
وضوابط الرقابة الإدارية عليها

تعد المرافق العمومية المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة والذي تتولاه الإدارة بنفسها أو بالإشتراك مع الأفراد وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة، لذا وجب التعرض للجوانب الأساسية لعملية الرقابة الإدارية التي تعتبر إحدى العمليات والوظائف المهمة على مستوى المرافق العامة، فالنظام القانوني للمرافق العمومية يعتبر بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة، وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى دراسة ضوابط سير المرافق العامة وضوابط رقابتها الإدارية من خلال التعرض إلى أطر سير المرافق العمومية (المبحث الأول) وكذا بيان ضوابط الرقابة الإدارية عليها (المبحث ثاني).

المبحث الأول: أطر سير المرافق العمومية

تعتبر المرافق العمومية نواة القانون الإداري من الجانب القانوني، حيث لا يمكن أن يكون للمرفق العام مفهوم جامع ومانع إلا في ضوء الأهداف والغايات الإدارية، وهي تقوم على عناصر لوجودها، وتأخذ تقسيمات متعددة وفق للزاوية التي ينظر منها، هذه المرافق العمومية تخضع لنظام قانوني الذي يعتبر حجر الأساس الذي يربطها ويحكمها، سواء من حيث الجهة المختصة بإنشاء أو الإلغاء وكذلك مسألة تنظيم المرافق العمومية، حيث تكون دراستنا في المطلب الأول عن المبادئ الأساسية في سير المرافق العامة، ثم كمطلب ثاني عن إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة.

المطلب الأول: المبادئ الأساسية في سير المرافق العمومية

تخضع المرافق العامة الى مجموعة من المبادئ التي إستقر عليها الفقه والقضاء ويمكن أن نتناولها فيما يلي:

الفرع الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد (مبدأ الإستمرارية)

يعتبر مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد من المبادئ العامة للقانون التي تتعلق بعملية تنظيم وسير المرافق العامة بانتظام وإطراد في الدولة⁽¹⁾، ويقضي هذا المبدأ القانون العام بحتمية ديمومة صيرورة المرافق العامة وبصورة جيدة ومنظمة مثل انتظام وإطراد دقات

(1) أعمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، د.د.ن، ط5، الجزائر، 2008، ص75.

القلب والحياة في الإنسان لأن الحياة العامة في المجتمع والدولة ترتكز وتتوقف على سير المرافق العامة بانتظام واطراد وأي توقف أو خلل في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل وتوقف الحياة العامة في المجتمع والدولة ومبدأ دوام حسن سير المرافق العامة هو من المبادئ العامة للقانون التي إكتشفها وأقرها القضاء⁽¹⁾.

تقوم المرافق العامة بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية جوهرية في حياتهم، مثلا التزويد بالمياه الصالحة للشرب، الغاز، النقل... الخ، ونظرا لضرورة هذه الخدمات ودورها وحاجة المرتفقين التزود بها، يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما (غير منقطع) ومستمر دون انقطاع أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة سيشكل خلا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية مثلا: المستشفيات العامة وقطاع الجزائرية للمياه. لذلك أجمع الفقهاء على ضرورة هذا المبدأ وجعله أول المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام، ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة، فقد تم تكريسه في الدستور الجزائري⁽²⁾.

ويقتضي مبدأ الإستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع. ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري وتتجلبه هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الإضراب، وتنظيم ممارسة حق الإستقالة وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق وهي جميعا تمثل ضمانات تشريعية أي من صنع المشرع، وهناك ضمانات أخرى كنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة وهي من صنع القضاء⁽³⁾.

أولا: الضمانات التشريعية

تتعدد الضمانات التشريعية بالنسبة لكل جهة سواء تعلق الأمر بالإدارة أو الموظف:

1- بالنسبة للإدارة: باعتبار القائد الفعلي للجهاز الحكومي والإداري فإن رئيس الحكومة "يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"، ومن ثم فإنه يقع على جميع المسؤولين و في كل

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص75.

(2) بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، جامعة زيان عاشور الجزائر، العدد 11، 2018، ص598.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص337.

المستويات الإدارية الإلتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرفق العام بطريقة سليمة ودائمة مثل التقيد بمواقيت العمل، وتوفير الوسائل الكفيلة بسير المرافق العامة بانتظام واطراد وبدون إنقطاع عند الإقتضاء (نظام الدوام في المرافق الصحية مثلا).

كما أن مبدأ إستمرارية المرافق العامة هو الذي تبنى عليه المادة 48 من القانون 10-11 الخاص بالبلدية: "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الإقتضاء، توكل لأهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وفي كل الحالات (ما عدا حالة القوة القاهرة) فإنه يترتب على الإخلال بمبدأ الإستمرارية من طرف الإدارة تحمل المسؤولية عما ينجم عن ذلك من أضرار بالنسبة للمنتفعين خاصة⁽¹⁾.

2- بالنسبة للموظف: ولأجل ضمان مبدأ استمرارية المرافق العامة، نص القانون على بعض الإلتزامات يجب على الموظف العام مراعاتها والتقيد بها نذكر منها:

أ- تنظيم الإضراب

يعني الإضراب امتناع العاملين عن أداء مهامهم لفترة مؤقتة دون التخلي كلياً عن وظائفهم وذلك إما احتجاجاً على أوضاع معينة أو أملاً في نيل مطالب محددة. وإذا كان الإضراب بهذا المعنى أمراً ممكناً ومتصوراً في المشروعات الخاصة التي تهدف إلى تحقيق الربح فإنه ليس كذلك في المرافق العامة التي تقدم خدمات أساسية للجمهور، لأن مثل هذا الإضراب من شأنه عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد مما يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر بالنتيجة على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، خاصة إذا ما تذكرنا بأن المرافق العامة تحتكر عادة نوع من الخدمات التي تحتاجها الجماعة، كالتعليم والمياه والكهرباء، والتي قد لا تقدم لهم من خلال هيئات أخرى⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 226.

(2) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 274.

أما موقف المشرع الفرنسي فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي باعتبار الإضراب عملاً يبيح فصل أو فسخ العمل، وحتى لو يوجد نص يقضي بذلك، فهذا الحكم عام بالنسبة لموظفي الحكومة وعمال المرافق العامة. واستمر القضاء الإداري الفرنسي العمل بالإجتهد السابق إلى أن صدر دستور الجمهورية الرابعة، حيث نظم الإضراب في المرافق العامة⁽¹⁾.

أما في التشريع الجزائري أصبح الإضراب حقاً مشروعاً مبدئياً في ظل دستور 1989 بموجب المادة 57 منه، لكن هذا الحق تم تقييده بشروط وضعها القانون 11/90 المؤرخ في 1990/2/6 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وممارسة حق الإضراب⁽²⁾، وأكدته من خلال إصدار الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعدل من خلال القانون 22-22، واعترفت المادة 36 منه للموظف بممارسة حق الإضراب في ظل التشريع المعمول به، ولقد سعى المشرع إلى ضبط ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية تحول دون تعسف الجهة القائمة به، كما أنه بإمكان المشرع ولأسباب موضوعية أن يمنع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة، ومن أهم هذه القيود⁽³⁾:

- عقد إجتماعات دورية.
- رفع الخلافات إلى جهات الوصاية.
- إحالة الخلاف على مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء.
- موافقة جماعة العمل.
- الإشعار المسبق.
- اتخاذ إجراءات المحافظة على الممتلكات.
- ضمان الحد الأدنى للخدمة.
- إمكانية اللجوء للتسخير.

(1) بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 43.

(2) بن يكن عبد المجيد، المرجع السابق، ص 599.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 342.

ب- تنظيم الإستقالة

نقصد بالإستقالة في إطار الوظيفة العامة رغبة الموظف في ترك الخدمة بإرادته قبل بلوغه السن القانونية، لسبب من الأسباب والتي تصبح نافذة المفعول بقبول جهة الإدارة لها، والرأي الغالب في الفقه الإداري أن الإستقالة هي حق للموظف يقابل حقه في العمل، وهي منبثقة من فكرة أن شغل الوظيفة العامة والإستمرار بها يخضع في الأصل لحرية الموظف واختياره⁽¹⁾.

إلا أنه ليس من حق الموظف أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه في المرفق العام فجأة كما يشاء وبدون إجراءات، وسعياً منه لضمان استمرارية المرافق العامة، نص قانون الوظيفة العمومية على مجموعة من القيود والشروط التي تنظم الإستقالة و المتمثلة فيما يلي:

- تقديم طلب الإستقالة في شكل كتابي إلى السلطة صاحبة التعيين.
- بقاء الموظف ملزماً بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار قبول الإستقالة خلال مدة ثلاثة أشهر يمكن تمديدها إلى فترة إضافية أقصاها ستة أشهر.
- اعتبار التوقف عن الخدمة وبدون مراعاة الإجراءات القانونية خطأ مهنياً جسيماً بسبب إهمال المنصب⁽²⁾.

3-تنظيم الحجز على الأموال

يحتاج كل مرفق للقيام بنشاطه إلى أموال كالعقارات والمنقولات، ولو خضع المرفق في مجال الحجز للقواعد العامة لأدى ذلك إلى مباشرة إجراءات الحجز على ممتلكاته وهو ما يترتب عليه الحاق الضرر بالمنفعين من خدمات المرفق، لذا وإعمالاً لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وجب أن تخضع أموال المرفق إلى نظام قانوني متميز يهدف إلى المحافظة عليها تحقيقاً للمقصد العام وهو تمكين المرافق من أداء خدمة الجمهور⁽³⁾، ضماناً لإستمرارية المرافق العامة، أضفى القانون على أملاك وأموال المرافق العامة حماية متميزة، كما أنه يسمح بالإستيلاء على الأموال الخاصة بشروط معينة.

(1) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 277.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 230.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 344.

• أموال الإدارة (الأموال العامة):

كما أضاف المشرع حماية خاصة لأموال وأملاك الإدارات العامة، سواء كانت حماية مدنية أو جنائية.

• الحماية المدنية: تنص المادة 689⁽¹⁾ من القانون المدني على ما يلي: "لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم".

• الحماية الجنائية: يفرض قانون العقوبات مشدد عن كل ما يمس بأموال وأملاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالإقتصاد الوطني.

• الأملاك الخاصة:

على الرغم من الحماية الدستورية التي تحضى بها الملكية الخاصة، إلا أن القانون يسمح بنزعها أو استعمالها والإستيلاء عليها مؤقتا وبشروط معينة، لضمان استمرارية المرافق العامة، بهذا نجد أن المشرع الجزائري خرج عن المبدأ العام الذي يكفل حماية مدنية للمال العام، كما نجد أيضا في القانون التوجيهي للمؤسسات الإقتصادية الصادرة تحت رقم 01-88⁽²⁾ حيث ورد قيدا مفاده قابلية المال العام للتصرف والحجز عليه في حدود معينة، حيث جاء في المادة 20 منه: "تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الإقتصادية قابلة لتنازل والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول به في التجارة ما عدا الجزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمته رأس المال التأسيسي"⁽³⁾.

ثانيا: الضمانات القضائية

لقد ساهم القضاء الإداري في فرنسا مساهمة كبيرة في إظهار النظريات التي تخدم مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد وبتجلى ذلك خاصة من خلال نظرية الظروف الطارئة والموظف الفعلي.

(1) المادة 689 من القانون المدني.

(2) القانون التوجيهي للمؤسسات الإقتصادية الصادر تحت رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988.

(3) أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 345.

1- نظرية الموظف الفعلي:

يقصد بالموظف الفعلي أو الواقعي ذلك الشخص الذي تم تعيينه بشكل معيب أو لم يصدر قرار بتعيينه إطلاقاً، ومع ذلك ورغم أن الأصل العام هو بطلان الأعمال والتصرفات الصادرة عنه لصدورها من غير مختص إلا أن القضاء الإداري يقر بمشروعية تلك الأعمال والتصرفات في حالات معينة حرصاً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

في الظروف العادية تبرر مشروعية هذه التصرفات والأعمال بفكرة العمل الظاهر، على إعتبار أن المواطن كان الظاهر له أنه يتعامل مع موظف وليس شخص عادي، فقد يتعامل الجمهور بحسن نية مع أحد الأفراد على أنه موظف مختص في حين أنه لا يتمتع بهذه الصفة، فتعد عندها تصرفات ذلك الشخص (استثناء من الأصل العام و لحماية مصالح الأفراد) صحيحة وقانونية وبصرف النظر عما إذا كان هو حسن النية أو سيئها.

أما في الظروف الإستثنائية فتعتبر تصرفات الموظف الفعلي صحيحة وسليمة تأسيساً على مبدأ ضرورة سير المرفق بانتظام واطراد، طالما كانت أعماله تهدف إلى ضمان سير المرفق العام وعدم توقفه⁽¹⁾.

2- نظرية الظروف الطارئة:

يقصد بنظرية الظروف الطارئة أن تقع ظروف أو حوادث أثناء تنفيذ العقد لم تكن متوقعة من قبل الطرفين وقت إبرام العقد، ويترتب عليها أن يصبح التزام المتعاقد مرهقاً ومكلفاً للمتعاقد مع الإدارة، والأصل في القواعد المدنية التقليدية أن العقد شريعة المتعاقدين ولا يعفى المتعاقد من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة⁽²⁾.

(1) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 282.

(2) أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 346.

الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العمومية

من المتفق عليه أن الهدف من إنشاء المرافق العامة في الدولة هو إشباع الحاجات العامة للأفراد، ومن ثم فإن الانتفاع بخدمات هذه المرافق هو حق لكل من استوفى شروط الانتفاع بخدماتها. وعليه فإن مبدأ المساواة هو امتداد للمبدأ العام وهو مساواة الأفراد أمام القانون⁽¹⁾.

حيث تقوم عليها قواعد القانون بصفة عامة، ويجب على السلطات العامة في الدولة والسلطات الإدارية على وجه الخصوص التقيد بها، وتتعدد مجالات تطبيق مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، والمساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام، والمساواة في التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات، والمساواة في تحمل التكاليف العامة، والمساواة أمام القانون في تعاملها مع الأفراد، فليس لها أن تفرق وتميز في المعاملة فيما بينهم وإلا كانت قراراته مشوبة بعدم المشروعية، وبدون الحاجة لوجود نص قانوني يقرها.

ويجد هذا المبدأ جذوره أساسا في المواثيق والنصوص الدستورية للدول المختلفة التي تطبق مبدأ المساواة أمام المواطنين في الحقوق والواجبات دون أي تمييز أو تفرقة، كما هو وارد في الدستور الجزائري في المادة 37 منه، والتي نصت على مايلي: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو إجتماعي".

بالإضافة إلى نص المادة 35 منه، التي جاء نصها كآآتي: "تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين و المواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية"⁽²⁾.

(1) أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع، ص332.

(2) سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص151.

الفرع الثالث : مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتعديل

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائما تطوير وتغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع لمسايرة حاجات الأفراد.

وبناء على هذا المبدأ إذا غيرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب لآخر فليس من حق المنفعين بمجانبة الخدمة خاصة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الاستغلال المباشر إلى الأسلوب المؤسسية⁽¹⁾.

الفرع الرابع: المبادئ الحديثة للمرافق العمومية

وتتمثل المبادئ الحديثة في عدة مبادئ أهمها مبدأي الشفافية و النزاهة.

أولاً: مبدأ الشفافية في تسيير المرافق العامة

لقد أصبح مبدأ الشفافية في الوقت الراهن معيارا أساسيا لتقييم أداء المرافق العامة، فهو يسمح للمرافق بإطلاع على مختلف العمليات التي يقوم بها المرفق من أجل تنفيذ الخدمات وبالتالي معرفة تفاصيل إدارة المرفق العمومي، فالشفافية الكاملة داخل المنظمات الإلكترونية هي محصلة لوجود رقابة إلكترونية بتقليل التكاليف عن عمليات الإدارة المختلفة وتقليل المعوقات للإتخاذ القرار عن طريق توفير قاعدة للبيانات وربطها بمراكز اتخاذ القرار وتوظيف تطبيقات تكنولوجيا المعلومات، حيث تمتد وسائل الشفافية ومتطلباتها لتتسع مع إتساع حجم المسؤولية التي يشغلها الشخص⁽²⁾.

(1) أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص348.

(2) عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط3، أمان، القدس، ص48.

ثانيا: مبدأ النزاهة في تسيير المرافق العامة

حيث يعتبر إجراء وقائيا يهدف إلى تعزيز ثقافة النزاهة في ممارسة مختلف المهام من قبل المؤسسات العامة ومناهضة الفساد بكل أشكال، خاصة في ظل تفشي الوساطة والمحسوبية، ويكون ذلك من خلال عملية الإصلاحات القانونية التي تطل عمل المؤسسات، إضافة إلى تفعيل آليات الرقابة على أدائها لا سيما الجزائية، وكذلك بناء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد جميع أشكال الفساد⁽¹⁾.

المطلب الثاني: ضوابط انشاء المرافق العمومية وانهاؤها

المرافق العامة هي المشاريع أو نشاطات تنشؤها الدولة، بهدف تحقيق النفع العام للمواطنين ولكنها تخضع لسلطة الدولة من حيث سيرها وانتظامها فهي في نهاية الأمر اختصاص مانع للدولة، وعليه سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة

تنشئ الدولة المرفق العام حينما ترى أن هناك حاجة جماعية للمواطنين يجب إشباعها عن طريقها وبواسطة سلطتها الإدارية، سواء لأن المشروع الذي يحقق هذه الحاجة الجماعية لا يقبل عليه الأفراد عادة بمبادرتهم الفردية، وإما لأن المبادرة الفردية إذا حصلت لن تحقق إشباع هذه الحاجة الجماعية للمواطنين على نحو كافي وملئم⁽²⁾.

إن إنشاء المرافق العمومية يختلف حسب طبيعة هذه المرافق ما إذا كانت مرافق عمومية وطنية أو مرافق عمومية محلية فإنشاء المرافق العمومية الوطنية موقوف على توزيع السلطات بين الهيئات التشريعية والهيئات التنفيذية أي الحكومة، ويخضع كذلك للنظام الأساسي السائد في الدولة⁽³⁾.

(1) عبير مصلح، المرجع السابق، ص 50.

(2) ربيع أمينة، المرجع السابق، ص 36.

(3) طاهري حسين، القانون الإداري، والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2012، ص 82.

أولاً: إنشاء المرافق العامة الوطنية

المقصود بإنشاء المرافق العامة الوطنية هو تأسيس مشروعات عامة رأت الحكومة ضرورتها لإشباع الحاجات العامة، والأصل أن هذا الإنشاء يتم بمحض إرادة السلطة العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن وليس للأفراد التدخل في إنشاء المرافق العامة والقاعدة العامة في هذا الشأن أن إنشاء المرافق العامة يجب أن يكون بقانون أو بناء على قانون صادر من سلطة التشريعية بتحويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة وهذا ما يرجع إلى اختلاف والنظم القانونية والسياسية السائدة بالدولة فنأخذ على سبيل المثال فرنسا⁽¹⁾.

1- إنشاء المرافق العامة في فرنسا

قبل دستور 1958 الحالي في فرنسا كان الفقه الفرنسي يجمع أو يتجه في غالبية العظمى إلى أن القانون الصادر عن البرلمان ممثل الشعب هو الأداة الواجبة والضرورية لإنشاء المرافق العامة وذلك لعدة أسباب:

ناحية أولى: إن إنشاء مرافق عام خاضع لسلطة الدولة يتضمن بالضرورة تقييد الحريات العامة التي كفلها الدستور الأعلى للمواطنين، وذلك لأن المرفق العام بحكم تبعيته لدولة تتمتع الإدارة العامة بتسييره وإدارته بامتيازات السلطة، كاتخاذ قرارات إدارية ملزمة للأفراد ويجوز تنفيذها جبراً عنهم، مثل نزع ملكية عقارية للأفراد لمصلحة هذا المرفق العام، ومن ثم لا يكفي لإنشاء هذه المرافق العامة المقيدة لحريات أفراد بحكم تمتعها بامتيازات السلطة، لا يكفي لإنشائها مجرد مرسوم أو قرار من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء بل لا بد من أن يكون إنشائها بقانون من البرلمان لأن الحريات لا تتقيد إلا بقانون كأصل عام في النظام الدستوري الديمقراطي.

ناحية ثانية: المرفق الذي تنشئه الدولة يتمتع في حالت كثيرة باحتكار النشاط الذي يقوم به المرفق العام، ومن ثم الأفراد لن يستطيعون إنشاء مشروع أو نشاط منافس لنشاط المرفق، كما أنهم مجبرون على التعامل مع هذا المرفق دون غيره لعدم وجود البديل المنافس، ومثال ذلك

(1) ربيع أمينة، المرجع السابق، ص 37.

مرفق البريد أو النقل بالسكك الحديدية ومثل هذا الإحتكار يتطلب رقابة نواب الشعب في البرلمان، وهو ما يعني ضرورة أن يكون إنشاء المرفق بقانون⁽¹⁾.

من ناحية ثالثة: وحتى في حالة ما إذا كان المرفق العام الذي أنشأته الدولة لن يتمتع باحتكار يمنع المنافسة والمبادرة الفردية، إلا انه بلا شك المشروع الذي تنشأه الدولة بإمكانياته ووسائله الكبيرة القوية، يجعل المبادرة غير قادرة على منافسته بسهولة لعدم تحقيق التكافؤ في الإمكانيات، وهذا سبب ثالث يتضامن مع السببين السابقين للقول بضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون من البرلمان وليس بقرار أو مرسوم حكومي لكن رغم الإعتبارات والأسباب ، إلا أنه للأسف جاء دستور 1958 الحالي بفرنسا ليقلب الأوضاع ويضع إنشاء المرافق العامة في مجالات المحجوزة للحكومة بمرسوم فلم يعد من اختصاص البرلمان طبقا للموضوعات المحددة للقانون البرلماني في المادة 34 من الدستور 1958.

2- إنشاء المرافق العامة في الجزائر

لقد مرت مسألة إنشاء المرافق العامة الوطنية بعدة مراحل:

أ- المرحلة الأولى: إنشاء المرافق العامة قبل دستور 1963

تتميز هذه المراحل بتباين وسائل وأدوات إنشاء المرافق العامة الوطنية حيث تم إنشاء بعضها بموجب عمل تشريعي (قانون) مثل: البنك المركزي الجزائري 31-12-1963 وخلال هذه المرحلة كان إنشاء المرافق العامة يتم أحيانا بموجب (مرسوم) والشركة الوطنية سوناطراك حيث تم نهاية عام 1963، وبعضها الآخر بموجب عمل إداري مثل الهيئة الوطنية للقوة العاملة (مرسوم 13-12-1962)⁽²⁾.

ب- المرحلة الثانية: إنشاء المرافق العامة في فترة الأمر 31-12-1965.

بموجب المادة 5 مكررا من الأمر 31-12-1965 كان يتم إنشاء المؤسسة العامة على اختلافها بموجب عمل له قوة التشريع (الأمر صادر عن رئيس مجلس الثورة في هذه المرحلة)

(1) ربيع أمينة، المرجع السابق، ص 38.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 215.

إلأنالممارسة العملية قصرت هذه الإدارة والوسيلة القانونية على تنظيمقطاعات أو فئات المؤسسات، أما إنشاء أي مؤسسة عامة وطنية فقد كان بموجب عمل إداري "مرسوم".

ورجوعا للمادة 05 من الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات نجدها تشترط لإنشاء المؤسسات الإشتراكية الوطنية صدور قانون (عمل تشريعي) ⁽¹⁾.

يتضح من هذا النص أن المشرع ربط بين أداة الإنشاء (نص تشريعي أو نص تنظيمي) وبين أهمية المرفق فإن كان يحتل مكانة بارزة ونشاطه سيعود بالنفع العام على مجموع الإقليم دون أن يخص جزء معيناً منه، فإن إحداثه يتم بموجب نص تشريعي، وإن ثبت خلاف ذلك تعين إحداثه بموجب نص تنظيمي.

ج- المرحلة الثالثة: إنشاء المرافق العامة في ظل أحكام دستور 1976

في ظل الإختيار الإشتراكي وبناء على أحكام دستور 1976 أصبح إنشاء المؤسسات الوطنية من صلاحيات الإدارة المركزية، فأحكام المادة 151 ⁽²⁾ منه، المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الوطني لا تشمل على الإختصاص التشريعي بإنشاء المرافق العامة أو مؤسسات وطنية، ولذلك فإن إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية كان يتم بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية من خلال ممارسة السلطة التنظيمية المخولة له بموجب المادة 115.

د- المرحلة الرابعة: إنشاء المرافق العامة في ظل أحكام دستور 1989

على غرار الدستور السابق فإن دستور 1989 لم يجعل إنشاء المرافق العامة (المؤسسات العامة) من اختصاص القانون، حيث لم تنص المادة 122 منه على صلاحية واختصاص السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) بذلك، وبموجب تعديل الدستوري سنة 1996، أصبح البرلمان يشرع، بموجب ما نصت عليه الفقرة 29 من المادة 140 من الدستور في مجال "إنشاء فئات المؤسسات"، وبناء عليه فإن إنشاء المرافق العامة الوطنية يبقى أصلاً من

(1) الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات.

(2) تنص المادة 151 من دستور 1976 على أنه: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور تدخل كذلك في مجال القانون".

اختصاص التنظيم بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية، ما عدا مجال فئات المؤسسات هو الوضع الذي لا يتعد كثيرا عما هو سائد في فرنسا⁽¹⁾.

والحقيقة أن هذا ما يتماشى مع ما هو سائد في القانون من حيث ترك الإختصاص إصدار قرار إنشاء المرافق العامة للسلطة الإدارية هو اتجاه سليم لأنه يعطى الاختصاص للجهة الأقدر على تقدير لزوم الإنشاء، لما يضمن السرعة الكافية لاتخاذ قرار الإنشاء مراعاة المصلحة العامة، أمام تعقيدات واجراءات وآليات عملية إصدار القانون من طرف البرلمان.

ثانيا: إنشاء المرافق العامة المحلية

إن الحديث عن أداة إنشاء المرافق العامة في الجزائر يقودنا بالضرورة إلى دراسة قواعد قانون الولاية والبلدية، فالولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة حسب المادة الأولى من قانون رقم 07-12 وللولاية هيئات هما: المجلس الشعبي الولايتي والوالي، وأول ما يستوقفنا في هذا التعريف هو تمتع الولاية بالشخصية المعنوية، هذا يعني تتمتع بجميع الآثار التي تنجم عنها الشخصية المعنوية من ذمة مالية مستقلة تمنحها القدرة على إبرام العقود والتمتع بالأهلية التقاضي بالإضافة إلى قدرتها على إنشاء مرافق محلية وهذا حسب ما نصت عليه كل من المواد 146⁽²⁾، 147⁽³⁾، 148⁽⁴⁾ من القانون المشار إليه أعلاه.

أما عن البلدية فهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع هي الأخرى بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ويدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية، وتتمتع بقدرة مالية على إنشاء مرافق محلية يتبن ذلك من خلال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي فهو يمارس العديد من الصلاحيات التي تمس الجوانب المختلفة في شؤون

(1) ربيع امينة، المرجع السابق، ص 42.

(2) تنص المادة 146 من قانون 07-12 "يمكن المجلس الشعبي الولايتي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية.

(3) تنص المادة 147 من القانون السالف الذكر: "تأخذ المؤسسة العمومية الولاية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها.

(4) تنص المادة 148 من القانون السالف الذكر " تحدث المؤسسات العمومية الولاية بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولايتي طبقا لأحكام المادة 54 من هذا القانون".

الإقليم، ويتم ذلك عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية وذلك حسب المواد 153⁽¹⁾ و154⁽²⁾ من القانون البلدية 10-11.

الفرع الثاني: تنظيم المرافق العامة

تأتي مرحلة التنظيم هذه بعد مرحلة إنشاء المرافق العام ويقصد بها وضع القواعد التي تحكم سير العمل في المرفق حتى يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله، وتتضمن هذه القواعد بيان ما إذا كان المرفق سيلحق بجهة إدارية أخرى أم أن له شخصية معنوية مستقلة، وإن كان تابعا لجهة إدارية أخرى فتبين هذه القواعد من هي تلك الجهة، سواء أكانت الدولة ذاتها ممثلة في السلطة المركزية إحدى وحدات الإدارة المحلية. كما تتضمن هذه القواعد الأحكام المتعلقة بتنظيم المرفق وما هي وحداته وأقسامه الإدارية وعلاقتها ببعضها البعض، وأساليب العمل التي سيتبعها المرفق في مباشرته لنشاطه، كما تتضمن الأحكام الخاصة بتعيين العاملين في هذا المرفق وحقوقهم وواجباتهم وترقيتهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وغير ذلك من شؤونهم الوظيفية⁽³⁾.

أما الأستاذ أحمد محيو فيرى بأن تنظيم المرافق العامة والمشروعات العامة متعددة ومتنوعة أو مختلفة طبقا للأهداف التي تسعى لتحقيقها، ووسائل تنفيذها، فمرفق الحالة المدنية ومرفق التعليم، ومرفق إنتاج البترول لا يمكن أن ينظم بنفس الطريقة⁽⁴⁾.

وتأرجح سلطة تنظيم المرافق العامة في التنظيم القانوني المقارن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وفقا لما يقره النظام الدستوري السائد في كل دولة، وتقسيم الفقه الدستوري والإداري والسلطة التي يجب أن تختص بعملية التنظيم⁽⁵⁾.

(1) تنص المادة 153 من القانون 10-11: "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسييرها".

(2) تنص المادة 154 من القانون السالف الذكر: "تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي تجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن إيراداتها ونفقاتها".

(3) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 259.

(4) أحمد محيو، المحاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد إعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، د.ط، الجزائر، 1996، ص 37.

(5) أعمار عوابدي، المرجع السابق، ص 71.

الفرع الثالث: إلغاء المرافق العامة

إن إلغاء مرفق عام يعني وضع نهاية لنشاطه، وتوقف ممارسته للمهمة التي أنشأ من أجلها نظرا لعدم الحاجة إلي هذا النشاط، فالقاعدة العامة في هذا الشأن أن السلطة التي تملك الإنشاء تملك الإلغاء في أي وقت وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.

القاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة، وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، حيث أنه عندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص على ذلك، فإن أموال المرفقتضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق⁽¹⁾.

أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها، أما إذا كان مصدرها تبرعات الأفراد والهيئات الخاصة فإن هذه الأموال تؤول إلى أحد المرافق العامة التي تستهدف نفس غرض المرفق الذي تم إلغاؤه أو غرضا مقاربا له، احتراما لإرادة المتبرعين⁽²⁾.

(1) ابن يكن عبد المجيد، المرجع السابق، ص 598.

(2) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الأكاديمية العربية في الدنمارك، د.د.ن، د.ط، 2008، ص 25.

المبحث الثاني: ضوابط الرقابة الإدارية على المرافق العمومية

بعد عرض مختلف المفاهيم المتعلقة بالرقابة الإدارية على النحو الذي أشرنا إليه في البداية يمكن أن نجمل من خلال هذا المبحث الوسائل التي تقوم عليها الرقابة الإدارية، وبيان ضوابطها وكذا القواعد التي تقوم عليها.

المطلب الأول: وسائل الرقابة الإدارية

يقصد بوسائل الرقابة الإدارية السبل التي يمكن من خلالها أو عن طريقها تستطيع سلطات الرقابة المختصة قياس معدلات الأداء في التنفيذ، فوسائل الرقابة إذن تعد بمثابة المرآة التي توضح النتائج التي يسفر عنها تنفيذ البرامج والخطط والسياسات، ومن هنا سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع أساسية.

الفرع الأول: الرقابة عن طريق التفتيش

لم يعرف المشرع الجزائري التفتيش وترك ذلك إلى الفقه، حيث تنص المادة 81 من الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم على أن: التفتيش يباشر في جميع الأماكن التي يمكن العثور فيها على أشياء أو وثائق يكون كشفها مفيدا لإظهار الحقيقة⁽¹⁾.

ويقصد بالتفتيش كأسلوب ينصرف أساسا إلى فحص سلامة الأعمال الإدارية سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وهو الذي يباشر لغرض إداري لا علاقة له بجريمة يجري فيها التحقيق بهدف جمع الأدلة وكشف الحقيقة، وعلى ذلك فهو يخرج عن نطاق إجراءات التحقيق الجنائي، ولا تلزم لإجرائه توافر دلائل على وقوع الجريمة أو توافر صفة الإختصاص بالتحقيق فيمن يأذن به.

(1) قديوري إبراهيم، التفتيش في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون جنائي، سنة، ص 16.

حيث تترجم نتائج التفتيش في شكل إحصائيات وتقارير خاصة معدة لهذا الغرض تبين مدى تحقيق الأداء والأعمال والإنجازات التي تتم من البرامج ومدى سلامتها أو وجود مواطن خطأ فيها، وأسبابه وتحديد مسؤوليته عنه، وما يتبع ذلك من جزاءات معنية تقترح في هذا الصدد وهو يتطلب لإجرائه بطبيعة الحال ضرورة تمكين القائمين عليه من الإطلاع على السجلات والوثائق والبيانات التي توضح تحقيق هذا الأداء أو تلك الإنجازات ونستخلصها فيما يلي:

أولاً: التفتيش عن طريق التقارير

وهي تلك التقارير الدورية العادية التي يقوم بها الرؤساء المباشرين أداء مرؤوسيهم وقياس قدراتهم، وتطور تلك القدرات وهي وسيلة شائعة الإستعمال في الرقابة حيث تأخذ بها في الغالب كافة النظم الإدارية، وذلك لما تتميز به من سهولة في الإعداد و دقة ووضوح لإعتبارها وسيلة هامة للاتصالات بين مختلف المستويات وما تتضمنه من معلومات وبيانات خاصة من المستويات الدنيا إلى مستويات الإدارة العليا، حيث يشترط في التقارير أن تكون صحيحة ودقيقة وواضحة بالإضافة إلى أن تكون صادقة في إجراءاتها بطريقة سليمة بما يحقق فعالية عرض التقارير، وسهولة إستيعاب محتوياتها ويجب أن تكون موضوعية وواقعية بما يتعلق الموضوع الذي تتناوله أو تعرضه إضافة إلى أن تكون ملائمة وتقدم في الوقت المناسب⁽¹⁾، وتتألف التقارير الإدارية من عناصر عديدة منها:

1-العنوان: تقرير الإدارة هو ببساطة مستند في شكل تقرير يعمل على قياس أداء العمل ويساعد في عملية اتخاذ القرار لهذا السبب من المهم أن يكون لها عنوان، لذلك نظراً لوجود تقارير للإدارات والأغراض المختلفة، سيساعد العنوان على تحديد الموضوع بسرعة وكفاءة.

2-السياق: يعد وضع السياق عنصراً آخر لا غنى عنه ويسمح لمستلم التقرير فهم ما سيتم تحليله في الصفحات التالية، يجب أن يكون هذا النص موجزاً وموضوعياً ليكون بمثابة مقدمة للمقاييس والإحصاءات والنتائج التي سيتم تقديمها.

(1)الموقع الرسمي لرقابة التفتيش <https://lawgeregypt.net> تم زيارته بتاريخ 06 أفريل 2023 على الساعة 15:31 مساءً.

3-الأهداف: يتم إعداد كل تقرير إداري لسبب ما لذلك يجب تذكر إدراج الأهداف المستند والتركيز على ما هو مهم ومفيد للعمل، ويجب أن تكون التقارير الإدارية سهلة التحليل ويجب أن يكون هدفها واضحا جدا، لذلك حتى قبل البدء في الكتابة يجب تحديد المعلومات التي سيتم تقديمها بحيث تتوافق مع الهدف.

4-الملخص: هو نص للقراءة السريعة يحتوي فقط على المعلومات الأكثر صلة في التقرير، بهذه الطريقة يمكن للمديرين تجنب الإضطرار إلى قراءته بالكامل في كل مرة يتعين عليهم اتخاذ القرار حيث يعمل الملخص على التحسين الوقت ويؤدي إلى قرارات أسرع وأكثر أمانا.

5-النتائج: في النهاية يجب أن يحتوي التقرير الإداري على منطقة لعرض النتائج، في هذا العنصر يجب علينا إدراج جميع الملاحظات ذات الصلة التي تم إجراؤها بالإضافة إلى الإحصائيات والجدول والرسوم البيانية والمقاييس الأداء التي تمت ملاحظتها⁽¹⁾.

ثانيا: البيانات الإحصائية

تعتبر البيانات الإحصائية من أهم الأدوات والوسائل التي تستخدم في الرقابة وخاصة إذا عرضت هذه البيانات على هيئة أشكال أو خرائط أو رسوم بيانية، ومن هنا يعد التحليل الإحصائي لنواحي النشاط الذي لا يتيسر تسجيل نتائجه أو توضيحه محاسبيا مثل ما يتصل بالتطور التاريخي للأعمال والتوقعات التي تجرى عنها والمقارنات على أساس السلاسل الزمنية وسير العمليات الجارية، كما يمكن المقارنة بين الأرباح بحجم الإستثمار في الشركات أو عدد المستفيدين من الخدمة بحجم الموازنة أو بعدد العاملين في إحدى الدوائر الحكومية، حيث إن مثل هذه الإحصائيات تساعد المستويات الإدارية على التعرف واتخاذ القرارات الصحيحة⁽²⁾.

ثالثا: تفتيش السجلات

فهي تستخدم كوسيلة رئيسية للرقابة الإدارية حيث تستخرج منها بيانات عن الأداء الفعلي للأعمال، كما تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازها.

⁽¹⁾الموقع الرسمي لرقابة التفتيش عن طريق التقارير <https://www.almarsal.com> تم زيارته بتاريخ 15أفريل 2023 على الساعة 12:53 صباحا.

⁽²⁾عبد السلام هابس السويقان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية، المرجع السابق، ص 394.

وتعتبر السجلات الإدارية مجموعة من المستندات والوثائق غير المتداولة التي تخص مؤسسة ما أو تنظيم ما أو شركة ما، حيث تشمل هذه السجلات على جميع المواد والبيانات الواقعية والتقنية والعلمية والتي يستخدمها صاحب العمل أو الإداري في الإعتبار عند عمليات اتخاذ القرار كما يتم تجميع السجلات الإدارية لأغراض تنظيمية مختلفة.

1-أنواع السجلات الإدارية

تتعدد السجلات التي تكون محل الرقابة في المرافق العمومية على عدة مناحي ويمكن أن نجملها فيما يلي:

أ- **السجلات السياسية:** وهي السجلات التي تتعلق بالمنظمة مثل الخطط والأساليب والتقنيات أو القواعد التي اعتمدها الشركة أو المنظمة لتنفيذ مسؤولياتها ووظائفها وتشمل هذه ثلاث فئات أساسية وهي الوثائق التنظيمية، والمستندات الحاكمة، ووثائق الإبلاغ.

ب- **السجلات التشغيلية:** وهي السجلات اللازمة لتنفيذ السياسات والإجراءات والتعليمات الإدارية، تشمل هذه السجلات التفويضات، أو السجلات الإجرائية، أو السجلات التي تعطي التوجيه، أما القيمة التشغيلية تعني فائدة السجل في إدارة أعمال الشركة أو المنظمة.

ج- **السجلات المتعلقة بالتوظيف وسجلات المراسلات:** وهي سجلات الموظفين القدامى في المؤسسة حيث تضمن هذه السجلات الحقوق القانونية المرتبطة بالتوظيف كما تتضمن سجلات الرواتب أما سجلات المراسلات فهي تشمل على الرسائل، التعاميم، المذكرات، الإخطارات.

د- **السجلات القانونية:** وهي السجلات التي تفي بالمتطلبات القانونية للمؤسسة، والتي تحافظ بدورها على الإجراءات القانونية وتعمل على تلبية المتطلبات، والإجراءات القانونية كما تتضمن مستندات عقد التأسيس والنظام الأساسي والقواعد واللوائح الحكومية وما إلى ذلك⁽¹⁾.

هـ- **السجلات المالية:** وهي تلك السجلات التي لها قيمة مالية تتعلق بالمعاملات المالية للشركة، وقد تحتوي هذه السجلات على الميزانيات، وكشوف المرتبات والقوائم، والسجلات المحاسبية، بعد أن تخدم السجلات الغرض الإداري الأساسي، وقد يكون من الضروري الإحتفاظ بها، لتوثيق إنفاق الأموال العامة، وحسابها لأغراض التدقيق ومتطلباته.

(1) الموقع الرسمي للسجلات القانونية <https://mawdoo3.com> تم زيارته بتاريخ 16 أبريل 2023 على الساعة 12:45 صباحا.

و- **السجلات محاسبية:** وهي السجلات المتعلقة بالمعاملات المالية الخاصة بالمرافق العمومية والتي لا بد من توافرها في كل مؤسسة حفاظا على المال العام أنه يمكن أن تزيد أو تنقص عن هذا الحد المشار إليه، سجل الإيرادات وسجل النفقات وسجل الصندوق اليومي وسجل الصندوق الشهري سجل التحصيل سجل الوصولات سجل الاستلام سجل التسليم.

ز- **سجلات الشكاوى:** تنتم الإجراءات المتعلقة بسجلات الشكاوى والتحقيقات بأنها متكاملة ومتعاضدة فهي تؤكد من جديد على سيادة القانون، وتعزز الكفاءة المهنية للعاملين في الدوائر العامة وتبني الثقة في مؤسسات الدولة ويمكن أن تساعد على تحسين ظروف العمل للموظفين العاملين وحمايتهم كما أنها تساعد المسؤولين وغيرهم على تحديد المجالات التي تحتاج إلى الإصلاح⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة عن طريق التظلمات والشكاوى

التظلم أو الشكوى الإدارية هي تلك الشكاية التي يرفعها الأفراد ضد قرار إداري غير مشروع أو قرار مشروع قد ألحق ضررا بمراكزهم ومصالحهم القانونية، وبواسطة التظلم الإداري يطلب صاحب الشأن من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغائه بصورة تجعله متفقا مع روح القانون واللوائح الإدارية والقرارات الإدارية السارية المفعول وأكثر ملائمة لمتطلبات المؤسسات العامة والوظيفة العمومية، وتتعدد التظلمات الإدارية بتعدد الجهات الإدارية التي يجوز فيها و التي تختص بعملية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة، حيث تمارس الرقابة بناء على التظلم أو كما تسمى في القانون اللبناني (المراجعة الإدارية أو العريضة الإستجرامية) عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملائمتها نتيجة التظلم يقدم طلبها من صاحب المصلحة، وتختلف هذه التظلمات بحسب الأهمية التي يمنحها إياها المشرع، حيث تكون إجبارية أحيانا عندما يلزم الأفراد بإتباعها قبل سلوك طريق الطعن القضائي فيكون بهذا التظلم شرطا لقبول دعوى الإلغاء، وأن التظلم يحدث بعد صدور أي تظلم أو سوء معاملة أو حدوث أحداث غير عادلة أو غير مناسبة وتقدم للإدارات العليا حتى يتم النظر فيها وتنفيذها ومن الممكن أن يكون التظلم مقدم ضد الإستهاء من

(1) الموقع الرسمي لسجلات الشكاوى <https://www.aman-palestine.org> تم زيارته بتاريخ 22 ماي 2023 على الساعة 20:00 مساء.

شيء محدد أو تعاسته أو الإحباط أو حدوث إهمال أو عدم الكفاءة المتوقعة أو عدم الإنتاجية المطلوبة وهذه بعض الحالات التي يمكن تقديم التظلم من أجل تصحيحها لذلك قد يصدر بعدها عواقب بسبب إهدار وقت العمل أو بسبب خفض جودة العمل أو عند حدوث تمرد من قبل الموظفين⁽¹⁾. أما الشكاوى تكون في صورة إدعاء نصي مكتوب نتجه موقف إداري معين يقدمه موظف داخل مقر العمل ولكن التظلم يكون شكوى نصية مكتوبة ضد إنتهاكات لاتفاقيات متفق عليها أو مفاوضات غير عادلة قام بها إحدى الموظفين، حيث تقدم الشكاوى من أشخاص أو موظفين مشتكين نتيجة ضرر أو معاملة غير عادلة⁽²⁾، وتأخذ الشكاوى شكل غير رسمي ولكن التظلم يأخذ الشكل الرسمي، حيث تقوم الشكاوى من أجل القضايا البسيطة أو الصغيرة مثل السلوك أو الفعل غير المهني داخل مقر العمل ولكن التظلم يقدم نتيجة الإزعاجات الناتجة ضد القوانين غير القانونية أو حدوث أمور خارجة عن القانون أو سير عمل غير لائق⁽³⁾.

حيث يعتبر التظلم الإداري وسيلة من وسائل تحريك عملية الرقابة الإدارية وسيلة من وسائل حل المنازعات الإدارية بين الأفراد والسلطات الإدارية في الدولة إداريا و وديا، و كذلك يعتبر من الإجراءات الإدارية غير القضائية التي تهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي وفي حالة الفشل تدخل الإجراءات القضائية في التطبيق، ومن تم اعتبر التظلم الإداري أداة هامة للإدارة لكي تساعد نفسها فيما أصدرته من تصرفات وقرارات التي أصبحت محل موضوع الطعن بعدم الشرعية وتصحيحها بالتعديل الكلي أو الجزئي، ذلك بأن التظلم ماهو إلا إجراء لحل المنازعات القائمة بين الفرد والإدارة.

أولاً: أنواع التظلم

للتظلم أنواع عدة يمكن أن نجملها فيما يلي:

(1) حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2011، ص 44.

(2) سردار كاكه أمين ناكو، المرجع السابق، ص 38.

(3) الموقع الرسمي للرقابة عن طريق الشكاوى <https://www.almrsul.com/post> تم زيارته بتاريخ 06 أفريل 2023 على الساعة 04:07 ليلا.

1-التظلم الولائي

المقصود بالتظلم الولائي هو أن يتقدم صاحب الشأن بطلبه إلى السلطة مصدرة القرار بغرض إعادة النظر فيه، إما بالإلغاء أو التعديل أو استبداله بأخر وذلك حسب ما تملكه السلطة الإدارية من صلاحيات في هذا الشأن.

أي هو ذلك الإجراء الإداري المتضمن احتجاج المتظلم ضد قرار إداري فردي أو تنظيمي محدد ومعين، مؤسسا احتجاجه على عدم شرعية القرار الإداري وعلى تأثيره في المركز القانوني موجها إلى مصدر القرار نفسه، وهذا ضمانا لحقوق الأفراد لذا نص المشرع على أن المتظلم وفي هذه الحالة يقوم أو يحرك التظلم الإداري الولائي⁽¹⁾.

2-التظلم الرئاسي

من خلال ن المادة 830 من ق إ م و إ⁽²⁾ نجد أنها لم تشر إلى التظلم الرئاسي واكتفت بالتظلم الولائي وذلك بنصها "تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار"، فهل يفهم من صياغة هذه المادة أن المشرع تخلى عن التظلم الرئاسي، تمكن الإجابة في مشروع ق إ م و إ والذي نص ومهما يكن من أمر فإن التعديلات المقترحة قد استفادت من إحداث قوانين مقترحة تهدف إلى وضع آليات من شأنها ضمان الممارسة الحسنة للحقوق وللطعون الإدارية، ويفهم من المشروع ق إ م و إ من خلال ما جاءت به المادة 830 أن المشرع تخلى عن التظلم الرئاسي تبسيطا للإجراءات وتفاديا لنقل الإجراءات والتباطؤ في تنفيذها والتي لا تساهم في تحسين صورة الخدمة العمومية المناطة بالعدالة، فربما أن من أهم أسباب تخلي المشرع عن التظلم الرئاسي هي المساوئ التي كانت تكتنفه في صعوبة توجيهه وكثيرا ما كان القاضي يخطئ في توجيه هذا النوع من التظلمات من رفض الدعاوى الإدارية بسبب سوء التوجيه وبالتالي يكون ضياع العديد من الحقوق بسببه⁽³⁾.

⁽¹⁾ عمار سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، نسخة معدلة، جامعة الجزائر بن عكنون، 2009، ص 82.

⁽²⁾ المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

⁽³⁾ عمار سلامي، المرجع السابق، ص 82.

3-التظلم الوجوبي

هو التظلم الذي يلزم المشرع الطاعن التقديم إلى جهة الإدارة قبل رفع الدعوى القضائية الإدارية، بحيث يعتبر التظلم هنا شرطاً لقبول الدعوى يترتب على تخلفه عدم القبول القضاء الإداري للدعوى⁽¹⁾، وتكون أهمية التظلم الوجوبي في منح الجهة الإدارية فرصة لمراجعة قراراتها الإدارية والتحقيق من مشروعيتها قبل الطعن فيها، وحسم المنازعات الإدارية ودياً مما يخفف العبء على المحاكم من النظر في العديد من القضايا في حال إذا ما ردت جهة الإدارة على طلب التظلم بالإيجاب.

4- التظلم الاختياري

كأصل عام وجد التظلم الإداري كوسيلة ودية لحل المنازعات الإدارية قبل اللجوء إلى القضاء وذلك كسباً للوقت، وإعطاء فرصة لجهة الإدارة لممارسة نوع من الرقابة الذاتية على مشروعية قراراتها الإدارية، وبهذا يعتبر التظلم وسيلة جوازية يجوز للمتضرر من القرار الإداري التظلم أو عدم التظلم بحسب رغبته، وأن الإستثناء من ذلك هو الوجوب متى إشتراط القانون التظلم وهذا النوع من التظلمات مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به اختيار إلى الجهة الإدارية إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل ولوج سبيل الدعوى القضائية أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من التعديل أو إلغاء القرار الإداري بواسطة الدعوى القضائية⁽²⁾.

ثانياً: النتائج المترتبة على التظلم الإداري

حسب المادة 830 من ق إ م إ، يهدف التظلم الإداري إلى إيجاد حل ودي للنزاع القائم بين المتظلم والإدارة، ويتجسد هذا البحث في قرار يعبر على موقف الإدارة من التظلم، وعدم وقف تنفيذ القرار الإداري محل التظلم، فليس للتظلم الإداري أي اثر بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع التظلم وتبقى هذه الإمكانية من إختصاص إرادة الإدارة فقط، فالتظلم إذا رفع في الميعاد المطلوب وكان واضح الدلالة من شأنه أن يكون سبباً في إمتداد رفع الدعوى حسب المادة

⁽¹⁾ عبد الحكيم أحمد علي رويحة، التظلم الإداري كوسيلة ودية لإنهاء المنازعات الإدارية، كلية قانون، جامعة مصرانية، ليبيا، 2022، ص1025.

⁽²⁾ عبد الحكيم أحمد رويحة، المرجع السابق، ص1026.

829 و907 هو أربع أشهر يبدأ حسابها من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي المخاصم أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي المخاصم، وبالتالي فإن للمتظلم في حال إختياره رفع التظلم الإداري ولم ترد الإدارة خلال مدة شهرين التالين لتاريخ رفع التظلم أمامها فإن الميعاد هنا يمدد فيصبح 4 أشهر+شهرين+شهرين لكي يلجأ إلى القضاء الإداري أما إذا ردت الإدارة بالرفض خلال المدة الممنوحة لها ففي هذه الحالة للمدعي أجل شهرين يسري من تاريخ تبليغه قرار رفض التظلم لرفع دعواه.

تدخل كل من المشرع والقضاء الفاصل في المواد الإدارية لوضع القواعد العامة للتظلم الإداري المسبق ويشكل ق ا م و م الإطار القانوني العام لشرط التظلم الإداري المسبق⁽¹⁾.

الفرع الثالث : الرقابة عن طريق أجهزة متخصصة

إن الرقابة الإدارية من خلال أجهزة متخصصة وإن كانت تعد أيضا من مستويات الرقابة الداخلية حيث تباشر في نطاق الإدارة أو في نطاق السلطة التنفيذية تماما كالرقابة الرئاسية إلا أنها تفترق عن هذه الرقابة الأخيرة في إستقلال أجهزتها عن المرافق أو التنظيمات محل الرقابة، ومن مظاهر هذا الإستقلال أنها تلحق عادة بالمستوى القيادي الأعلى للإدارة أو السلطة التنفيذية مثل رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء، مجلس الوزراء وغيرهم، كما أنها تعطي العديد من الضمانات التي تمكنها من أداء وظيفتها الرقابية بجدية وموضوعية مثل الإستقلال المالي والإداري وتمتع أعضائها بحصانات معينة منحها سلطات واسعة للحصول على البيانات والمعلومات التي تطلبها من كافة أجهزة الإدارة كما أنها تفترق عنها أي عن طريق رقابة رئاسية من ناحية أخرى في مباشرة كل جهاز من أجهزتها للرقابة على كافة التنظيمات الإدارية في الدولة وليس على تنظيم إداري معين، حيث تفترق الرقابة عن طريق أجهزة متخصصة عن الرقابة الرئاسية فيما تتمتع به أجهزتها من تخصص في مجال النشاط الإداري بمعنى أن كل جهاز من أجهزتها إنما يباشر رقابته فقط عن نشاط معين، فنجد مثلا أن هناك جهازا لرقابة الشؤون المالية والمحاسبية لمختلف الأجهزة الإدارية في الدولة وثانيا لرقابة شؤون الأفراد وثالثا لرقابة مخالفات

⁽¹⁾بوزيفي شريفة، التظلم الإداري كآلية لفض النزاع الإداري، مجلة صوت القانون، جامعة الجزائر، 2020، 893.

الإدارة والمالية التي تقع من الموظفين أثناء تأديتهم لوظائفهم وغيرها، فالرقابة عن طريق أجهزة متخصصة تتسم بالحياد والموضوعية نتيجة إستقلال وحصانة أعضائها وما يتمتعون به من سلطات تمكنهم من مباشرة الرقابة على خير وجه⁽¹⁾. وهذا لا يوجد في الواقع نمط معين للرقابة من خلال أجهزة متخصصة، إذ تقوم كل دولة بإختيار ما يلائم ظروفها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية من تلك الأجهزة.

أولاً: الهيئة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد

لقد نص قانون رقم 06-01⁽²⁾ على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 7 فبراير سنة 2012 نظامها القانوني وكيفية سيرها، حيث تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ إستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد ولقد حددت تشكيلة الهيئة الوطنية وتنظيمها وكيفيات سيرها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في فبراير 2012 حيث تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، وقد جدد المشرع الجزائري التسمية الخاصة بها ووسع من صلاحياتها كما أضفى عليها القوة الدستورية من خلال التعديل الدستوري الأخرى حيث تمت تسميتها بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

1- اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

للهيئة الكثير من المهام والصلاحيات سواء السابقة للتعديل الدستوري أو اللاحقة له وسنحاول الإشارة إليها جميعاً، حيث تضمنت المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ولقد تم

⁽¹⁾ عبد السلام هابس السويقان، المرجع السابق، ص 355.

⁽²⁾ قانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 14، المؤرخة في 08 مارس 2006.

تفصيلها بدقة في المرسوم رقم 413/06 وتتنوع هذه الصلاحيات في الغالب ذات طبيعة استشارية منها:

-إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وذلك عن طريق وضع برنامج عمل للوقاية من الفساد وان هذه السياسة تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في سير الشؤون والأموال العمومية .

-تقديم التوجيهات وإقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد للهيئات والمؤسسات سواء كانت عامة أو خاصة.

-إعداد برامج تحسيسية هدفها توعية وتحسيس المواطنين بكل الآثار الناجمة عن ظاهرة الفساد.

-جمع المعلومات واستغلالها للكشف عن الظاهرة والعمل بإستمرار على تفعيل الإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد من خلال التقييم الدوري للأدوات القانونية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته.

2- تقييم عمل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال هذه الصلاحيات يتضح لنا أن المشرع الجزائري منح عدة صلاحيات لهذه الهيئة قصد وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، إلا أن هذه الصلاحيات في أغلبها ذات طابع وقائي استشاري تحسيبي وبالتالي محدودية دور هذه الهيئة في تقصي جرائم الفساد في تحريك الدعوى العمومية في حالة معاينة هذه الجرائم فهي مقيدة وتكتفي بإبداء الرأي فقط لأنها تابعة لرئيس الجمهورية فهي خاضعة للسلطة التنفيذية الأمر الذي يدل على أن المشرع الجزائري قد وقع في تناقض عندما اضى صفة الإستقلالية على هذه الهيئة من جهة وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة اخرى⁽¹⁾.

(1) محمد خليفة، دور الهيئات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة السياسة العالمية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، العدد 02، 2020، ص820.

وقد قام المؤسس الدستوري في التعديل 2020 بترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي ينطبق لها الدستور 2016 في فصل الهيئات الإستشارية إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أن أهم النطاق التي تضمنها التعديل الدستوري 2020 منها الإعتراف الصريح للمشرع بالطابع السلطوي لهذه المؤسسة حيث سماها بصريح العبارة على أنها سلطة عليا وما يحمله هذا المصطلح من دلالات القوة في صنع للقرارات التي تواجه أعمال الآخرين، وجاء في النص المادة 204 من دستور 2020 السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على أنها مؤسسة مستقلة⁽¹⁾، في أداء وظائفها ومدعومة من طرف السلطة التنفيذية لاسيما مؤسسة رئاسة الجمهورية.

ثانيا: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة عليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية التي تحكمها المادة 170 من دستور 1996 بصيغته المعدلة بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 بتاريخ 15 نوفمبر 2008⁽²⁾، والمادة 199 من دستور 2020: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العامة العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"⁽³⁾.

أسس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من الدستور 1976 ونصت عليه المواد 160 من الدستور 1989 والمادة 170 من الدستور السالف الذكر وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، يخول الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم للأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أغسطس 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث يراقب المجلس كل من الهيئات العمومية

(1) هنانمليكة، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، جامعة نور البشير بالبيض، الجزائر، العدد 08، 2020، ص 18.

(2) أنظر المادة 170 من دستور 1996.

(3) أنظر المادة 199 من دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-422 في 30-12-2020 ج ر 82 لسنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020.

بإختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات المختلطة التي نملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، كما يؤهل لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما كانت وضعيتها القانونية، بمناسبة حملات التضامن الوطني⁽¹⁾.

1- إختصاص مجلس المحاسبة

تكمن مهمة هذا المجلس في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد، والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية الالتزام بتقديم الحسابات والشفافية في إدارة المالية العمومية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة مختلف أشكال التزوير والممارسات غير القانونية. يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال رقابة نوعية التسيير من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد⁽²⁾:

أ - الرقابة والتقييم:

يتولى مجلس المحاسبة في إطار ممارسته لصلاحياته الإدارية رقابة وتقييم على مستوى الهيئات الخاضعة لرقابته:

- الاستخدام الجيد للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية.

- نوعية تسيير هذه الهيئات من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد بالنظر للأهداف والوسائل المستخدمة.

ب- التأكد: حيث يتأكد مجلس المحاسبة مما يلي:

- مطابقة العمليات المالية والمحاسبية للهيئات الخاضعة لرقابته مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- وجود آليات وإجراءات الرقابة والمراجعة الداخليين وملائمتها وفعاليتها وفعاليتها.

(1) بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013، ص37.

(2) الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: <https://www.ccomptes.dz/ar> تاريخ الدخول: 11 ماي 2023 على الساعة 14:00.

ج- التوصية:

يوصي مجلس المحاسبة في نهاية تحرياته وتحقيقاته باتخاذ أي تدابير تحسين يراها ضرورية.

ثالثا: وسيط الجمهورية

يهدف المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 إلى وضع قواعد صلبة لعلاقة جديدة بين المواطن والإدارة مبنية على مفهوم المشاركة في دولة القانون التي تعتمد على قيم العدالة والإنصاف، ولقد تجسد ذلك من خلال المهام التي أسندت إلى الوسيط لاسيما في مجال المتابعة والمراقبة العامة، الأمر الذي يسمح بتقييم العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا من خلال استقبال المواطنين ومعالجة شكاويهم وتنظيم جاسات للإستماع، وفي هذا السياق تتم دراسة العرائض بشكل منصف وباستخدام مناهج الحوار والإقناع⁽¹⁾.

1- تعيين وإنهاء مهام الوسيط الجمهورية

يعين وسيط الجمهورية وبحسب نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 في مرتبة تشريفية لوزير دولة، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها⁽²⁾ وهو ما تجسد فعلا بمقتضى المرسوم الرئاسي 20-45 المتضمن تعيين السيد كريم يونس وسيطا للجمهورية، ما يبين أن المشرع توجه إلى إعتقاد آلية المرسوم الرئاسي في تعيين الوسيط وإنهاء مهامه كآلية قانونية تدخل ضمن نطاق الإختصاص السلطة التنظيمية التي تعود إلى رئيس الجمهورية، والتيتكرس تبعية الوسيط لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية حيث تجرده من أية استقلالية اتجاه السلطة التنفيذية مقارنة بغالبية الدول التي تتبنى نظام الوساطة، هذه الأخيرة التي عملت غالبيتها على تكريس طابع الإستقلالي للهيئة من خلال إقصاء أي دور للسلطة التنفيذية بشأن عملية التعيين شخص الوسيط أو إنهاء مهامه، سواء باعتمادها على أسلوب انتخاب على غرار السويد أو بنصها على

(1) المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر، العدد 9، المؤرخة في 19 فبراير 2020، ص.4.

(2) أنظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45.

استقلالية الهيئة صراحة ضمن قانونها التأسيسي لتأكيد عدم تبعيتها لأية سلطة على غرار فرنسا⁽¹⁾ وهو ما كان يجدر بالمشرع الجزائري أن يكرسه أيضا بدلا من أن يسير على نفس المنهج الساري من خلال المرسوم الرئاسي السابق رقم 96-113 المؤسس لهيئة الوسيط⁽²⁾.

2-الصلاحيات المحدد لوسيط الجمهورية

لقد وسع المرسوم الرئاسي رقم 20-45 بمقتضى المادة 3⁽³⁾ منه، محل المتابعة الخاصة بوسيط كالمؤسسات العمومية، والإدارات والمرافق العمومية كما أشار من خلال نص المادة 2⁽⁴⁾ منه، لاختصاصات الوسيط المحصور في وجوب التدخل بسبب خلل في سير مرفق العمومي ومن زاوية أخرى قام بتضييق حق إخطار الوسيط كما حدد من مجال اختصاصاته الرقابي في القضايا التي لا تكون مطروحة أمام القضاء.

وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، ويتمتع وسيط الجمهورية بصلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

(1) سليمة فزلان، وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مجلة صوت القانون، المجلد الثامن، العدد الخاص، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2020، ص 322.

(2) المرسوم الرئاسي 96-113، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر، العدد 20، ل 31 مارس 1996، ص 5، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 20 أوت 1999، ج.ر، العدد 52، ل 4 أوت 1999، ص 5.

(3) المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45: "يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، وفي هذا الإطار يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق العمومي أن يخطر وسيط الجمهورية".

(4) المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45: "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية".

إن الرؤية التي كانت وراء إنشاء هذه الهيئة رؤية واقعية ومسؤولة تؤمن بضرورة تحسين الخدمة العمومية، من خلال مبادئ تطبيق الحكم الراشد، ومحاربة البيروقراطية والتعسف الإداري⁽¹⁾.

المطلب الثاني: المشروعية كأساس للرقابة الإدارية

حتى تكون عملية الرقابة الإدارية ناجحة، لا بد لها من أسس وقاعدة متينة تستند إليها من أجل تحقيق رقابة فعالة لا بد أن تخضع لمبدأ المشروعية والذي سنتناول مضامينه كأساس للرقابة من خلال ما يلي:

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الحكام والمحكومين للقانون بمعناه الواسع ويتفق الفقه في غالبية على أن مبدأ المشروعية يعني سيادة القانون، حيث أنهما مفردان مترادفان، وبموجب مبدأ المشروعية فإنه يجب خضوع السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) للقانون بمعناه الواسع بحكم أن هناك تلازم وتكامل بين السلطة والقانون، وأن تنفيذ كل منها في جميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها بأحكام القانون⁽²⁾، وهذا هو مفهوم مبدأ المشروعية بمعناه الواسع، وهذا المبدأ لا يمكن تجاوزه حتى في الظروف الإستثنائية فإنه يصبح فقط أكثر مرونة ويجب تطبيقه. أما مفهوم مبدأ المشروعية بمعناه الضيق فهو خضوع الإدارة للقانون لدى قيامها بأعمالها الحكومية وممارسة أعمالها الإدارية سواء كانت قانونية أو مادية والعمل ضمن دائرته وإطاره العام، وأن تلزم الإدارة في جميع أعمالها بكافة القواعد القانونية الملزمة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وتبعاً لمبدأ تدرجها، حيث يرى الفقيه الكبير العميد دوجي Duguit أن جوهر الشرعية هو خضوع كل تصرف لقاعدة القانون وإذا كانت تصرفات الأفراد وخضوعها للقانون لا تثير جدلاً فإن تصرفات السلطات العامة ووجود ما

(1) الموقع الرسمي لوساطة الجمهورية: <https://mediateur.el-mouradia.dz> تاريخ الدخول: 11 ماي 2023 على الساعة 16:00.

(2) عصام الدبس، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة، ط1، عمان، 2010، ص 43.

يلزمها على إتباع قاعدة القانون هو القضية الأساسية بالنسبة لمبدأ المشروعية أي مدى توافق تلك التصرفات والأعمال الصادرة من السلطات العامة مع القواعد القانونية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أهداف مبدأ المشروعية

قد يمثل مبدأ المشروعية من جهة حماية بالنسبة لحقوق وحرّيات الأفراد فهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل إعتداء، فلو أخذنا على سبيل المثال حق الملكية فهو حق من حقوق الإنسان كفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 17 منه وثبته العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومن جهة أخرى فهو حق ثابت أيضا في دساتير الدول على إختلاف نظامها السياسي، ومكرس في القوانين المدنية، فإن الإعتداء على هذا الحق بمباشرة إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة من قبل أحد الجهات الإدارية المخولة ودون مراعاة الجوانب الإجرائية فإن قرار النزاع على هذا النحو صدر مخالفا لماقرره القانون، بما يصح معه نعتة بالقرار الغير المشروع ومثال ذلك هو البطلان والإلغاء إما من جانب سلطة إدارية أو سلطة قضائية، ومن هنا تبين لنا أنه لولا مبدأ المشروعية لضاع حق الملكية، بل وكل حق أيا كانت طبيعته لذلك ذهب الفقه في فرنسا إلى إبراز دور القاضي الإداري في الربط بين القرار المطعون فيه، وبين القواعد القانونية باعتبارها الحارس الأمني لقواعد القانون من أن تنتهك نتيجة عمل من أعمال الإدارة، ولا يكفل مبدأ المشروعية حماية حقوق الأفراد فقط، بل يحمي أيضا ويصون حرّياتهم ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترف لها في كل الأنظمة القانونية بإتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام فإن ممارسة هذه السلطة مفيدة بمراعاة مبدأ المشروعية فلا يجوز للسلطة الإدارية إتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار ودواعي النظام العام فإن ثبت ذلك تعين النطق بإلغاء القرار الإداري إما من جانب القضاء بعد رفع الأمر إليه أو من جانب السلطة الإدارية⁽²⁾.

(1) عبد المنعم الضوى، القرارات الإدارية وتحقيق مبدأ المشروعية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الإسكندرية، 2018، ص 9.

(2) أعمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، ط1، عمان، 2011، ص 21.

الفرع الثالث: ضمانات مبدأ المشروعية للرقابة الإدارية

وهي الرقابة التي تباشرها الإدارة نفسها فهي الرقابة ذاتية وتتم صورها بأحد الشكلين فقد تمارس السلطة الرقابة على القرارات مثلا الإدارة مصدرة القرار ذاته وقد تمارس الرقابة جهة إدارية خارجية عادة ما وتتميز الرقابة الإدارية أنها لا تنصب فقط على مشروعية العمل، بل على ملائمة أيضا لظروف المكان والزمان، فهي رقابة شاملة والأصل عدم خضوعها لشكليات وإجراءات ما لم يقض القانون بخلاف ذلك كما تتميز الرقابة الإدارية بالسرعة وبساطة الإجراءات بما يمكن من تحقيق غايتها في آجال معقولة. ويعاب على الرقابة الإدارية أنها رقابة غير حيادية وغير موضوعية وأنها تجعل من جهة الإدارة خصما بإعتبارها مصدرة القرار أو من صدر عنها العمل المطعون فيه وحكما بإعتبارها هي من تفصل في التظلم أو الشكوى المرفوعة إليها وما يؤكد وجود هذه الظاهرة أن الإدارة في كثير من الأنظمة القانونية لا تلتزم بالرد على التظلمات المرفوعة أمامها وتجعل المواطن معلقا ينتظر الإجابة إلى غاية إنتهاء الأجل المحدد قانونا بما يمكنه من اللجوء للقضاء المختص بعد إنتهاء هذا الأجل. تكون سلطة الوصاية الإدارية والتي قد تتبادر إلى سحب القرار أو تعديله أو تعليق سريانه⁽¹⁾.

(1) أعمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، نفس المرجع، ص 43.

خاتمة

إن ممارسة الإدارة لنشاطها يكون عن طريق الرقابة الذاتية وهو أمر خوله القانون والتنظيم من خلال التسلسل والعرف الإداريين، ومنه الرقابة الإدارية التي تعتبر إحدى العمليات والوظائف المهمة على مستوى المرافق العامة، حيث تحتل موقعا هاما ولا يمكن لها أن تحقق نتائج حسنة إلا إذا إعتمدت على نظام رقابي يعتمد على إطار قانوني مرن وواضح ليتكيف ويتمشى مع كل الوظائف وفق أساليب ووسائل متطورة تعتمد على الحداثة والتكنولوجيا، وعليه يمكن القول أن الرقابة الإدارية على المرفق العام ضرورية، ولكن لا بد أن تمارس بطرق علمية معقولة ومدروسة بشكل أفضل حتى تتم استمرارية سير هذه المرافق التي تتأرجح سلطة إختصاصها بين السلطة التنفيذية والتشريعية تبعا لنظام الدولة المنتهج، فبالنسبة للمشرع الجزائري فإن السلطة التنفيذية هي صاحبة الإختصاص في إنشاء المرافق الوطنية فيما عدا المرافق التي يتحتم أن يكون إنشاؤها بقانون، أما المرافق المحلية فبحكم اسمها فهي تهم الأفراد المقيمين في دائرة إقليم معين فقد خول القانون للجماعات سلطة تقديرية في إنشائها، أما عملية إلغاء المرافق العمومية تعد وضع حد لنشاطها من الأمور التقديرية التي منحت للإدارة وهذه العملية تتم بنفس الوسيلة التي تم بها إنشاء المرفق العام إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك.

لذا فإن دوام السير الحسن للمرافق العمومية بانتظام واطراد يتطلب توفر ضمانات منها تشريعية وأخرى قضائية كتنظيم ممارسة حق الإضراب، وممارسة حق الإستقالة، وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرافق العمومية.

ولقد كفل المشرع من خلال العديد من الإجراءات والضوابط مراقبة المرافق العمومية وذلك حتى لا تتعسف الإدارة ضد المواطن من جهة، ومن جهة أخرى حتى يتسنى للمرفق أن يسير سيرا حسنا وفق المتطلبات والشروط القانونية التي وجد لأجلها، وقد كرس المشرع ذلك فعليا من خلال تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية لاسيما تلك التي تكون عن طريق الأجهزة المتخصصة كمجلس المحاسبة و السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكذا

وسيط الجمهورية الذي يعتبر بحق إضافة نوعية تساهم في ديناميكية الإدارة وحللت مختلف أوضاعها العالقة، سواء تعلق الأمر بتفعيل الأسس النظرية أو القانونية.

وفي الأخير ختمنا دارستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المرافق العامة بخاتمة أسفرت عن بعض النتائج التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- تعتبر الرقابة الإدارية من خلال مختلف وسائلها وأسسها الاستراتيجية الأنجع للحفاظ على المرافق العمومية وكفالة ديمومتها.
- إن دوام السير الحسن للمرافق العمومية بانتظام واطراد يتطلب توفر ضمانات منها تشريعية وأخرى قضائية منها تنظيم ممارسة حق الإضراب، تنظيم ممارسة حق الإستقالة، سن قواعد خاصة لحماية أموال المرافق العمومية.
- إن طريقة المؤسسة العامة في إدارة المرافق العمومية في الجزائر ارتبطت ارتباطات وثيقة بالتطور الإقتصادي و السياسي للدولة، أين يتم إنشاء المؤسسة الوطنية من طرف السلطات الإدارية المركزية المختصة ماعدا فئات المؤسسات التي يعود اختصاصها للقانون أي التشريع البرلماني.
- لقد نال مبدأ تكييف المرافق العمومية نصيبه في التشريع الجزائري وذلك من خلال عدة نصوص قانونية حرصا من المشرع عليها قصد مواكبة المرافق العمومية للتطورات والتغيرات ومسايرة حاجات الأفراد المتغيرة باستمرار.
- إن عملية إلغاء المرافق العمومية والتي هي وضع حد لنشاطها من الأمور التقديرية التي منحت للإدارة، وهذه العملية تتم بنفس الوسيلة التي تم بها إنشاء المرفق العام إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك من خلال النتائج المتوصل إليها نخرج ببعض التوصيات والمتمثلة في:
- إضافة نصوص قانونية تنظم موضوع الإضراب للموظفين العموميين في المرافق العامة بصورة توازن بين المصالح الضرورية، للمتعاملين وبين حفظ الصالح العام، على أسس مدروسة وواضحة.
- التقليل من أجهزة الرقابة وجمعها في جهاز واحد ذو طبيعة قوية بصلاحيات واسعة.

- منح وساطة الجمهورية سلطات أوسع في متابعة ومراقبة أعمال الإدارة.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر:

❖ القرآن الكريم برواية ورش عن نافع.
❖ المعاجم:

1. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، مصر، ط1، 2002.
2. عبد الغني أبو العزم، معجم الغني الزاهر، دار الكتب العلمية، لبنان، ط1، 2013.

❖ النصوص القانونية:

❖ الدساتير

1. التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر من خلال المرسوم الرئاسي 442/20 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر 82 لسنة 2020.

❖ القوانين

1. قانون 02-89 المؤرخ في 07 فبراير 1989 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، جريدة رسمية عدد 06.
2. قانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 14، المؤرخة في 08 مارس 2006.
3. قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011.
4. قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، المعدل والمتمم.
5. قانون رقم 22-13 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق 12 يوليو سنة 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

❖ الأوامر

1. الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات.
2. الأمر 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
3. الأمر 03/06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة عدد 46 لسنة 2006.

❖ المراسيم:

1. المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020.
2. المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر، العدد 9، المؤرخة في 19 فبراير 2020.
3. المرسوم الرئاسي 96-113، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ح.ر، العدد 20، ل 31 مارس 1996، ص 5، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 20 أوت 1999، ج.ر، العدد 52، ل 4 أوت 1999.
4. المرسوم التنفيذي رقم 92-65 المؤرخ في 12 فيفري المتعلق بمراقبة مطابقة المواد المنتجة محليا أو المستوردة.
5. المرسوم التنفيذي رقم 266-90 المتعلق بضمان المنتوجات والخدمات، جريدة رسمية عدد 40..
6. المرسوم التنفيذي رقم 90-39 المؤرخ في 30 جانفي 1990 المتعلق بمراقبة الجودة، جريدة رسمية عدد 05.
7. المرسوم التنفيذي رقم 266-90 المتعلق بضمان المنتوجات والخدمات، جريدة رسمية عدد 40.

✚ قائمة المراجع:

❖ المراجع العامة

1. أبي بكر جابر الجزائري، أيسر التفاسير لكلام العلي الكبير، المجلد1، مكتبة العلوم والحكم، ط1، المدينة المنورة،2002.
2. أحمد محيو، المحاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد إعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، د.ط، الجزائر، 1996.
3. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري، دار الجامعة الجديدة، د.ط، الاسكندرية، 2011.
4. حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2011.
5. خير الدين وموسى احدد، ادارة المشاريع المعاصرة،دار وائل للنشر والتوزيع، د.ط، عمان الأردن، 2012.
6. سرداد أمين ناكو، الرقابة والتفتيش الاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2016.
7. سعيد بوعلي، والآخرين، القانون الإداري، دار بلقيس، ط5، الجزائر، 2021.
8. طاهري حسين، القانون الإداري، والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2012.
9. عبد الحكيم أحمد علي رويحة، التظلم الإداري كوسيلة ودية لإنهاء المنازعات الإدارية، كلية قانون، جامعة مصراتة، ليبيا، 2022.
10. عبد السلام هابس السويقان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، د.ط، الإسكندرية، 2012.
11. عبد المنعم الضوى، القرارات الإدارية وتحقيق مبدأ المشروعية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الإسكندرية، 2018.
12. علي محمد يدير، القانون الإداري، د.د.ن، د.ط، بغداد، 1993.
13. عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر و التوزيع، ط2، الجزائر، 2007.

14. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، ط1، عمان، 2011.
15. عمار سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، نسخة معدلة، جامعة الجزائر بن عكنون، 2009.
16. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، د.د.ن، ط5، الجزائر، 2008.
17. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الأكاديمية العربية في الدنمارك، د.د.ن، د.ط، 2008.
18. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط، الجزائر، 2004.
19. محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، د.ط، مصر، 2006.
20. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2، عمان، الأردن، 2011.
21. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، إثراء للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2010.
22. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار ثقافة للنشر وتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2012.

❖ المراجع المتخصصة

1. بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دارالراية للنشر والتوزيع، ط1، الأردن - عمان، سنة 2015.
2. حميدي سليمان قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، ط2، عمان، 2010.
3. عصام الدبس، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة، ط1، عمان، 2010.
4. عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط3، أمان، القدس، د.س.

❖ المقالات

1. خرشي إلهام، الرقابة الإدارية كآلية مكملة لتفعيل جودة خدمات المرفق العمومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 01، جامعة سطيف2، 2022.
2. بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجزائر، العدد 11، 2018.

قائمة المصادر والمراجع

3. بوزيفي شريفة، التظلم الإداري كآلية لفض النزاع الإداري، مجلة صوت القانون، جامعة الجزائر، 2020.
4. محمد خليفة، دور الهيئات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، مجلة السياسة العالمية، جامعة عمار تليجي الأغواط، الجزائر، العدد 02، 2020.
5. هنان مليكة، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، جامعة نور البشير بالبيض، الجزائر، العدد 08، 2020.
6. سليمة قزلان، وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، المجلد 8، العدد الخاص، 2020.
7. قريقر فتيحة، الرقابة كآلية لحماية المستهلك، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، العدد 09، 2018.

❖ الرسائل و الأطروحات العلمية

1. بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، 2015.
2. ربيع أمينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص إدارة ومالية، 2016.
3. قدواري إبراهيم، التفتيش في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، مذكرة مكاملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون جنائي، 2014.
4. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013.

- <https://lawgeregypt.net>
- <https://www.almarsal.com>
- <https://mawdoo3.com>
- <https://www.aman-palestine.org>
- <https://www.ccomptes.dz/ar/>
- <https://www.almrsul.com/post>
- <https://mediateur.el-mouradia.dz/>

الفهرس

الصفحة	العنوان
	الإهداء
	التشكرات
	قائمة المختصرات
1	مقدمة
6	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للرقابة الادارية والمرافق العمومية
7	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
8	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية
8	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية لغة
9	الفرع الثاني: تعريف الرقابة الإدارية فقها
10	الفرع الثالث: تعريف الرقابة الإدارية قانونا
11	الفرع الرابع: خصائص الرقابة الإدارية
12	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية
12	الفرع الأول: الرقابة التلقائية
12	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية
16	الفرع الثالث: الرقابة الرئاسية
19	المبحث الثاني: مفهوم المرافق العمومية
20	المطلب الأول: تعريف المرافق العمومية
20	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
22	الفرع الثاني: عناصر المرفق العام
23	المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية
23	الفرع الأول: تقسيم المرافق من حيث طبيعة النشاط
26	الفرع الثاني: تقسيم المرافق بحسب نشاطها الإقليمي
27	الفرع الثالث: تقسيم المرافق بالنظر لسلطة الإدارة
29	الفصل الثاني: أطرسير المرافق العمومية وضوابط الرقابة عليها
30	المبحث الأول: أطرسير المرافق العمومية
30	المطلب الأول: المبادئ الأساسية لسير المرافق العمومية
30	الفرع الأول: مبدأ سير المرفق بانتظام واطراد (مبدأ الإستمرارية)
37	الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة
38	الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتعديل
38	الفرع الرابع: المبادئ الحديثة للمرافق العمومية
39	المطلب الثاني: ضوابط انشاء المرافق العمومية وانهاؤها

الفهرس

39	الفرع الأول: إنشاء المرافق العمومية
44	الفرع الثاني: تنظيم المرافق العمومية
45	الفرع الثالث: إلغاء المرافق العمومية
46	المبحث الثاني: ضوابط الرقابة الادارية على المرافق العمومية
46	المطلب الأول: وسائل الرقابة الإدارية
46	الفرع الأول: الرقابة عن طريق التفتيش
50	الفرع الثاني: الرقابة عن طريق الشكاوى والتظلمات
54	الفرع الثالث: الرقابة عن طريق أجهزة متخصصة
61	المطلب الثاني: المشروعية كأساس للرقابة الإدارية
61	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية
62	الفرع الثاني: أهداف مبدأ المشروعية
62	الفرع الثالث: ضمانات مبدأ المشروعية للرقابة الإدارية
64	خاتمة
67	قائمة المصادر والمراجع
74	الفهرس

ملخص الدراسة

ملخص الدراسة

تعتبر العملية الادارية عملية منظمة تحتاج خلال سيرها إلى من يرافقها ويشرف عليها من أجل تيسير عملها وتدارك أخطائها، ولا يتم ذلك إلا من خلال الرقابة الادارية التي تسير المرافق العمومية منذ نشأتها إلى حين إلغائها، والمتأمل الحضيف يجد أن التشريعات المختلفة كما التشريعات الوطنية قد سعت من خلال مختلف قواعدها إلى بث هذه الرقابة عن طريق جملة من الوسائل سواء الداخلية أو الخارجية الفردية أو الجماعية، وكذا عن طريق الأجهزة المتخصصة، ولعل الهدف من ذلك هو تأمين خدمات متميزة للمواطن والحفاظ على استمرارية المرافق العمومية وكذا التقليل من المنازعات القضائية اذا تعلق الأمر بأخطاء يمكن تداركها داخليا بحيث تؤدي إلى تثبيت مبدأ المشروعية الذي يعتبر الركن الركين لسير العملية الادارية برمتها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الإدارية، المرافق العمومية، إجراءات المتابعة، أجهزة الرقابة، مبدأ المشروعية.

The summary(abstract)

The administrative operation needs to be organized and needs to be supervised during its continuity to an accompaniment and a dealer, in order to facilitate its function and know its mistakes, it doesn't be without an administrative control; which it goes parallelly the public facilities; since its appearance to it will be cancelled; the principal viewer finds that the national legislations seek among the different rules to broadcast this control using a number of means either internal or external ones, individual or collective others; or among special devices. Thus; the only aim from this; is to insure the citizen services as premium ones; and to maintain the continuity of the public facilities; and to diminish the juridic disputes. If it concerns mistakes which we can backtrack them locally; in which they would be fixed to the principle of legality, which is considered as the pillar of the whole continuity of the administrative operation.

The keys: administrative control ; public facilities ; follow-up procedures; oversight devices; the principle of legality.