



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المركز الجامعي علي كافي تندوف

معهد الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام

تحت إشراف الأستاذ

أ. بلحاج بلخير

إعداد الطلبة

بوصبيع محمد

مخييطير عبد الجواد

لجنة المناقشة

رئيسا	المركز الجامعي علي كافي تندوف	أستاذ محاضر	د. لعبيدي عبد القادر
مشرفا ومقررا	المركز الجامعي علي كافي تندوف	أستاذ محاضر	د. بلحاج بلخير
مناقشا	المركز الجامعي علي كافي تندوف	أستاذ محاضر	أ. حمادينا عمار

السنة الجامعية

2024/2023

الإهداء

الحمد لله الذي أودع بني آدم العقل وأعطاه بذلك القدرة على جعل وسيلته الكفاح وغايته النجاح .
وصلي الله على صاحب الشفاعة سيدنا محمد النبي الكريم، وعلى آله وصحبه ومن تبعهم باحسان الى يوم
الدين وبعد:

نهدي هذا العمل إلى من سهروا على تربيتهما واللذين أنارا دربنا بدعواتهم وصلواتهم الذين قال الله في حقهم
"وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا"

إلى إخوتنا حفظهم الله وإلى الأساتذة الموقرون كل باسمه ومقامه وخصوصا الاستاذ "بلحاج بلخير" الذي
أفادنا بعلمه الغزير وكان له الفضل بعد الله سبحانه وتعالى في إتمام هذه المذكرة من توجيهات وملاحظات
قيمة وإلى كل من ساهم في إخراج هذا البحث إلى النور.

نرجو أن يكون هذا العمل خالصا لوجه الله عز وجل وأن تكون فيه الفائدة وأن يغفر الله لنا زلاتنا فيه
ويثبتنا على ما وفقنا إليه ويعلمنا ويكتبنا مع طلبة العلم اتباعا لسنة النبي الكريم عليه أفضل الصلاة
والسلام.

الشكرو التقدير

نبتدئ بالشكر والثناء على الله عزوجل الذي رزقنا حسن التوكل عليه وحسن إتمام هذا البحث.
يسرنا أن نتقدم بالشكر إلى فضيلة الأستاذ الدكتور " بلحاج بلخير " على مجهوده الكبير المتمثل في تقديم النصائح وتوجيهات الجوهريّة لكي يخرج هذا البحث على أتم صورة ونسأل المولى عز وجل أن يجعل هذا في ميزان حسناته
ونتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في هذا العمل ولو بكلمة محفزة أو معلومة أضيفت في هذا البحث.

وشكرا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون" سورة الروم الآية 41

مقدمة:

ظهر الفكر الإجرامي للإنسان حيث كان في البادئ الأمر يتمثل في مجرد أعمال جسدية، وقد تطور بتطور فكر الإنسان ووعيه، ليزداد خطورة يوماً بعد يوم وليخرج تهديده من نطاق الفرد وحده، بل يشمل أيضاً نطاق الدول مشكلاً عليها ضغطاً وعبئاً كان لا بد من مواجهته، ولعل أبرز ما يهدد كيان الدولة من جرائم هي جرائم الفساد¹ حيث يعتبر هذا الأخير من الظواهر القديمة التي عرفها الإنسان على مر العصور، وقد لا يتفق المفكرين في إعطاء تعريف كامل وشامل لمعنى الفساد لتعدد صورته واختلاف أنماطه من مجتمع إلى آخر، ولكن ما لا يختلفون عليه هو أن شيوع الفساد من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول.²

وينبئنا التاريخ أن هناك امبراطوريات كانت تملأ السمع والبصر زالت بسبب فشلها في محاربة الفساد، وهذا الأخير أصبح ظاهرة دولية تمس جميع المجتمعات من دون استثناء ومن جوانب مختلفة منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهو من أكبر الأزمات التي تواجه المجتمع الدولي على الإطلاق³، ولم يسلم منها فرد أو جماعة واستمراره كان مرتبطاً برغبة الأشخاص وذلك للحصول على مكاسب مادية ومعنوية للوصول إلى مكانة مرموقة وتضمن له العيش في رغد ولو بطريقة غير شرعية.⁴

إن مكافحة الفساد أمر مهم لتفادي انتشاره بين الدول لذلك فعلت المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية كل مجهوداتها في سبيل تحقيق هذا الرجاء ولعل من بين أهم هذه المنظمات منظمة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي اللذان كرسا كل جهودهما لتقليل من حدة هذه الظاهرة ولكن كان لا بد لهما أن يحاربا هذه الظاهرة وطنياً لذلك لجأ إلى إبرام الاتفاقيات الدولية بين الدول ولعل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 أحدها والتي من خلالها أنشئت الجزائر هيئة مهمتها الحفاظ على مؤسسات الدولة من هذا الفيروس والتي سميت بموجب القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي أسندت لها هذه المهمة ومنحت بمقتضاها عدة

¹ حسيب بوقصة: دور السلطة العليا في مكافحة الفساد، مذكر شهادة ماستر تخصص "قانون جنائي وعلوم جنائية"، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة العربي التبسي-تبسة- سنة الجامعية 2022/2023 ص 01

² بوزوينة حمزة: الحوكمة وأثرها في محاربة الفساد الإداري في المؤسسات الصحية، مذكرة ماستر تخصص تسيير الهياكل الاستشفائية،

كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم- سنة الجامعية 2017/2018 ص 10

³ بوزوينة حمزة، الحوكمة وأثرها في محاربة الفساد الإداري في المؤسسات الصحية، المرجع السابق ص 10

⁴ بوزوينة حمزة، الحوكمة وأثرها في محاربة الفساد الإداري في المؤسسات الصحية، المرجع السابق ص 10

صلاحيات تمكنها من الحد من انتشار هذه الظاهرة، ولكن لم تفلح في مقصدها وذلك راجع إلى أن هذه الهيئة كانت تابعة للسلطة التنفيذية وكانت لا تتمتع بالاستقلالية التامة في ممارسة صلاحياتها، لذلك جاء التعديل الدستوري 2020 بالدسترة المؤسسات الخاصة بالمحاربة الفساد واستحدث سلطة منوط بها مكافحة الفساد ألا وهي السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته وجاءت كبديل للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

في ظل تزايد و تفاقم النفقات كان ولا بد من التشاور لترشيد الإنفاق عن طريق تدعيم الشفافية في العمليات المالية و ضبط الانحرافات التي تعيق الموازنة العامة للدولة عند الوفرة المالية ،لذا احتاجت الدولة في النظام المعاصر إلى جهاز أو مؤسسة تعنى بالرقابة على المال العام حيث تم إنشاء مؤسسة رقابية ألا و هي مجلس المحاسبة و التي أوردتها في دستورها 1996 بموجب المادة 192 "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية و يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العامة..." و الملاحظ أن هذه المادة خولت مجلس المحاسبة بالاستقلالية و اعتبرته من ضمن الوسائل الرقابية البعدية على المال العام وهذا ما أكدت عليه المادة 199 من التعديل الدستوري 2020 على أن " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات و الأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على الأموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية..."

نظرا للمكانة الهامة التي تحتلها الجماعات المحلية في الجزائر منحها المشرع الجزائري جانبا من الاستقلال المالي والإداري، لتحقيق أهدافها وأبرزها النهوض بالتنمية المحلية في شتى المجالات وترقية الخدمة العمومية المحلية بما يتماشى مع تطلعات المواطن المحلي ويحقق المصلحة العامة،¹ ولقد أدى الفساد الإداري في الجماعات المحلية إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى إحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين الأفراد المجتمع، وانتشار الجريمة كرد فعل لانهباء القيم وعدم تكافؤ الفرص لذلك سعى المؤسس الدستوري من خلال الدساتير التي سبقت ومحاكاة الدراسات المقارنة إلى تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير شؤون العمومية ومن أجل دعم الرقابة على عمل وأداء الجماعات المحلية.²

¹ المير العيد: آليات الحد من الفساد الاداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص " الحوكمة والادارة

العمومية" ، كلية الحقوق والعلوم السياسية" قسم حقوق" ، جامعة محمد طاهري –بشار- سنة 2022/2023 ص 01

² المير العيد ، آليات الحد من الفساد الاداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المرجع السابق 03

تتجلى أهداف هذه الدراسة في أن الفساد ظاهرة وإن تعاقبت عليها الدراسات وكثرت لا بد من زيادة هذا المحتوى العلمي ولو بشيء القليل ولعل دراستنا قد يشوبها بعض النقص إلا أنها تعتبر ملخص لما تم تناوله سابقا في المذكرات والكتب والمقالات وأطروحات عن الفساد.

إن من أسباب إختيار هذا الموضوع تنبيه بخطورة الفساد وتنوير عقول وأذهان القراء إلى أن هذه الظاهرة اللعينة تؤثر على جوانب عديدة في الدولة وقد تؤثر أيضا على العالم ككل ونعلم أنه قد سبقتنا العديد من الدراسات في هذا الموضوع إلا أنه يجب مراجعة وإعادة الدراسة مجددا.

ولقد واجهت هذه الدراسة قصر الوقت الذي كان له تأثير عليها بشكل كبير ويعتبر هو السبب الأول لملاحظات الأساتذة عليها لأنها لم تأخذ حقيها من التعمق لذلك تم معالجة هذا الأمر بالإستعانة بالمراجع والمصادر السابقة.

أما بالنسبة للمنهج المتبع فلقد تم إتباع منهجين الوصفي والمقارن لكي يتم وصف وتعريف الفساد وتبيان أشكاله وآثاره....إلخ وأيضا تم إتباع المنهج المقارن في المقارنة بين الآليات القديمة وآليات المستحدثة لمكافحة الفساد.

وانطلاقا مما سبق يمكننا أن نطرح التساؤل التالي: ماهو مفهوم العام للفساد وكيف تم محاربهه في الجزائر من خلال التشريعات الجماعات المحلية؟

الفصل الأول

ماهية الفساد

الفساد آفة اجتماعية، عرفت المجتمعات الانسانية منذ فجر التاريخ فقد تعمقت جذوره وانتشرت انتشارا كبيرا مما أدى الى تعطيل مصالح الناس وألحق بأصحاب الحقوق الضرر بدون وجه حق وخصوصا في الجماعات المحلية أي على المستوى المحلي فلقد طالها الفساد وتغلغل في دواليب ادارتها وهيئاتها الحكومية ليصل الى مرحلة الظاهرة التي شكلت حديث العام والخاص.

تزايد الاهتمام بقضية الفساد منذ النصف الثاني من الثمانينات ، نظرا للأثار السلبية للفساد على التنمية السياسية و الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ظهرت العديد من الدراسات التي اتخذت من قضية الفساد عنوانا لها ، قدم الباحثون عرضا لصور الفساد ومظاهره وتحليلا لهذه الظاهرة في محاولة جادة وصادقة من جانبهم لكشف وتعريف هذه الظاهرة و الدعوة لمكافحتها و الحد من انتشارها ، خاصة و أن الفساد تحول من ظاهرة محلية إلى ظاهرة عالمية تستوجب التعاون الدولي (حكومات ، برلمانات ، منظمات غير حكومية ، رجال أعمال ، وسائل الإعلام المختلفة ، القطاع الخاص) لمواجهةها وإبداء قدر أكبر من الاهتمام بإعادة النظر في الترتيبات الحالية لمواجهة الفساد ، ووضع استراتيجيات يتم تحديثها باستمرار لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة ، ولم تقتصر هذه الجهود على الدول المتقدمة ، وإنما شملت أيضا الدول النامية التي يعاني اقتصادها ومجتمعاتها من تفشي هذه الظاهرة بصورة أكبر مما تعانيه الدول المتقدمة ، حتى أضحت الموضوع الفساد يحظى بالأولوية في قائمة اهتمامات الحكومات في الدول النامية .

وبما أن الدولة تقوم بتسيير شؤونها المحلية من خلال الجماعات المحلية في إطار اللامركزية الإقليمية تطبيقا لنظرية اللامركزية الإدارية، فإنه وجب على الدولة اتخاذ مجموعة من الآليات لحماية هذه الجماعات من ظاهرة الفساد الإداري وذلك لأن فساد القمة يؤدي إلى فساد القاعدة وإصلاح القاعدة سيؤدي لا محالة إلى إصلاح القمة.

وللجماعات المحلية في الجزائر أهمية كبيرة كونها هي من تقوم بتسيير الشؤون المحلية للدولة ، وتلبية حاجات الأفراد و القيام بالتنمية المحلية ، فالجماعات المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ظهر نتيجة لتطور وظيفة الدولة في العقود الأخيرة فلم تعد وظيفة الدولة مقتصرة على القيام بالوظائف التقليدية و إشباع الحاجيات العامة ، بل أصبح من واجبها تحقيق الرفاهية للمواطنين ومسايرة تطلعاتهم لإشباع الحاجات العامة المتزايدة لهم بأعلى جودة ممكنة من أجل الوصول إلى تحقيق الهدف المنشود و

المتمثل في الرضا الشعبي و خدمة المصلحة العامة ، كما أن انتشار الأفكار الديمقراطية القائمة على مبدأ التوسع في تطبيق النظام الديمقراطي حتى في الجانب الإداري جعل الكثير من الدول تتجه إلى تخفيف من أسلوب اللامركزية الذي يقوم على منح عدد من سلطات الإدارة لأشخاص معنوية إقليمية تشكل ما يطلق عليه قانون الجماعات المحلية .

المبحث الأول: مفهوم الفساد (أسبابه وأنواعه)

إن خطورة ظاهرة الفساد وتدميرها للحرث والنسل، يفرض على الدول اتخاذ مجموعة من إجراءات للحد من هذه الظاهرة، فالفساد يضر بالجهاز التنموي للبلاد والمواطنين على حد سواء فهو يعرقل الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية والتنمية البشرية من خلال تقليل فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية وتحويل الموارد، بعيدا عن الاستثمار في البنية الأساسية والمؤسسات والخدمات الاجتماعية.¹

كما أن الفساد يقوض الديمقراطية وسيادة القانون ويجعل من الصعب الوصول إلى الحكم الرشيد ويحول دون تطبيق الحوكمة في الجماعات المحلية وبالتالي يمكننا القول إن الفساد يشكل مساسا بحقوق الإنسان لأنه ينقص من جودة الحياة وكرامة الإنسان مما يسمح بالازدهار الجريمة المنظمة،² ومن مما سبق سنزيد مبحثنا هذا توضيحا من خلال التعريفات المختلفة التي عرفت الفساد وتبيان أسبابه (المطلب الأول) وايضا تبيان أنواع الفساد (المطلب الثاني)

المطلب الأول: تعريف الفساد وتبيان أسبابه

في ظل غياب تعريف عام وشامل ومتفق عليه للفساد واختلاف وجهة النظر الكتاب والباحثين والزوايا التي ينظرون منها إلى مفهوم الفساد يتعين علينا البدء بتعريفات المختلفة لظاهرة الفساد كفرع أول وأسبابه الفرع الثاني

الفرع الأول: تعريفات مختلفة لظاهرة الفساد

أولا: التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد:

¹المير العيد : أليات الحد من الفساد الاداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، شهادة دكتوراه تخصص الحوكمة والادارة العمومية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية "قسم الحقوق" ، جامعة طاهري محمد- بشار - ، سنة 2022/2023

²المير العيد : أليات الحد من الفساد الاداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، شهادة دكتوراه تخصص الحوكمة والادارة العمومية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية "قسم الحقوق" ، جامعة طاهري محمد – بشار - ، سنة 2022/2023

الفساد لغة وفي تحليل آخر مصدر فسد يفسد، فسادا وهو ضد الاصلاح، قال الليث: الفساد نقيض الاصلاح وقال الراغب: الفساد خروج الشيء عن الاعتدال سواء أكان الخروج عليه قليلا أو كثيرا وكل اعتداء على الدين، أو العقل، أو المال، أو العرض، أو النفس فهو فساد.¹

لقد عرف أرسطو الفساد على أساس ثلاث أنواع من الادارة (الفرد، رب العائلة، الدولة) ولقد فسر ذلك بأن الفرد يعتبر فاسدا لنفسه متى ما أطلق العنان لرغباته وميوله وشهواته، وتورط في أمور لأخلاقية ولقد أشار إلى فساد المتمثل في رب العائلة أنه يكون على شكل أناني بحيث يهتم رب العائلة باحتياجاته ويهمل بيته وزوجته وأبنائه وكذلك يصيب الدولة الفساد في حالة ما استغلت الطبقة الحاكمة نفوذها على الطبقة الكادحة،² وأيضا راجع إلى تعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة، وذلك تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلال المهتم ما بين رؤية سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو ادارية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.³

عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه "إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل مباشر أو غير مباشر لتحقيق أغراض شخصية مستندة للمحسوبية"⁴

وقد تعددت التعريفات وتنوعت للفساد ولا يمكن إجمالها لذلك سنعرف الفساد في نظوري الضيق الملاحظ أن الفساد هو مخالفة

ثانيا: التعريف التشريعي

إن المشرع الجزائري قد اكتفى بتعريف الفساد من خلال تحديد الجرائم وتعدادها في ظل القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁵ والمتمم بالأمر 10/05 والذي جاء إفراغا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها، وتفعيلا لآليات المكافحة في إطار التعاون الدولي وذلك ما جاءت

¹ ليلي علي أحمد الشهري، الفساد ومكافحته، والوقاية منه (رؤية شرعية)، المجلد الثامن من العدد الثالث والثلاثين، أستاذ مساعد بجامعة الطائف، كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالاسكندرية ص 275

² هشام مصطفى محمد سالم الجمل: الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من المنظور الاقتصادي الإسلامي الوصفي، تخصص "المالية العامة والتشريع الضريبي"، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر-طنطا- سنة 2014 ص 531

³ غازي فيصل مهدي: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير، رسالة تقدم بها "بشار محيسن حسن الامارة" إلى مجلس كلية الحقوق، في القانون العام، جامعة النهريين - العراق، سنة 2012 ص 14

⁴ بن عزوز محمد: الفساد الاداري والمالي، المجلة الجزائرية للعمولة والسياسات الاقتصادية، العدد 7، سنة 2016، ص 201

⁵ القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل20 فبراير 2006 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14

به الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون 01/06 حيث حددت مفهوم الفساد بمجموعة من الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.¹

ثالثا: تعريف الاتفاقيات والمنظمات الدولية للفساد

سأيرت الدولة الجزائرية الجهود الدولية لمكافحة الفساد بانضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04² عام 2004، واتباعا لذلك عملت على إصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فبراير 2006 والذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى تعزيز النزاهة في تسيير القطاعين العام والخاص من جهة وعلى تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة، وانضمت إلى جميع الاتفاقيات المناهضة للفساد بغرض تكامل أفضل وتعاون أنجع في هذا المجال.

كذلك، يلاحظ أنّ الجزائر كانت حاضرة على المستوى العالمي، إلا أنها كانت أكثر حضورا على الصعيد القاري، وذلك بمشاركتها الفعالة في بلورة استراتيجية إفريقية لمكافحة الفساد، فبموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137³ صادقت على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة في مابوتو بتاريخ 11 يوليو 2003. وصادقت على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 عام 2014، وقامت بإنشاء هيئات للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا لاستراتيجية مؤسساتية واضحة المعالم تهدف لوضع إجراءات وقائية وعقابية شفافة تصدرها أولوية وضع حد للفساد وبغية التطبيق الفعال لهذا القانون.

ولم تكتفي الجزائر بالانضمام إلى الاتفاقيات الدولية، بل ترجمت التزاماتها الدولية بتبنيها لقانون خاص يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إذ قام المشرع الجزائري باستحداث النص التشريعي المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، فقد عمد المشرع الجزائري من خلال القانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه إلى التوسع من دائرة صور تجريم هذه الآفة، وذلك بحصرها وتبيانها، ومن ثم رصد العقوبات المقررة لها، وذلك كله في إطار خطة

¹ الباب الرابع من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 27 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14

² المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 25 أبريل 2004 يتضمن التصديق والتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من

قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 26

³ المرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع

الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 24

وطنية متكاملة الجوانب لمحاربة هذه الظاهرة، ولهذا لم تبقى الجزائر بمعزل عن الحركية الدولية المتعلقة بإجراءات مواجهة الفساد، وتبعاً لذلك، نجد أن المشرع الجزائري أعطى أهمية كبيرة لمكافحة ظاهرة الفساد بكافة أنواعه وفي مختلف مستوياته في إشارة منه إلى خطورة وحساسية الآثار المترتبة عن استفحال وانتشار هذه الآفة المدمرة للمجتمع، أما على الصعيد الإجمالي، فقد تم تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب القانون رقم 22/06 الصادر في 20/12/2006.

ولقد عرفت الاتفاقية الأمم المتحدة الفساد في تمهيدها قائلة:

"إن الفساد وباء غادر يترتب عليه نطاق واسع من الآثار الضارة في المجتمعات، فهو يقوض الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي إلى ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان وتشويه الأسواق وتدهور نوعية الحياة ويتيح ازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب وغير ذلك من التهديدات لازدهار الأمن البشري.

وتوجد هذه الظاهرة الخبيثة في جميع البلدان كبيرها وصغيرها، غنيها وفقيرها إلا أن آثارها في العالم النامي أكثر ما تكون تدميراً، ويضر الفساد بالفقراء بصورة غير متناسبة بتحويل الأموال المعدة للتنمية وتفويض قدرة الحكومة على تقديم الخدمات الأساسية، ويؤدي إلى التحيز والظلم ويشطب الاستثمار الأجنبي والمعونة الأجنبية، والفساد عنصر رئيسي في تدهور الأداء الاقتصادي وعقبة كبرى في طريق التنمية وتخفيف حدة الفقر."¹

ولقد عرف البنك الدولي الفساد على أنه "شكل من أشكال خيانة الأمانة أو الجريمة يرتكبها شخص أو منظمة يُعهد إليها بمركز سلطة؛ وذلك من أجل الحصول على مزايا غير مشروعة أو إساءة استخدام تلك السلطة لصالح الفرد. يمكن للفساد أن يشمل العديد من الأنشطة التي تتضمن الرشوة والاختلاس، ويتضمن أيضاً ممارسات تُعد قانونية في العديد من البلدان. يحدث الفساد السياسي عندما يتصرف صاحب المنصب أو أي موظف حكومي آخر بصفة رسمية لتحقيق مكاسب شخصية. الفساد هو الأكثر شيوعاً في الكليبتوقراطيات (حكم اللصوص)، والأوليغارشية (حكم الأقلية)، ودول المخدرات، ودول المافيا."²

¹ اتفاقية الأمم المتحدة هي وثيقة قانونية دولية ملزمة، أقرتها الأمم المتحدة في 2003، وتضم أكثر من 187 دولة، ومنها لبنان الذي أصبح دولة طرفاً فيها في 2009 وتضم 71 مادة، موزعة على ثمانية فصول

² البنك الدولي هو أحد الوكالات المتخصصة في الأمم المتحدة التي تعنى بالتنمية، وقد بدأ نشاطه بالمساعدة في إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية والآن أصبح تركيزه عام لنشاط البنك نظراً إلى الكوارث الطبيعية والطوارئ الانسانية واحتياجات إعادة التأهيل اللاحقة للزلازل والتي تؤثر على الاقتصاديات النامية والتي في مرحلة تحول، ولكن البنك اليوم زاد من تركيزه على تخفيف حدة الفقر كهدف موسع

الفساد والجريمة هما حدثين اجتماعيين متوطنين يظهران بشكل منتظم في جميع البلدان تقريبًا على نطاق عالمي بدرجات ونسب متفاوتة. تخصص كل دولة موارد محلية للسيطرة على الفساد وتنظيمه وردع الجريمة. غالبًا ما تُلخّص الاستراتيجيات التي تُتخذ من أجل مكافحة الفساد تحت مظلة مصطلح مكافحة الفساد. إن مبادرات الأمم المتحدة العالمية مثل الهدف 16 للتنمية المستدامة لها أيضًا هدف موجّه من المفترض أن يقلل بشكل كبير من الفساد بجميع أشكاله.

الفرع الثاني: أسباب ظاهرة الفساد

أولاً: الأسباب الاقتصادية:

تعتبر العوامل الاقتصادية أحد أكبر الأسباب الكامنة وراء انتشار الفساد في الإدارات المحلية وهذا راجع للسياسات الاقتصادية التي تتبعها الدولة، وفي عدم التوازن في توزيع الثروات الاقتصادية على المجتمع أين نجد رواتب موظفي الجماعات المحلية تكاد تكون ضعيفة بالمقارنة مع موظفي الإدارات العمومية الأخرى، ولهذا يرى أديس وتيلا " أن الاقتصاد عندما تتم السيطرة عليه من قبل الدولة، أو أن يكون القطاع الاقتصادي مقتصرًا على عدد معين من المؤسسات سوف يشجع على ممارسة الفساد".¹

ولهذا فإن الظروف الاقتصادية تلعب دورًا هامًا باعتبارها أحد الدوافع وراء ظهور الفساد والتي يمكن استعراض أبرزها فيما يلي:

(1): تدني معدلات الأجر من الأسباب التي تؤدي إلى شيوع الفساد، بحيث يزداد العائد من الفساد عندما تكون أجور العاملين بالدولة أقل من الأجور المقابلة في القطاع الخاص.

(2): ضعف الرقابة والمساءلة داخل الإدارات المحلية خصوصًا عندما يكون هناك تواطؤ بين الرئيس والمرؤوس أو بين الموظفين والمنتخبين.

(3): ارتفاع معدلات البطالة واستمراريتها والكساد الاقتصادي وقصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية وتشكيل التعددية القومية لهما دور هام في انتشار الفساد.

لجميع أعماله، ويركز جهوده على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية التي تمت الموافقة عليها من جانب أعضاء الأمم المتحدة عام 2000، والتي تستهدف تحقيق تخفيف مستدام لحدّة الفقر.

¹ بته بدرة: مكافحة الفساد في الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة شهادة الماستر تخصص " قانون إداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية " قسم حقوق"، جامعة محمد بوضياف - المسيلة- السنة الجامعية 2021/2020 ص 23-24

4): الأزمات الاقتصادية التي تضرب الاقتصاد الوطني وتؤدي إلى انتشار الفساد من خلال نقض السلع والخدمات هذه الأخيرة التي تؤدي بدورها إلى ظهور السوق السوداء الذي تنعدم فيه القوانين والشفافية.¹

ثانياً: الأسباب الاجتماعية:

تلعب الحياة الاجتماعية للأفراد داخل المجتمعات دوراً أساسياً في انتشار الفساد الإداري، حيث أن ضعف الوازع الديني لدى الأفراد وغياب الضمير مما تسبب في انتشار الفساد في المجتمع إذ أن ذلك جعل الفرد يسرف في إشباع رغباته وشهواته فيحاول بكل الوسائل تحقيق ذلك سواء بطريق مشروع أو غير مشروع مما يؤدي إلى الرشوة وغيرها من مظاهر الفساد، كذلك يعد من الأسباب الاجتماعية تدني مستوى التربية للأسرة والمدرسة اللذين يعدان النواة الأولى لتنشئة الأبناء من حيث عدم الاهتمام بالطفل وإغفال الدور التوعوي والتربوي من المنزل أو المدرسة جعل للفساد أرض خصبة للظهور والانتشار، إضافة إلى ذلك شيوع الأعراف والتقاليد الاجتماعية الفاسدة مع غياب الوعي الاجتماعي لها.

ويعتبر الأثر السلبي لبعض العادات الاجتماعية السائدة في سلوك بعض المسؤولين والعاملين بالجهاز الإداري بالدولة مثل ضعف الوعي بأهمية الوقت وعدم الالتزام بالمواعيد وعدم الاهتمام بالملكية العامة والمبالغة في تزيين المكاتب الحكومية وتأسيسها وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها أو استخدامها للأغراض الشخصية، فهذه الممارسات فضلاً عما تسببه من أضرار للمصلحة العامة فإنها تثير استياء بعض الفئات ويضعف آمالها في التطوير والإصلاح ويدفعها في النهاية إلى الفساد.²

¹ بته بدره: مكافحة الفساد في الجماعات المحلية، نفس المرجع السابق

² هشام مصطفى محمد سالم الجمل: "الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية آليات مكافحة من منظور الاقتصاد الإسلامي والوصفي"، تخصص "المالية العامة والتشريع الضريبي"، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، طنطا، سنة 2014 ص 545-546

المطلب الثاني: أنواع الفساد

إن للفساد أنواع شتى تختلف بحسب تعدد التصنيفات ووجهات النظر والتي يأخذ بها الباحثون، وسنسعى في هذا المطلب أن نحاول توضيح هذه الأنواع لكم من خلال ثلث فروع نتناول فيها من حيث الحجم كفرع أول ومن حيث الانتشار كفرع الثاني ومن حيث درجة التنظيم كفرع الثالث

الفرع الأول: من حيث الحجم

أولاً: الفساد الصغير:

وقد يطلق عليه بالفساد التافه الذي يتمثل في منافع ثانوية أو، مبالغ نقدية صغيرة أو ، تعيين الأقارب وتمثل الرشوة أو العمولة (المباشرة) لتسهيل مهام رجال الأعمال أو تجار، معاملات بصفة مشروعة أو غير مشروعة ، وهذه غالباً ما تكون فردية أو مستقلة بدرجة أو بأخرى¹ ، وبالتعبير آخر وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين.²

ثانياً: الفساد الكبير:

يقصد به السلوك الذي يسلكه كبار المسؤولين والسياسيين بحكم صلاحيتهم الواسعة في اتخاذ قرارات بشأن التعاقدات الكبيرة والمشاريع الممولة من الخارج، وبالتالي الحصول على أموال كبيرة للصالح الشخصي، وهذا النوع من الفساد أكثر خطورة من السابق وأكثر تأثيراً على الاقتصاد.³

الفرع الثاني: من حيث الانتشار

أولاً: الفساد المحلي:

¹ غازي فيصل مهدي: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة تقدم بها " بشار محيىسن حسن الإمارة " إلى مجلس كلية الحقوق، جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون، جامعة النهريين - العراق - ، سنة 2012 ص25

² ليلى علي أحمد الشهري: الفساد مكافحته، والوقاية منه (رؤية شرعية) ، كلية الدراسات الاسلامية والعربية للبنات بالاسكندرية ، جامعة الطائف، المجلد الثامن من العدد الثالث والثلاثين ص 290

³ هشام مصطفى محمد سالم الجمل : الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الاسلامي والوصفي ، المرجع السابق ص538

وهو الفساد الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة و من الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود¹

ثانياً: الفساد الدولي:

هو الفساد الذي يتجاوز حدود الدولة، بحيث يأخذ مدى واسعاً عالمياً ، يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعوامة) يفتح الحدود والمعابر بين البلاد تحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر، ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما ، لهذا يكون الفساد إخطبوطاً يلف كيانات واقتصاديات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً².

الفرع الثالث: من حيث درجة التنظيم

أولاً: الفساد المنظم:

وهو ذلك النوع الذي ينتشر في الهيئات والمنظمات والإدارات المختلفة من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة وآلية دفعها وكيفية إنهاء المعاملة، بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد، يستفيد ويعتمد كل عنصر منها على الآخر.

ثانياً: الفساد الشامل:

وهو نهب واسع النطاق للأموال والممتلكات الحكومية عن طريق صفقات وهمية، أو تسديد أثمان سلع صورية، تحويل ممتلكات عامة إلى مصالح خاصة بدعوى المصلحة العامة.

¹ غازي فيصل مهدي: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، نفس المرجع السابق ص 27

² نفس مرجع سابق ص 27

المبحث الثاني: مظاهر الفساد والآثار المترتبة عنها

يعتبر الفساد سلوك غير لائق وغير قانوني ومنافي لكل التصرفات الأخلاقية والهدف منه هو الحصول على منفعة شخصية للفرد ولا شك أنه لا بد له من أوجه لكي يرتكب من خلالها هذا الفعل المشين والذي يمس بالآداب والأخلاق العامة للمجتمع ويجعل فيه جرح عميق قد يؤدي به إلى الهاوية ويرتب عنه آثار قد تؤثر على عقليات الأفراد وتجعلهم يستسهلون هذه الأفة ويلتجئون إليها لقضاء مصالحهم بسرعة ولكن هذا ما يجعل هذه الظاهرة تنتشر إنتشارا كبيرا.

وفي هذا السياق قسمنا مبحثنا هذا إلى مطلبين نقوم بتوضيح فيهما مظاهر الفساد المطلب الأول وآثار المترتبة عنها المطلب الثاني

المطلب الأول: مظاهر الفساد

تتنوع مظاهر الفساد وتختلف حسب المنصب الذي يكون فيه الفرد وتكون من التصرفات التي يقوم بها عادة بعض المسؤولين الكبار وبالرغم من التشابه أحيانا والتداخل فيما بينها إلا أننا أعطينا أمثلة عن بعض المظاهر التي قد تكون منتشرة في الوقت الحالي والتي سنحاول توضيحها للعامة وهي كالتالي

الرشوة الفرع الأول وإساءة إستغلال الوظيفة الفرع الثاني والإثراء الغير مشروع الفرع الثالث

الفرع الأول: الرشوة كظاهرة من مظاهر الفساد

وهي عرض أو دفع أو قبول أي عنصر يحمل قيمة للتأثير على أفعال وتصرفات أي شخص يعمل في القطاع الخاص أو الحكومي ولا يقتصر تأثير الرشوة على الأفراد الذين قاموا بإعطائها أو تلقيها، بل يمتد ليؤثر على المؤسسة والمجتمع كله، حيث تؤدي الرشوة إلى خسائر مالية وخسائر في صحة توزيع الخدمات، وتؤدي أيضا إلى ضعف ثقة الأفراد في المؤسسات.

الفرع الثاني: المحسوبية كظاهرة من مظاهر الفساد

وتعني تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص؛ مثل: حزب أو عائلة أو منطقة، كإسناد الوظائف ومنح الترقيات على أساس الرعاية والنفوذ، لا على أساس كفاءتهم، دون أن يكونوا مستحقين

لها وإنما بدافع القرابة ويرجع تراخي الموظفين وتواكلهم إلى تفشي المحسوبية، وتظهر جليا في المجتمعات الفقيرة وهي منتشرة في الدول العربية بشكل عام.¹

الفرع الثالث: الابتزاز كظاهرة من مظاهر الفساد

هو الاستيلاء غير المشروع على المال أو الممتلكات من خلال تخويف وترهيب أصحابها، وقد يشمل الابتزاز كذلك التهديدات بإلحاق الأذى بشخص أو ممتلكاته، أو التهديد باتهامه بارتكاب جريمة، أو التهديدات للكشف عن معلومات محرّجة لتحقيق منفعة شخصية أو إجباره على القيام بفعل معين ضد رغبته.

وهو عملية تهديد أحد الأفراد أو الجماعات بنشر معلومات معينة لا يريد الطرف المعني بها أن تنتشر من أجل الضغط على هذا الطرف للقيام بعمل معين أو عدم القيام بعمل ما.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الفساد

تسبب الفساد في توليد المآسي لآلاف الملايين من البشر عبر التاريخ ويحارب المصلحون وأصحاب الضمائر الحية الفساد للحد من آثاره المدمرة على المجتمعات والدول وخفض مستويات الظلم المتولد عنه. ويلجأ المفسدون إلى شتى الطرق والوسائل للوصول إلى غاياتهم بما في ذلك إثارة الفتن والحروب داخل المجتمعات وبين الدول.

وتعتبر الحروب الداخلية والخارجية أسوأ نتائج وآثار الفساد، وقلما حدثت حرب أو نزاع محلي أو خارجي لا يكون للفساد دور فيه، وترتفع معدلات الفساد في أزمنة النزاعات والحروب وصفقات السلاح بسبب تراخي الأنظمة واستخدام مبررات الأمن الوطني والسرية لتغطية جرائم الفساد. ومن هنا سنحاول توضيح آثار الفساد على الجانب السياسي الفرع الأول والجانب الاقتصادي الفرع الثاني والجانب الاجتماعي الفرع الثالث والجانب الإداري الفرع الرابع

الفرع الأول: على الجانب السياسي

¹ ليلي علي أحمد الشهري: الفساد مكافحته والوقاية منه (رؤية شرعية) المرجع السابق ص 285-286

أولاً/- عدم إستقرار السياسي: أن عدم الاستقرار السياسي هو من بين إفرازات الفساد وأثاره وهذا ما تؤكدته الدراسات، فالدولة إذا كانت تعاني عدم الاستقرار السياسي نجدها تعاني من ارتفاع معدلات الفساد وغياب الشفافية وافتقاد شرعية القوانين وضعف الرقابة والمساءلة، كل ذلك يؤدي إلى فتح الباب أمام محاولات تغيير النظام السياسي أو نظام الحكم بطرق غير مشروعة وأساليب غير قانونية كاللجوء إلى التزوير مثلاً. والملاحظ أن كل هذه العوامل تؤدي إلى ضعف علاقة المجتمع بالنظام السياسي مما ينجم عن ضعف هذه العلاقة، الامتناع عن المشاركة في الحياة السياسية لان الفساد والطرق غير الشرعية المعمول بها في نظامهم لا تتناسب مع قيم الديمقراطية وحرية التعبير والعدالة المتعارف عليها.¹

ثانياً/ التأثير على صانع القرار السياسي: يؤدي الفساد إلى افتقار العقلانية للمسؤولين السياسيين الفاسدين في اتخاذهم للقرارات السياسية التي تؤثر في مصير الوطن عامة والإدارات المحلية خاصة وكل هذا ناجم عن غياب حكم القانون.²

ثالثاً/ تشوه المناخ الديمقراطي في المجتمع: ويحدث ذلك عندما يشيع الفساد ويختفي في صور متعددة بهدف غسل أموال الفساد واستخدام عائداته في شراء أصوات الناخبين، ولا يقتصر الفساد على التغلغل في أجهزة حكومية معينة بل يمتد إلى كل أجهزة الدولة بما في ذلك المجالس الشعبية المحلية، واختراق أجهزة الرقابة والأمن والعدالة وذلك بهدف التمتع بالحصانة والحماية والبعد عن الشبهات والملاحقات الأمنية لأنشطتهم الفاسدة، هكذا يحاصر الفساد كافة المؤسسات السياسية وتصبح العملية الديمقراطية مجرد مسرحية هزلية لحماية الفساد ورموزه.³

الفرع الثاني: على الجانب الاقتصادي

على المستوى الاقتصادي من خلال احتكار العقود الحكومية للتوريد أو المقاولات أو الاستيراد أو ، التصدير دون أن تطبق على تلك الشركات الشروط القانونية والإجراءات المعتادة، بل والأمر يمكن أن يستمر حتى بعد ترك المنصب ، نظراً لما لهذا الشخص أو تلك الشركة من علاقات بزملائه الوزراء أو البرلمانيين ، بعبارة أخرى، أن عمق الارتباط بين السلطة السياسية ورجال الأعمال يسهل عملية الترشح

¹ بنة بدر: مكافحة الفساد في الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة شهادة ماستر تخصص " قانون اداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية" قسم حقوق"، جامعة محمد بوضياف - المسيلة -، السنة الجامعية 2021/2020 ص27

² بنة بدر: مكافحة الفساد في الجماعات المحلية في الجزائر" المرجع السابق ص27

³ بنة بدر: مرجع سابق ص 27

ويفتح أبواباً للفساد خصوصاً في الدول التي تفتقد الشفافية وضعف الإجراءات وأجهزة مكافحة الفساد، والتي غالباً ما تكون تحت سيطرة السلطة السياسية وتعمل وفق توجهاتها.¹

الفرع الثالث: على الجانب الاجتماعي

لا يمكن أن نقتصر في النظر إلى الفساد باعتباره مسألة لها أبعاد اقتصادية سلبية فقط ، وإنما يجب أن ننظر إلى الشق الاجتماعي، كما و أن الآثار الاقتصادية لا بد و أن تنعكس سلباً على الواقع الاجتماعي لوجود ترابط وثيق بين الجانبين ، فضلاً عن تأثير الفساد في القضاء على هيبة و سيادة القانون ، فإنه يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية و الثقافية و يؤثر على أساليب التعامل و الحياة بشكل يهدد النسيج الأخلاقي للمجتمع الذي تسوده المظالم و تنعدم فيه السلوكيات القويمة و التفاوت الكبير في توزيع الدخل الذي ينجم عنه تفاوت طبقي كبير يؤدي إلى اختلال التركيبة الاجتماعية.

¹ غازي فيصل مهدي: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة تقدم بها بشار محيسن حسن الامارة إلى مجلس كلية الحقوق مذكرة شهادة الماجستير تخصص قانون العام ، جامعة النهرين – العراق - ، سنة 2012 ص35

من خلال ما تطرقنا إليه في الفصل الأول نستطيع أن نلخصه في أن الفساد يعتبر بؤرة سامة تنهش في جسم المجتمع ولذلك كان لا بد من إظهار ماهو الفساد والتعريفات المختلفة التي توالت لتبيان ماهيته والتي أوردناها في مبحثنا هذا أمثال ابن فارس وابن خلدون... إلخ ولعل المنظمات الدولية كان لها الحظ من خلال تقديم تعريفات توضيحية تبين أن هذه الأفة تستطيع أن تهدم قوام دولة ومجتمعها مثال هذه المنظمات تتمثل في البنك الدولي، الأنتربول، الاتحاد الإفريقي... إلخ أما بالنسبة للاتفاقيات فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003.

لقد تعددت أسباب ومظاهر الفساد وتوسعت لكي تمس كل الدول المتقدمة منها والمتخلفة ولذلك كان لهذه التعاريف النصيب الأوفر في انشاء الوعي القانوني ومعرفة العامة بأن الفساد قد يهلك المجتمع ويقضي على القيم الأخلاقية فيما بين الأفراد لكي يحقق مصالح للأشخاص الطبقة العليا.

إن الفساد قضية دولية وحضارية وقديمة قدم الإنسان حيث أنه في زمن حضارة بابل قديما في عهد الملك حمورابي اكتشفوا قائمة عليها أسماء الموظفين الفاسدين في عصره لذلك لم يستطع مفكرو العالم أن يعرفوا هذه بكل دقة وتفصيل لذلك لم نستطع ونحن طلبة قانون أن نجزها في بضع أسطر مكونة لفصل أو مبحث أو مذكرة بصفة عامة.

الفصل الثاني

آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية

الفساد آفة اجتماعية عرفت المجتمعات الإنسانية منذ فجر التاريخ، فقد تعمقت جذوره وانتشرت انتشارا كبيرا، مما أدى إلى تعطيل مصالح الناس وألحق بأصحاب الحقوق الضرر بدون وجه حق، وخصوصا على مستوى المحلي، فلقد طاله الفساد وتغلغل في دواليب اداراته وهيئاتها الحكومية ليصل إلى مرحلة الظاهرة التي شكلت حديث العام والخاص، وما مختلف القضايا المعروضة أمام العدالة أو تلك التي شكلت رأي عام دليل على ذلك.

وهو على هذا النحو، مشكلة تتسم بالخطورة وهذا بالنظر إلى الآثار السلبية الضارة الهدامة المترتبة عليه، فهو وباء ينخر كيان المجتمع ويعيق برامج التنمية كما يخل بمبادئ العدالة و النزاهة.

ولأجل القضاء على الفساد فقد تبنت الجزائر مجموعة من القوانين الرادعة بدءا بقانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه، ولعل هذه الهيئة التي تعتبر نتاج اتفاقية الدولية التي صادقت عليها الجزائر سنة 2004 حيث أنشئت الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي 128/04 وفي سنة 2006 وتم تأكيد إنشائها بموجب قانون 01/06 حيث تعتبر هذه الأخيرة من بين المؤسسات التي سعت لمحاربة الفساد بشكل عام و الفساد المحلي خصوصا.

ينحصر أساسا دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الوقاية وليس المكافحة ويظهر ذلك من خلال الطبيعة الاستشارية لمهام الهيئة من خلال اصدار التقارير بإبداء الآراء والتوصيات، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الرقابة من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير لا سيما ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد أما الطابع التحسيني فيمكن في تحديده في اعداد برامج تسمح بتوعية المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

ولقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليوسع من صلاحيات هذه الهيئة ويعطيها بعض من الإستقلالية لذلك من المهم وجود أجهزة مستقلة وذات صلاحيات واسعة في الدول لمحاربة الفساد ومكافحته، وقد تعددت هذه الأجهزة واختلفت من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي و القانوني لكل دولة، فنجد مثلا دولا تعتمد على الهيئات القضائية، وأخرى على هيئات التحقيق، بينما يعتمد البعض الآخر على الهيئات التشريعية لإصدار القوانين و التشريعات التي تنظم عملية مكافحة الفساد نتطرق خلال هذا الفصل الآليات أو الأجهزة الوطنية للحد من الفساد (المبحث الأول) وأيضا سنتطرق إلى آليات الحد من الفساد على المستوى المحلي وستتمحور دراستنا في الجماعات المحلية (المبحث الثاني)

حيث سنتناولهما بشكل مختصر ونركز كيف تكون إجراءاتهم لقمع هذه الظاهرة

المبحث الأول: الأجهزة الوطنية للحد من تفشي الفساد في الجماعات المحلية

عملت الجزائر على مكافحة الفساد من خلال استحداث العديد من الأجهزة دعما للقوانين الوطنية " قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقانون الجماعات المحلية " هذه القوانين التي تجد صعوبة في التصدي لظاهرة الفساد بانعدام هذه الأجهزة، ولهذا سنتطرق إلى جهازين يعتبران كأول وسيلة ردع للفساد على المستوى الوطني وهما السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (المطلب الأول) ومجلس المحاسبة كقريب على الجانب المالي للدولة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته قام المشرع الجزائري بعد المصادقة على الاتفاقيات الدولية باستحداث هيئة مستقلة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لها عدة مهام وصلاحيات اتخاذ عدة تدابير تسعى من خلالها للقضاء على جرائم الفساد أو الحد منها ولتكريس استقلالية هذه الهيئة نص عليها في أسس قانون في البلاد وهو الدستور ولقد تم التنصيب عليها بموجب المادة 204 منه على أن "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنها مستقلة"¹ وبالتالي يمكن تعريف السلطة العليا بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته ما يلفت الانتباه هو أن المؤسس الدستوري بعد التعديل الأخير أصبح يميز بين المؤسسة والهيئة.²

إن من بين الفروقات التي تكون بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة بموجب القانون 01-06 والسلطة العليا المنشأة بموجب القانون 08-22 نجد أن اسم الهيئة يطلق فقط على الأجهزة الإستشارية وهذا ما يفسر ضعف الهيئة الوطنية في مكافحة الفساد والقضاء عليه وتقلص مهامها وصلاحياتها أما بالنسبة للسلطة فإنها تتمتع بالصلاحيات استشارية ورقابية معا بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولا تخضع لأي سلطة أعلى منها.

¹ المادة 204 من دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 في 30-12-2020 الجريدة الرسمية 82 لسنة 2020

² العيد حركات، عبد الستار بولعراس، مختار خديش: آليات مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة شهادة ماستر تخصص "قانون اداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر- الوادي- سنة الجامعية 2022/2023 ص 43

إن الأساس القانوني الذي تم بناء عليه إنشاء آليات الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر والتي كان آخرها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي أنشأت بموجب المادتين 204 و205 من التعديل الدستوري 2020 يعتبر أساسا ذا بعد دولي وكذا إقليمي قبل أن يكيف في شكل تشريعات داخلية ألا واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 18 أكتوبر 2003¹ والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ في 19 أبريل 2004، كذلك تجد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أساسا لها في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد² ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003 والتي صادقت عليها الجزائر في 10 أبريل 2006

إن تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته طبقا للقانون 08-22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها والذي نص في مادته 21 على أن عهدة رئيس السلطة العليا تكون 05 سنوات قابلة للتجديد والذي تتناهي عهده مع أي عهدة انتخابية أو وظيفية طبقا للفقرة الثانية من نفس المادة وأما بالنسبة للجهاز الثاني فنجدته متمثل في مجلس السلطة والذي يعتبر كجهاز تداولي بالنسبة لها والذي يكون على رأسه رئيس السلطة العليا ويتكون من أعضاء نصت عليهم المادة 23 من القانون 08-22

وبطبيعة الحال فإن لكل سلطة صلاحيات وإجراءات تمارس من خلالها عملها وهذا ما سنناقشه في الفرعين الآتيين

الفرع الأول: مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

اذ تتمتع السلطة العليا بالعديد من المقومات والخصائص التي تميزها عن غيرها من الهيئات الرقابية الأخرى بحيث تبدو هذه الأخيرة كما لو أن لها أجهزة مساعدة لها فقد أهلتها هذه المقومات بان تكون المكان الأنسب والاصح لمناقشة جميع القضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتهدف السلطة العليا الى تحقيق اعلى مؤشرات النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وتتولى فضلا عن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 205 من دستور 2020، صلاحيات تضمنها الفصل الثاني من القانون 08/22

¹ الجمعية العامة هي جهاز الأمم المتحدة التمثيلي الرئيسي للتداول وصنع السياسة العامة، وتلزم في التصويت على قضايا هامة محددة، مثل التوصيات المتعلقة بالسلام والأمن وانتخابا أعضاء مجلس الأمن، موافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء، أما المسائل الأخرى فتتقرر بأغلبية بسيطة

²الاتحاد الإفريقي هو منظمة دولية تتألف من 55 دولة أفريقية تأسس في 9 يوليو 2002 متشكلا خلفا لمنظمة الوحدة الإفريقية تتخذ أهم قرارات الاتحاد في اجتماع نصف سنوي لرؤساء الدول وممثلي حكومات الدول الأعضاء من خلال ما يسمى بالجمعية العامة للاتحاد الإفريقي.

، وشرع لها القانون سلطة تقديرية واسعة في دراسة الملفات المعروضة عليها، وتقدير ما إذا كانت تشكل حالة من حالات المشبوهة بالفساد من عمله في اتخاذ التدابير اللازمة لذلك.¹

أولاً: الصلاحيات الرقابية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وردت هذه الصلاحيات في نص المادة 205² من دستور 2020 وكذا في مواد القانون 08/22 وتمثل في:

(1)- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهل على تجسيدها ويكون ذلك عن طريق جمع ومركزه واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها ان تساعد الإدارة العمومية او أي شخص طبيعي او معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها والتقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في هذا المجال واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها.

وذلك تجسيدا لما ورد في الفقرة 5 من المادة 205 دستور 2020 والمتعلقة بمتابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية ومكافحة الفساد، كما تقوم الهيئات العمومية والمتدخلين المعنيين بأعداد تقارير دورية منتظمة مدعمة بالإحصائيات والتحليل حول الأعمال والأنشطة التي القيام بها والمتعلقة بالوقاية من الفساد وتوجيهها الى السلطة العليا حيث تقوم هذه الأخيرة بمتابعتها والتنسيق بين هذه القطاعات والمتدخلين بشأنها³

(2)- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني وللفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد ويتجسد ذلك على خصوص بوضع شبكة تفاعلية تهدف الى اشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية انشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

(3)- تلقي التصريحات بالامتلاكات وضممان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع المفعول ويقصد به الموظفون الملزمون بالتصريح بالامتلاكات بموجب نص المادة 05 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا الموظفون الغير المذكورون في هذه المادة والذين تم تحديدهم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 415-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006

ثانياً: الصلاحيات الاستشارية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

¹ دوقة سناء، زارع لبي: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نفس المرجع السابق ص 42

² المادة 205 من دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 في 30-12-2020 الجريدة الرسمية 82 لسنة 2020

³ الفقرة 5 من المادة 205 من دستور 2020 السالف الذكر

كما أسلفنا الذكر فإن السلطة العليا لها اتجاهين ومجموعة من الصلاحيات حيث تتمثل هذه الأخيرة في كون السلطة العليا لها رأي استشاري في عدة مسائل تتعلق باختصاصها وذلك نتيجة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الادارة حيث أنها تبدي رأيها في المسائل التي يمكن أن يكون متواجد فيها الفساد وكذلك في عدة مجالات أخرى.

(1)- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد:

في مجال الوقاية من الفساد نصت المادة 01/05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على "تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ او ترسيخ سياسات فعالة لمكافحة الفساد..."¹

وذلك يكون لتجسيد مبادئ دولة القانون وترسيخ المبادئ النزاهة والشفافية لتكوين الادارة السليمة سواء في القطاع العام والخاص، وهذا ما يساعد في النمو الاقتصادي والاجتماعي ويقتل ظاهرة الفساد في الادارات العمومية ويساعد في بناء الادارة الرشيدة ويساعد في انتشار نظام الشفافية والمساءلة وهذا ما نصت عليه المادة 06/205 من دستور 2020، والمراد من هذه السياسة هو الحد من تفشي ظاهرة الفساد في المجتمع سواء الاداري أو المدني.

(2)- تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد:

إن السلطة العليا لها صلاحية تقديم توجيهات للحد من الفساد في الادارات حيث أنها قد تقوم باذاع هذه التوجيهات من مجهودها الشخصي أو قد يكون بمساعدة هيئات أخرى وتكون هذه التوجيهات مرفوقة بتدابير تكون ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد وذلك كله للحفاظ على النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد بشكل نهائي.

لذلك نجد أن التدابير تختلف بين ما هو اداري والذي يتحقق من الجانب الخاص بالسلطة العليا والأمني والذي يكون بتواصلها مع الجهات الأمنية في حالة ثبوت الفساد.

¹ اتفاقية الأمم المتحدة هي اتفاقية متعددة الأطراف تتفاوض بشأنها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وهي تعتبر أول صك لمكافحة الفساد الدولي ملزمة قانونا.

(3)- تفعيل الأدوات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته: تعمل الهيئة على جمع المعلومات التي من شأنها الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها كما تقوم بالتقسيم الدوري للأدوات و الإجراءات القانونية الرامية إلى الوقاية منه والنظر في مدى فعاليتها، كما تقوم بإنجاز الدراسات والأبحاث المتعلقة بمكافحة الفساد.¹

وقد اناط المشرع المهام الاستشارية الى قسم الوثائق والتحليل والتحسيس الذي يعمل على وضع استراتيجية شاملة للوقاية من الفساد، إضافة الى هذه الاختصاصات فان التعديل الأخير اوكل لها المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين في مجال مكافحة الفساد ونشر ثقافة الشفافية وكذا المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والمساهمة في اخلقه الحياة العامة.

وباستقراء المادة 09 من القانون 22-08² سابق الذكر فان السلطة العليا عندما تعين من تلقاء نفسها او بعد تبليغها او وجود انتهاك الجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع حد لهذه الانتهاكات وفي حالة عدم الرد، توجه السلطة امرا الى المؤسسة يلزمها بتنفيذ توصيات في مدة لا تزيد عن سنة وفي حالة عدم الالتزام بالأمر، تبلغ السلطة العليا للأجهزة المتخصصة عن طريق التنظيم لاتخاذ الإجراءات المناسبة غير انه تجدر الإشارة بهذا الصدد الى انه وبالرغم من أهمية الدور الاستشاري للسلطة العليا الا انه يبقى دور محدود جدا لاقتصاره على ابداء الرأي دون القرارات وهو ما يتفاوت من حيث قيمته واثاره القانونية المترتبة عنه، فكما هو متعارف عليه في الفقه القانوني ان الآراء الاستشارية تفتقر الى القوة الملزمة التي تمكنها من اكتساب السلطة اللازمة لتنفيذ وفرض مضمونها على عكس القرارات التي أجمعت اغلب النظريات الفقهية على اكتسابها القوة الملزمة.

الفرع الثاني: إجراءات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بموجب التعديل 2020 والقانون 22-08 تم تزويدها بمجموعة من اليات والإجراءات بغية تكريس الشفافية ومكافحة الفساد وفي هذا الاطار الزم المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي او معنوي عام او خاص التعاون مع السلطة العليا وموافاتها والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

¹ نفس المرجع السابق

² القانون 08/22 المتعلق بإنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 5 مايو 2022 الجريدة الرسمية رقم 32

إن المهام المخولة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في هذا الشق، تظهر من خلال سلطة التحقيق والتحري التي تجرئها السلطة، بالإضافة إلى الإجراءات التي تتبعها السلطة في حالة ثبوت أفعال فساد، وهوما سنوضحه أكثر في هذا الفرع من خلال العنوانين التاليين:

أولاً: سلطة التحقيق والتحري التي تمارسها السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته

إن من مهام السلطة العليا للشفافية المستحدثة هي مهمة التحري في الجانب الإداري أو المالي في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، وفي هذا الصدد يمكن للتحريات التي تجرئها السلطة العليا أن تشمل أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة للموظف عمومي خاصة في حال ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها بمفهوم التشريع الساري العمل به.¹

وزيادة عن ذلك تملك السلطة العليا للشفافية سلطة متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث لها الحق التأكد من وجود أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحتها ومدى جودتها وفعاليتها وملاءمة تنفيذها.²

ويجدر بنا أن نشير في هذا الصدد إلى أنه يجوز تبليغ و/أو إخطار السلطة العليا من طرف أي شخص طبيعي أو معنوي تتوفر لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال فساد، ولكن يجب أن يتم ذلك شريطة أن يكون التبليغ أو الإخطار مكتوباً وموقعاً بما ينفي الجهالة عن صاحب التبليغ أو الإخطار، وأي يحتوي هذا الأخير على عناصر تتعلق بأفعال فساد، ويكون المخاطر أو المبلغ تحت حماية القانون.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في حالة ثبوت الفساد:

في حالة وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، تقوم السلطة بتوجيه توصيات قصد

¹ العيد حركات، عبد الستار بولعراس، مختار خدابيش: آليات مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، مذكر شهادة ماستر تخصص "قانون اداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية "قسم حقوق"، جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي- سنة الجامعي 2022/2023 ص

54

² نفس المرجع السابق

اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات في الأجل الذي تحدده في حالة عدم الرد أو قصور.

كما يمكن أن توجه السلطة العليا للشفافية أمرا إلى المؤسسة أو الهيئة المعنية، وهذا الأمر يلزمها بتنفيذ التوصيات في مدة لا تزيد عن سنة على الأكثر، وفي حالة عدم الالتزام بهذا الأمر تبلغ السلطة العليا الأجهزة المختصة بغرض اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ذلك، كما نصت المادة 10 من القانون 08-22 على " يمكن السلطة العليا عندما تلاحظ من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها، وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة، اتخاذ التدابير الآتية:¹

- توجيه إعدار إلى المعني، إذا كانت الإجابات التي قدمها غير مجدية
- إصدار أوامر في حال معاينة أي تأخير في تقديم التصريحات، أو قصور أو عدم الدقة في محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح.
- إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح، بعد إعدار المعني أو في حالة التصريح الكاذب بالممتلكات.
- يمكن رئيس السلطة العليا، عند الاستعجال، إصدار ذات الأوامر للهيئة أو المؤسسة المعنية، على النحو المحدد أعلاه، على أن يعرض الأعمال المتخذة على مجلس السلطة العليا في أقرب دورة له.
- ومن خلال ما أوردته المادة أنه في حالة وجود لخرق في القواعد المتعلقة بالنزاهة فإن على السلطة العليا أن تتخذ جملة من التدابير سواء تبين لها ذلك من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها.

ثالثا: إخطار مجلس المحاسبة بالتحريات التي تندرج تحت اختصاصه

عندما تتوصل السلطة العليا الى وقائع تحتمل الوصف الجزائي تخطر النائب العام المختص إقليميا وتخطر مجلس المحاسبة إذا توصلت الى أفعال تندرج ضمن اختصاصه وتوافي السلطة العليا الجهة المطرة بجمع الوثائق والمعلومات ذات الصلة بموضوع الاخطار.

¹ المادة 10 من القانون 08-22

ومنه يتبين ان للسلطة العليا واجب اخطار مجلس المحاسبة والذي يعبر مؤسسة تتمتع باختصاص اداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة اليه ويتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في اعماله.¹

وتعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وتهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل اليها الى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد، والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية اجبارية تقديم الحسابات وتطوير الشفافية تسيير الأموال.

وتقسم اختصاصه الى الاطلاع وسلطة التحري ورقابة نوعية التسيير وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فيحق لمجلس المحاسبة ان يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها ان تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية او اللازمة لتقييم تسيير المصالح او الهيئات الخاضعة لرقابته وفي هذا الاطار له ان يجري كل التحريات الضرورية من الاطلاع على المسائل المنجزة وذلك بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام ومهما تكن الجهة التي تعاملت معها واذا تعلق الامر بالاطلاع على وثائق او معلومات يمكن ان يؤدي إفشاؤها الى المساس بالدفاع او الاقتصاد الوطنيين ، يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من اجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق او المعلومات وبناتج التحقيقات التي يقوم بها.²

¹ دوقة سناء ، زارع لبنى: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماستر تخصص "قانون إداري" ، كلية الحقوق

والعلوم السياسية ، جامعة الشيخ العربي التبسي- تبسة- سنة الجامعية 2022/2023 ص 57

² دوقة سناء ، زارع لبنى: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نفس المرجع السابق ص 58

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة

تحتاج كل دولة إلى مجلس الرقابة على النشاطات التي تمارسها عن طريق توظيف الأموال، سواء كانت هذه الوظائف مباشرة أو مفوضة لهيئات أخرى لا مركزية كالجماعات المحلية والهيئات العمومية، في جو من النزاهة والعقلانية، لأن واقع الحال يكشف عن جرائم اختلاس للأموال العمومية، وهنا تظهر أهمية مجلس الرقابة، إذ تعتبر الوظيفة التي يقوم بها هذا المجلس عاملاً أساسياً في الدولة، كونه يقوم بمراجعة وفحص الدفاتر الحسابية، ومستندات التحصيل و الصرف و الحساب الختامي،¹ حيث يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة عريقة استحدثت خلال المراحل الزمنية المتعاقبة حيث أنه يعنى بالرقابة على المال العام ولقد أوكلت له هذه المهمة بموجب عدة دساتير أكدت على هذا الأمر من خلال موادها.

نصت المادة 190 من دستور 1976 " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها..."² وصدور نظامه الأساسي طبقاً للقانون 80-05 الصادر في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة وأعطيت له اختصاصات إدارية وقضائية لممارسة رقابة شاملة على الجماعات العمومية والمرافق والهيئات والمؤسسات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني أما بعد صدور الأمر 90-32 مؤرخ في 14 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره اذي صدر تطبيقاً لأحكام دستور 1989 في مادته 160 منه التي نصت على " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية..."³ ، فقد قلص هذا القانون من مجال تدخله حيل استثنى مراقبة المؤسسات الاقتصادية والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرده من صلاحياته القضائية.

¹ العبد حركات، عبد الستار بولعراس، مختار خدايش: آليات مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، مذكر شهادة ماستر تخصص " قانون إداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية " قسم الحقوق"، جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي- سنة 2023/2022 ص56.

² المادة 190 من دستور 1976

³ المادة 160 من دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 09 صادر في 10 مارس 1989 (ملغى)

أما حاليا فهو منظم حسب الامر 20-95 الصادر في 17 جويلية 1995¹ وذلك وفقا لدستور 1996 في مادته 170 بنصها على " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية فقد عدل هذا الأمر بموجب الأمر 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 فبصدور هذا الأمر أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة ليكرس له الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال العمومية والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات مهما كان الوضع القانوني لمسير هذه الأموال كما أعاد ذا الامر الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة.²

كان مجلس المحاسبة في ظل القانون 05-80³ هيئة قضائية تتمتع باختصاصات قضائية ويظهر ذلك من خلال صفة أعضائه وتشكيلات الحكم فيه وطريقة سيره فأعضائه يكتسبون صفة القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة وكذلك يخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات ونفس الجهة التي يخضع لها القضاة العاديون أي أمام المجلس الأعلى للقضاة وعلى ذا الأساس تم تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء لتشمل رئيس مجلس المحاسبة ومن الملاح أن تشكيلة المجلس خلال هذه الفترة كانت تشبه تشكيلات المحكمة العليا.

أما في ظل القانون 32-90⁴ فلقد عرف مجلس المحاسبة عدة تعديلات هامة من بينها تجريد مجلس المحاسبة من اختصاصاته القضائية تاركا له الاختصاصات الإدارية فقط كما أخرج المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من اختصاصه، بالإضافة إلى أنه مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون كان يقع تحت سلطة رئيس الجمهورية.

استمرت هذه التعديلات من حيث اختلاف و سقوط صفة القضاة عن أعضاء مجلس المحاسبة وتم تغيير مسمياتها حيث أصبح الناظر العام يسمى بالمراقب العام وأيضا تم إلغاء النيابة العامة و خروج الغرف أصبحت مقسمة إلى غرف إقليمية و الوطنية و لم تعد أقسام كما كانت من قبل في القانون 05_80

¹ الأمر 20-95 المؤرخ في 17 مايو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 39 الصادر في 23 يوليو 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 الصادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010

² نفس المرجع السابق

³ الأمر 05-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة بوظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 10 الصادر بتاريخ 01 مارس 1980

⁴ قانون رقم 32-90 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53 الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990

أما في ظل القانون 95-20¹ تمت إعادة تنظيم مجلس المحاسبة، وتوضيح المسائل التي كانت غامضة في قانون الذي سبق سواء على مستوى طبيعته القانونية، تشكيلته أو اختصاصاته ومن خلال هذا التعديل أصبح مجلس المحاسبة هيئة ذات اختصاصات قضائية وإدارية.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبة نوعين من الصلاحيات أو الاختصاصات نوردتها كالتالي :

أولاً: الصلاحيات القضائية:

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق الجزاءات بنفسه والمتمثلة أساساً في توقيع الغرامات المالية و هذا ما يميزه عن باقي الأجهزة الرقابية الإدارية الأخرى ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية. لكن وان كان المجلس يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية فإن ذلك لا يجعله قاضياً جنائياً فهو يعتبر كقاضي حسابات لأنه يراقب الهيئات العمومية بغية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كما يتمتع أيضاً بسلطة إجبار الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين على إجراء ما يراه مناسباً، من تصحيحات بالإضافة إلى إصداره لقرارات قضائية مؤقتة أو نهائية معللة على كل عون من القطاع العام الذي ارتكب أثناء ممارسة مهامه خطأ يمس الخزينة العمومية² وتتجلى هذه المظاهر في جملة من القواعد والإجراءات التي تحكم التقاضي أمام مجلس المحاسبة وأهم هذه القواعد أو الإجراءات نذكر مايلي:

طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة:

إن الطبيعة القضائية التي يمتاز بها مجلس المحاسبة تتجلى في قراراته وطرق الطعن بها وله وجهين حيث أنه يمثل قاضي أول درجة للقرارات التي تصدرها مختلف الغرف المجتمعة وتارة يتمثل في قاضي استئناف في حالة إن تم الطعن في قرارات الغرف أمام مجلس الدولة.

وهذا حسب المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

¹ قانون 95-20 المشار إليه مسبقاً

² العيد حركات ، عبد الستار بولعراس، مختار خدابيش: آليات مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر"، مذكرة شهادة الماستر تخصص " قانون اداري" ، كلية الحقوق والعلوم السياسية " قسم حقوق " ، جامعة الشهيد حمه لخضر، سنة 2023/2022 ص 67-68

ولقد حدد الأمر 20-95¹ طرق الطعن في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وتمثل في:

- المراجعة ، والتي تكون أمام الغرفة التي أصدرت الحكم في حالة اكتشاف تزوير أو استعمال مزدوج يتهم المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف بتهمة ليس له ذنب فيها وتكون في أجل 12 شهرا وتكون إما بالطلب من العون المتقاضي أو السلطة السلمية أو الوصية له أو الناظر العام، أو بصفة تلقائية من طرف الغرفة التي أصدرت القرار.

- الاستئناف ، ويكون أمام الغرفة المجتمعة وتكون كل الغرف حاضرة إلا الغرفة التي أصدرت القرار ويكون الاستئناف في مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، ولا يقبل إلا إذا قدم من طرف المتقاضي المعني أو السلطة السلمية التي يتبع لها أو الناظر العام.

- الطعن بالنقض، ونصت عليه المادة 28 من الأمر 02/10² التي تعدل المادة 110 من الأمر رقم 20-95 التي نصت على " تكون قرارات مجلس مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والادارية "أما في فقرتها الثانية فلقد نصت على الأشخاص المعنيين بطلب الطعن أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام، بالنسبة للناظر فلا يكون له أي صوت في حالة ما تم التصويت على طلب وإنما يكون دور في المناقشة.

ثانيا: الصلاحيات الادارية للمجلس المحاسبة

طبقا للمواد 69-73 من الأمر 20-95 فإن مجلس المحاسبة يختص بمراقبة نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته كما انه يختص أيضا بمراقبة النفقات التي تم صرفها وكذا المشاركة في تقييم فعاليات الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابته، وبالتالي يختص مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية وكذا تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية وذا ما نصت عليه قوانين الإدارة المحلية بمراقبة كل من الولاية والبلدية حيث تنص المادة 175 من القانون 07-12³ على

¹ القانون المشار إليه مسبقا المعدل والمتمم بالقانون 02-10

² المادتين 28 و110 من الأمر رقم 02-10 مؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 غشت 2010 يعدل يتمم الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 19 عام

1416 الموافق 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50

³ المادة 175 من القانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالية وحساب تسيير المحاسب وتطير ما وفق التشريع المعمول به".

وأيضاً المادة 210 من القانون 10-11 على " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع ساري المفعول".¹

بالإضافة إلى ذلك فإنه يختص بمراقبة القطاع الاقتصادي والصناعي والتجاري المنصوص عليه في المادة 08 من الأمر 20-95 وكذا مراقبة هيئات التامين والحماية الاجتماعية وتسيير الأسهم العمومية طبقاً للمواد 09 و10 من نفس الأمر، بالإضافة على بع الهيئات الأخر وأخيراً يقوم المجلس عند نهاية طول سنة بإرسال تقريره السنوي إلى الهيئات الوصية.

الفرع الثاني: مجالات رقابة مجلس المحاسبة

باعتبار مجلس المحاسبة سلطة معنية بالرقابة على النفقات والإيرادات العامة فكان لا بد من أن تكون موجهة إلى طرفين باعتبارهما أكثر عرضة للفساد ألا وهما:

أولاً: الأمر بالصرف:

يعتبر الأمر بالصرف موظف عمومي أو أعضاء منتخبين كما هو الحال في المجالس الشعبية المنتخبة ولا يعتبر من ضمن الوظائف المستقلة التي لا تخضع لأي قانون بل يعتبر من صلب المناصب المالية والذي يكمل الوظائف الإدارية سواء كانت حكومية مثل الوزراء على مستوى قطاعاتهم أو رؤساء المجالس الشعبية الوطنية (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة) أو محلية أمثال الولاية على رأس ولاياتهم أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ونظراً لتزايد حجم النشاط المالي للإدارات العمومية وتنوعه ، فإنه أصبح من غير الممكن للأمر بالصرف الرئيسي أن يقرر بنفسه في جميع العمليات المالية الخاصة بقطاعه ومن ثم تبين أن عدم تركيز الصلاحيات المالية يسمح بتسهيل عمل المصالح العمومية وتحسين مردودها ومن ثم أجاز المشرع تفويض جزء من الصلاحيات المالية للأمر بالصرف الثانوي وهذا بنص المادة 27 من القانون 21-90 التي تنص

¹ المادة 210 من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية

على " الأمرين بالصرف الثانويون مسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23 أعلاه"¹

(1)- مهام وإلتزامات الأمرين بالصرف:

(أ)- المهام: لقد حددت مهام الأمرين بالصرف في الفصل الثالث من القانون رقم 21-90 والتي نصت عليها المادة 14 من القانون رقم 21-90 " يتولى الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية المشار إليها في المادة الأولى أعلاه وفق الشروط المحددة في قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية ، المعدل، في هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه.

(ب)- الإلتزامات: يلزم الأمرين بالصرف بموجب المادة 24 من القانون 21-90² باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين لتقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم في المنصب الذي يخول لهم صفة الأمر بالصرف بالإضافة إلى تقديم ، نموذج عن توقيعهم الشخصي قبل مباشرتهم لصلاحياتهم المالية ، كما يلزمهم القانون الامتناع عن إدارة أو مراقبة مشاريع أو أعمال تكون لهم فيها مصلحة شخصية ، أو أن تكون لهم حصص ومساهمات في المقاولات والشركات التي يبرمون معها اتفاقيات وصفقات باسم الهيئة التي يعملون لحسابها بالإضافة إلى ذلك يلتزمون بمسك محاسبة إدارية(الحساب الإداري) خاص بتسييرهم المالي تدون فيه كل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية والذي يتعين عليهم إعداده عند غلق كل سنة مالية ، وتظهر أهمية الحساب الإداري في ممارسة الرقابة المالية الخارجية وتظهر بشكل أفضل في مجال الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة ، حيث أن القانون يلزم جميع الأمرين بالصرف بإعداد هذه الحسابات عند غلق كل سنة مالية وإيداعها على مستوى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بهدف مراقبة نشاطهم المالي ،ومعينة مدى انضباطهم في مجال تسيير الميزانية والمالية بالقواعد التي تحكم المالية العامة.³

كما أن هذه الحسابات الإدارية ليست مجرد وسيلة لضبط الأخطاء والمخالفات المالية المرتكبة وتوقيع العقوبات عليها ، وإنما تمكن كذلك من تقييم مردود الهيئات العمومية وتقدير مدى فعالية نشاطها المالي ، باعتبار أنها تسمح مع نهاية كل سنة مالية بإجراء مقارنة بين التقديرات المالية التي تضمنتها الميزانية مع

¹ المادة 27 من قانون رقم 21-90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق ل15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (جريدة رسمية سنة 1990 عدد 35 ص 1131-1138) معدل و متمم بقوانين المالية 1992 ، 1994 ، 1995 ، 1996 ، 2000 ، 2003 ، 2006 ، 2009

² المادة 24 من القانون رقم 21-90

³ المادة 24 من القانون رقم 21-90

النتائج المنجزة فعلا بعد تنفيذها ، والفرق بينهما يعطي صورة واضحة عن الوضعية المالية الحقيقية للهيئة العمومية المعنية ، وهو ما يسمح بالوقوف بدقة على مواقع العجز في نشاطها المالي ، وضبط التدابير المناسبة التي تمكنه من تفاذي تلك النقائص المسجلة في الميزانيات المقبلة والعمل على تحسين مستوى أدائها المالي.¹

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة في مجال الصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من أهم النفقات وأكثرها عرضة للفساد المالي من حيث سوء التسيير الممارس من طرف الأمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين على حد سواء ، ولقد أولى المشرع الجزائري لها أهمية بالغة حيث عرفها من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، حيث نصت المادة 02 منه على " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين ووفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم ، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات".²

سبق وأن قلنا بأن مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية بعدية على أموال الدولة وباعتبار أن الصفقات العمومية وسيلة قانونية لتسيير الأموال العمومية ، التي تكلف خزينة الدولة سنويا مبالغ ضخمة فمن بين صلاحيات هذا المجلس هو فرض رقابة في هذا المجال ، ولم يكتفي المشرع بمنح مجلس المحاسبة صلاحيات مباشرة في مراقبة الإيرادات والنفقات وإنما منحه طرق متعددة لممارسة الرقابة³ حيث نصت المادة 1 من الأمر 20-95 على أنه " يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري المنصوص عليه في هذا الأمر".⁴

ويتضح من خلال هذه المادة أن هناك عدة طرق لقيام مجلس المحاسبة بمهمته الرقابية بصفة عامة في مجال الصفقات العمومية بصفة خاصة والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

(1)- الإطلاع و التحري: يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابته وفي ذلك له أن

¹ المادة 24 من القانون رقم 90-21

² المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

³ نفس المرجع السابق

⁴ المادة 1 من الأمر 20-95

يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة عن طريق الاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام ومهما تكن الجهة التي تعاملت معها.¹

كما يقوم بفحص سجلات ودفاتر ومستندات وبيانات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والإهمال وحالات الفساد المالية ، وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها ، يقوم مجلس المحاسبة بالتحقق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين والمراسيم ، ويتحقق من كل تصرف خاطئ صادر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف أو تبديد أموال الدولة أو ضياعها، كما يعمل على البحث في مدى ملائمة النفقة وطريقة تمويل الصفقة والبحث عن صيغ إبرام الصفقة العمومية ، وتحديد الحاجة التي من أجلها تم إبرام الصفقة العمومية والتحقق من مدى تنفيذ مشروع الصفقة بهدف الكشف عن جرائم الاختلاس وتبديد الأموال العمومية.

وإذا تعلق الأمر بالاطلاع على الوثائق أو المعلومات يمكن أن يؤدي إفشاؤها إلى المساس بالاقتصاد الوطني ، يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات وبنائج التحقيقات التي يقوم بها،² وكما يقوم مجلس المحاسبة بزيادة على كل المهام المشار إليها في الاطلاع والتحري على المستندات أو التقارير أو المحاضر أو الأوراق التي يرى المجلس أنها ضرورية لاكتشاف المخالفات المالية أو الإدارية ، كما يتلقى البلاغات والشكاوى بوقائع الاختلاس والسرقة والتبديد والإتلاف والحرق وغيرها من الجرائم التي تمثل انتهاكا للأموال والممتلكات العامة.

(2)- التدقيق والفحص: يعتبر التدقيق من الأساليب المعتمدة من طرف مجلس المحاسبة في مهمته إذ يحق له أن يدقق في أي مستند أو سجل أو وثائق يرى حسب تقديره أنها ضرورية للقيام بعملية الرقابة سواء في مقره أو في مقر الهيئة الخاضعة لرقابته.

أما عن عملية الفحص والتدقيق في مجال الصفقات العمومية فتنبص على تحديد وضعية المتعاقد اتجاه المصلحة المتعاقدة والتي على رأسها الأمر بالصرف ، وعلى ظروف تنفيذ الصفقة، حيث أن تدخلات مجلس المحاسبة تهدف أساسا إلى التأكد من:

¹ المادة 55 من الأمر 20-95

² وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الاداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون

العام جامعة تيزي وزو سنة 2013 ص 192

-اختيار طريقة إبرام الصفقة واحترام قواعد الشفافية.

-دراسة العروض حسب المعايير المحددة في دفتر الشروط والتي تسمح بالتعامل مع المتعاهدين بصفة عادلة.

- السهر على حسن استعمال الأموال العمومية.

- احترام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، وفي هذا لا بد لنا من الإشارة إلى مجلس المحاسبة ليس له أن يقرر الملائمة وإنما رقابته تقتصر على تقييم إجراءات إبرام وتنفيذ الصفقة¹ ، التي تتم على المراحل الثلاثة الآتية الذكر:

رقابة إجراءات إبرام الصفقة : ويتعلق الأمر بالتأكد أساسا من أن الدعوة إلى المنافسة تتضمن العناصر التي تسمح باحترام دفتر الشروط ، وتحدد الشروط التي تبرم وتنفذ فيها الصفقة واحترام البيانات الإلزامية المحددة في المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر².

رقابة إبرام الصفقة : إن مجال الصفقات العمومية يعد مجال خصب للفساد ولذلك باعتبار مجلس المحاسبة ملف بالرقابة على المال العام لا بد له أن يتبع طريق إبرام الصفقة العمومية من أوله حتى تنفيذها وألا يترك أي فجوة للفساد يدخل منها ولقد نصت المادة 95 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " يجب أن تشير كل صفقة عمومية إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما وإلى هذا المرسوم..."

رقابة تنفيذ الصفقة : لا تقتصر رقابة مجلس المحاسبة فقط على رقابة إجراءات إبرام الصفقة ، إنما يتعدى ذلك ليقوم برقابة تنفيذ الصفقة وتهدف الرقابة في هذه المرحلة إلى التأكد من أن المصلحة المتعاقدة منظمة بطريقة تجعل من تنفيذ الصفقة في جميع مراحلها موضوع متابعة صارمة من الجانب التقني وحتى المالي وذلك من خلال التحقق أساسا من ، احترام شروط وأجال تنفيذ الصفقة وطرق الدفع ، البنود المتعلقة بمراجعة الأسعار ، تطبيق غرامات التأخير ، وتبرير حالات الإعفاء المحتملة ، التسوية المالية تتم بناء على وثائق تبريرية مثل : وضعية الأشغال ، الشروط العامة للاستلام المؤقت أو النهائي للأشغال ومدى احترامها.

ثالثا: رقابة مجلس المحاسبة على المحاسب العمومي

¹ وسيلة بن بشير ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون

العام جامعة تيزي وزو سنة 2013 ص192 المشار إليه في المذكرة الماستر

² المادة 62 من المرسوم الرئاسي 15-247

(1)- تعريفه: هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع النفقات ويحوز أموالا أو قيم ،ويكون المحاسبين العموميين معينين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويمكن أن يعتمد بعضهم ، وتحدد كيفية تعيين بعض المحاسبين العموميين واعتمادهم عن طريق التنظيم ،وبالنظر إلى طبيعة المهام والموكلة إلى المحاسب العمومي والتي لا تتوقف عند التنفيذ المادي للعمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية فقط ، فإن الضرورة تقتضي مسك محاسبة أكثر دقة من التي يمسكها الأمر بالصرف فهي تقتضي السهر على مراقبة شرعية تلك العمليات المنجزة ،ومن ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات التسيير عند غلق كل سنة مالية إبراء لذمة المحاسب العمومي بتقديمه لحسابات صحيحة وسليمة¹.

(2)- التزامات المحاسبين العموميين: يكتسب المحاسبين العموميين بجميع أنواعهم صفة الموظف العمومي² ،ويخضعون بالتالي للمبادئ العامة التي تقتضيها الوظيفة العمومية ،مثل احترام مبدأ التدرج الإداري ،مبدأ المسؤولية الشخصية ،مبدأ عدم الجمع بين الوظائف العمومية ،والحفاظ على السر المهني ،وغير ذلك من المبادئ المقررة لضمان السير الحسن للمصالح العمومية ،وإضافة إلى هذه المبادئ العامة ،يخضع المحاسب العمومي لمبادئ خاصة تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة المالية.

- التكفل بسندات الإيرادات وإجراءات تحصيلها التي يصدرها الأمر بالصرف وللمحاسب العمومي التحقق من صفته وأنظمة تحصيل الإيرادات وإلغاء السندات والتسويات.

- مراقبة مدى مطابقة تلك النفقات لقواعد المحاسبة العمومية ويتولى تسديدها ماديا لصالح الأشخاص المعنيين بها وقبل قبوله لأي نفقة يتحقق من مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.

- أن يقوم بدفع النفقة أو بتحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم ،وبالمقابل فإن المحاسب العمومي التي توجد بحوزته تلك الأموال لا يملك سلطة صرف النفقة إلا إذا تحصل على الأمر بالدفع أو بالصرف من الأمر بالصرف مطابقا في شكله ومضمونه لقواعد المحاسبة العمومية وفي حالة مخالفته لذلك فإن المحاسب العمومي ملزم بأن يرفض تنفيذه ،في هذه الحالة لا يبقى أمام الأمر بالصرف إلا قرار تسخير المحاسب العمومي آخر ويتحمل الأمر بالصرف المسؤولية كاملة.

¹أ.د جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، سنة 2004، ص 121

²د.علي زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005، ص 93

إن أهم إلزام يلتزم به المحاسب العمومي في نهاية كل سنة المالية أن يقوم بإعداد حساب التسيير الذي له أهمية بالغة من الناحيتين:

الناحية المالية: حيث يسمح حساب التسيير بمعرفة المركز المالي للهيئات العمومية المعنية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو السلع التي تقدمها ومعرفة مردودها.

الناحية القانونية: حيث يشكل حساب التسيير الوسيلة الأساسية التي يعتمد عليها قضاة مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات العمومية إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ينبغي أن ترفق بهذا الحساب والتي تعتبر سند إثبات لتبرير مختلف العمليات المنجزة، وتتوقف عليها المسؤولية المالية و الشخصية للمحاسب العمومي أمام قضاة مجلس المحاسبة¹.

3- مسؤوليات المحاسبين العموميين: إن المحاسب العمومي يخضع لإطار قانوني خاص بالمسؤوليات التي قد تكون شخصية أو مالية، فإن المحاسب العمومي ملزم بمراقبة شرعية العمليات المالية قبل تنفيذها، وهذه الأخيرة محددة بدقة عن طريق الأنظمة والقوانين وبالتالي يمكن بسهولة التدقيق في الحسابات المتعلقة بها، وعليه يمكن تحميل المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب بمجرد مخالفة في تنفيذ العمليات أو نقص في الأموال والقيم، كما يمكن تحديد الضرر بدقة الذي يلحق بالهيئات العمومية. إن المسؤولية تنتج عن إخلال بالمهام أو الإلتزامات التي يضطلع بها المحاسب العمومي قانوناً كما يتحمل المسؤولية عن الأعمال الأعوان التابعين له والذين هم تحت سلطته ومراقبته، كما له مسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والأشخاص الموضوعين تحت أوامره.

أما بالنسبة للمسؤولية الشخصية والمالية فإنها تتمثل في كون المحاسب العمومي موكل إليه مسك المحاسبة و المحافظة على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية وعن جميع العمليات الموكلة له، وتقوم المسؤولية المالية الشخصية لأي محاسب عمومي بمجرد معاينة عدم قيامه بإحدى التزاماته المهنية، فهذه المعاينة تتمثل في الكشف عن وقائع موضوعية يمكن اعتبارها خطأ أو مخالفة في التسيير وينتج عنها تسديد باقي الحسابات من ماله الخاص أو إبراء ذمته، من طرف السلطة المخولة المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة².

¹ بن عطاالله عمر، بن ماندي طه: مجلس المحاسبة ودوره الرقابي على المال العام، مذكرة شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية "

قسم الحقوق"، جامعة الجلفة سنة 2015 ص 57

² بن عطاالله عمر، بن ماندي طه: نفس المرجع السابق ص 57 و 58

الفرع الثالث : أهداف مجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان وفجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري ، ووفقا للمادة 55 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم¹ ، يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية طبقا للأمر 95-20 المعدل و المتمم بالأمر 10-02 فإن ملس المحاسبة يهدف من خلال الرقابة التي يمارسها على مختلف الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصاته إلى:

- التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم اجحافها في فرض ضرائب ما حصلت عليه من ايرادات أو مداخيل.
- التحقق من مدى تطبيق قوانين المالية وقواعد الميزانية تطبيقا صحيحا ، والتحقق من المدى شرعية العمليات وترخيصها وتبرير الايرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها ، إضافة إلى مراقبة مدى شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأمالك الدولة والجماعات المحلية.
- التحقق من قيام المحاسبين بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة.
- الكشف عن المخالفات المالية إذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية.
- معرفة ما إذا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة لاستخدام الأموال العمومية.
- إبلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج تتعلق بمدى مطابقة المبالغ الواردة في السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع الإيرادات المتحصل عليها مقابل النفقات.
- إعلام السلطات بالمخالفات والتقصير وعدم احترام أحكام ومبادئ الميزانية العامة المطلوبة قانونا.
- يهدف إلى تقييم نهائي لأعمال الهيئات الخاضعة لرقابته مع تقديم اقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال لأموال الدولة والميزانية العامة.
- يهدف إلى إصدار قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يقم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي يتم فحصه.
- يهدف إلى تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته.

¹ المادة 55 من الامر 20-95 السالف الذكر

- التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها التي تم الحصول عليها عن طريق استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والتي تقوم بالتبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية مع الغايات والأهداف التي تم صرفها من أجلها.

- التأكد من مدى مطابقة الشروط المتطلبة في منح هذه الإعلانات مع الأهداف التي انفتحت من أجلها.¹

¹ العيد حركات، عبد الستار بولعراس، مختار خدايش: آليات مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة شهادة ماستر تخصص قانون اداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم "حقوق"، جامعة الوادي، سنة 2022ص

المبحث الثاني: الأجهزة الإقليمية للحد من الفساد في الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية أهم تطبيق للامركزية الادارية في الجزائر خاصة مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولقد أطلقت عليها عدة تسميات فأطلق عليها لفظ اللامركزية الإقليمية دلالة على الإقليم الجغرافي الذي يقوم عليه. كما أطلق عليها لفظة الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية دلالة على تميز نشاطها واختلافه عن نشاط الإدارة المركزية هذه الأخيرة نشاطها يمتد لكل أنحاء الوطن ولذلك فإن نشاطها الوطني، بينما الجماعات المحلية نشاطها محلي.

وتكتسي الجماعات المحلية أهمية كبيرة، فمن الناحية السياسية تمثل تكريسا حقيقيا للبعد الديمقراطي لأنها تترك أمر إدارة معظم المصالح المحلية لممثلي المواطنين عبر المجالس المنتخبة وهو ما يساهم في إشراك المواطنين في إدارة مصالحهم المحلية كما للجماعات المحلية أهمية كبرى من الناحية الإدارية ذلك أن الاعتماد على نظام الجماعات المحلية من شأنه تبسيط الإجراءات الإدارية وتجنب أخذ موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة صغيرة أو كبيرة، كما يساهم نظام الجماعات المحلية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظرا لمعرفة موظفي هذه الجماعات بالشؤون المحلية مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية في العاصمة.

إن الحديث عن انتشار الفساد في الجماعات المحلية إنما هو حديث طويل ومعقد لا يسعنا أن نوجزه في مبحث أو مطلب ولكن سنبدل قصارى جهدنا في أن نبين أكثر العمليات سواء كانت إدارية أو مالية التي يمكن أن تكون بوابة لهذه الظاهرة لذلك سنتناول في مبحثنا هذا مطلبين حيث يتكلم المطلب الأول عن البلدية وخصوصا أين يكون الفساد هو السبب الأول في المشكلة وأيضا سنتكلم في المطلب الثاني عن الولاية.

المطلب الأول: البلدية في القانون الجزائري

تعتبر البلدية النواة الأولى في التنظيم الإداري الجزائري، وهي الخلية الأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات وهذا ما يفسر منح البلدية مجموعة من الإختصاصات وتزويدها بمصالح لتلبية الحاجات العامة للمواطنين ودفع عجلة التنمية المحلية على مستوى البلدية¹، لقد تم النص على البلدية في مختلف الدساتير باعتبارها قاعدة للامركزية وهذا ما ورد في المادة 09 من الدستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 والمادة 15 من دستور 1996، أما دستور 2016 نصت المادة 16 منه على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، وتنص المادة 17 من دستور 2016 على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، بينما تنص المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية..."².

أما أول قانون يتعلق بالبلدية في الجزائر هو الأمر 20-67³ صدر في يناير 1967 فقد عرفت المادة الأولى منه البلدية على أنها "البلدية هي جماعة إقليمية سياسية وإدارية واقتصادية والثقافية"، ونلاحظ على هذا التعريف منحه للكثير من الوظائف للبلدية ولعل السبب في ذلك يعود إلى تبني الدولة الجزائرية للنهج الاشتراكي في ذلك الوقت.

وعرفها قانون البلدية لسنة 1990⁴ (الملغى) بأنها "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" أما بالنسبة للقانون 10-11 فلقد عرفت المادة الأولى منه على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية لدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون". فنلاحظ تشابها كبيرا بين تعريف البلدية في قانون 1990 الملغى وقانون 10-11.

وللبلدية أساس قانوني قوي يظهر من خلال نشأتها بموجب قانون طبقا للمادة الأولى من القانون 10-11، وعلى هذا الأساس لا يمكن إلغائها إلا بموجب قانون طبقا لقاعدة توازي الأشكال، كما أن للبلدية اسم ومقر ورئيس، ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الداخلية بعد

¹ المير العبد: آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص "الحومة والإدارة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد بشار، سنة 2022 ص 81

² المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 442-20 في 30-12-2020 الجريدة الرسمية 82 لسنة 2020

³ المادة الأولى من الأمر 20-67 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية،

⁴ المادة الأولى من القانون 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 الصادر في 11 أفريل 1990 متمم بموجب أمر رقم 03-05 مؤرخ في 18 جويلية 2005 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 35 الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى)

أخذ رأي الوالي ومدائلة المجلس الشعبي البلدي ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك وهذا ما نص عليه الباب الثاني من قانون 10-11 .

وكما أسلفنا الذكر أن البلدية لأمفر لها من الوقوع في الفساد وخاصة في المعاملات المالية ولذلك سنحاول مناقشة هذه الظاهرة من خلال دراسة رقابة ميزانية البلدية (الفرع الأول) ورقابة الحسابات طبقا للقانون 10-11 (الفرع الثاني) تجميد مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وحل المجلس (الفرع الثالث)

الفرع الأول: رقابة الميزانية البلدية

لقد نصت المادة 176 من قانون رقم 10-11 على أن " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم"¹.

ولقد أوردت المادة 179 من نفس القانون على أن " تحتوي ميزانية البلدية على قسمين:

-قسم التسيير

-قسم التجهيز والاستثمار....."²

أولاً: قسم التسيير:

قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لا بد أن تخضع إلى نوع من الرقابة وهي الرقابة السابقة حيث وإن كان يعاب عليها أنها قد تؤدي إلى شلل في نشاط الإدارة وتقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي يتم التوصل إليها، إلا أنها تسمح باكتشاف وتحليل المشاكل والعراقيل قبل حدوثها، وتفاديها ومعالجتها قبل فوات الأوان، لذا أطلق عليها اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة، حيث تمارس أثناء مرحلة الالتزام من طرف المراقبين الماليين³.

وتقوم المصالح البلدية وتحديدًا مكتب العمليات المالية (قسم التسيير) بإعداد تكفلات الميزانية والتي تكون لسنة ترسل إلى المراقب المالي مع اعداد الميزانية الأولية أو الإضافية، حيث يقوم المراقب المالي

¹ المادة 176 من قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم بموجب الأمر 13-21 المؤرخ في 31 أوت 2021 الجريدة الرسمية رقم 67 ص 24

² ص 24 المادة 179 من القانون رقم 10-11 المرجع السابق

³ المير العيد: آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص " الحوكمة والإدارة العمومية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد طاهري بشار، سنة 2022 ص 229

بالتأشير عليها ثم إعادتها إلى البلدية، بعد ذلك تقوم مديرية المستخدمين بإعداد القائمة الإسمية التي يؤشر عليها المراقب المالي وتقديمها إلى مكتب الأجور ليقوم هذا الأخير بوضع مشروع الالتزام بالنفقة الخاصة بأجور العمال بناء على القائمة الإسمية مع اعداد كشف الالتزام المتضمن المبلغ الكلي المدرج في الجدول السنوي للعمال مطروحا منه المبلغ المخصص للمنح ذات الطابع العائلي، وكذلك إعداد كشف الالتزام الخاص بالأعباء الاجتماعية ومن خلال الإجراءات السابقة يكون المراقب المالي قد قام بالرقابة السابقة على نفقات التسيير الجماعات المحلية¹.

ثانيا: قسم التجهيز:

لقد أورثها المادة 198 من القانون البلدية رقم 10-11 على أن "....يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا على ما يأتي:

- نفقات التجهيز العمومي
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار
- تسديد رأسمال القروض
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية...."²

لذلك نلاحظ أن نفقات التجهيز تحدد في كل ما يتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية والادارية والاجتماعية حيث تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال وتعزيز المخطط النهائي السنوي وتخضع نفقات التجهيز لتأشيرة المراقب المالي حسب المادة 07 من المرسوم 92-414³ المعدل والمتمم ويتم اقتطاع من إيرادات قسم التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، وفقا للشروط التي يحددها التنظيم يحدد معدله كل سنة بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية وتحدد نسبة الإقتطاع بـ 10 في المئة على الأقل.

الفرع الثاني: رقابة الحسابات طبقا للقانون البلدية 10-11

¹ نفس المرجع السابق

² المادة 198 من القانون رقم 10-11 نفس المرجع السابق ص 26 و27

³ المادة 07 من المرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413 الموافق 14 نوفمبر 1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية سنة 1992 العدد 82 صفحة 2101-2104 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430 الموافق 16 نوفمبر 2009 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية سنة 2009 العدد 67 صفحة 3-7

لقد نص القانون 10-11 على هذا النوع من الرقابة في المادة 210 حيث ترك مهمة الرقابة إلى مجلس المحاسبة مثل ما أورد في المادة " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع المعمول به"¹.
حيث يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات إدارية متمثلة في رقابة نوعية التسيير وصلاحيات قضائية متمثلة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

أولاً: الشكل الإداري المتمثل في رقابة نوعية التسيير لدى البلدية

وهي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات والمؤسسات العمومية من أجل مراقبة مدى مشروعيتها نشاطها المالي والمحاسبي، وحثها على تحسين مستوى أدائها ومردوديته، وينصب هذا النوع من الرقابة على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية محل الرقابة لأداء نشاطها تحقيقاً للمصلحة العامة، وهذا لا يعني أن مجلس المحاسبة يملك صلاحية التدخل في نشاط الهيئات الخاضعة لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات والبرامج والأهداف التي سطرتهما، وإنما رقبته لا ينبغي أن تتعدى حدود تقييم قواعد عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية فعالة وموثوقة².

إن رقابة نوعية التسيير بعناصره الأساسية الثلاثة وهي الفعالية، النجاعة في الأداء، والاقتصاد في التسيير أصبحت متداولة بشكل واسع في مجال التسيير العمومي، ويقدمها المختصون كوصفة سحرية لتفعيل نشاط الإدارة وتخليصها من مساوئ وسلبيات التسيير البيروقراطي، إلا أن تجسيدها على أرض الواقع يصطدم ببعض العوائق، كجمود وثبات القواعد التي تحكم نشاط الإدارة العمومية، في حين أن هذا النوع من الرقابة يتطلب إيجاد قواعد تتسم بالمرونة لمواجهة المتغيرات، كما أن الهدف المحدد للإدارة العمومية والمتمثل في المنفعة العمومية يجعل من الصعب حصرها نظراً لمرونة مفهوم المنفعة العمومية³.
وتبرز رقابة نوعية التسيير في مجال الصفقات العمومية من خلال مراقبة مجلس المحاسبة للمصالح المتعاقدة في مدى تحقيق الصفقات التي تبرمها لعناصر النجاعة والاقتصاد والفعالية⁴.

¹ المادة 210 من القانون رقم 10-11 ص 28

² عبد الصديق الشيخ الوجيز في المالية العامة وفقاً للتشريع الجزائري المشار إليه في المرجع المعتمد المير العيد "أطروحة الدكتوراه"

³ المير العيد: آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة الدكتوراه تخصص "الحوكمة والإدارة العمومية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية "قسم حقوق"، جامعة طاهري محمد بشار، سنة 2022 ص 257

⁴ المير العيد: آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية في القانون الجزائري نفس المرجع السابق ص 258

ثانيا: الشكل القضائي المتمثل في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

1- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها، حيث ينص المرسوم التنفيذي رقم 96-56¹ على إلزامية الأمرين بالصرف الأساسيين والثانويين، والمحاسبين العموميين التابعين للمصالح الدولية والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بإيداع حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، كما أن المحاسبين العموميين ملزمون قانونا بتقديم حساب التسيير لجميع أعمالهم السنوية لمجلس المحاسبة وفقا لما نص عليه القانون رقم 91-313².

ومن هذا المنطلق يقوم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين، والتدقيق في صحة العمليات المادية، ومدى تطابقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، حيث يعين رئيس الغرفة المختصة مقررًا يكلف بإجراء التدقيقات لمراجعة حسابات التسيير والوثائق الثبوتية المرتبطة بها بمساعدة قضاة أو مساعدين تقنيين، وذلك وفقا للمادة 210 من القانون البلدية 10-11 سالف الذكر³

2- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: يقصد بالرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف باعتبارهم مسؤولين في هيئات ومؤسسات العمومية.

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التأكد من عدم وجود أخطاء أو مخالفات من شأنها أن تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية التي تسري على استعمال تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بالهيئة العمومية⁴.

وتتميز رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية العمومية باتساع مجالها، فيشمل هذا النوع من الرقابة كل مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة أو في الجماعات المحلية أو في الهيئات أو المؤسسات العمومية الإدارية، وبذلك فإن المشرع شمل بهذه الرقابة جميع الأعوان المسيرين والمسؤولين المنتمين إلى الهيئات السالفة الذكر من دون تفرقة، سواء أكانوا موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين، ولم يستثن في

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1991 المتعلق بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 الصادر سنة 1991

² المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53 الصادر في 10 سبتمبر 1991

³ المادة 210 من القانون البلدية رقم 10-11

⁴ المير العيد: آليات الحد من الفساد الإداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة شهادة دكتوراه تخصص الحوكمة والإدارة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية " قسم حقوق"، جامعة محمد طاهري بشار، سنة 2022 ص 263-264

ذلك حتى أعضاء الحكومة من الوزراء والذين تقع عليهم مسؤولية سياسية وليس تأديبية، ويمكن لمجلس المحاسبة أن يقوم بتحميل أي عون أو مسؤول في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية، وكذلك تحميل المسؤولية لأي شخص معنوي يخضع لرقابة مجلس المحاسبة، متى تبين ارتكابه لمخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

ويتم تحريك عمل غرفة الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية العمومية من جانب السلطات والهيئات المؤهلة لإخطار مجلس المحاسبة في هذا المجال.

المطلب الثاني: الولاية في القانون الجزائري

تشكل الولاية مقاطعة إدارية غير ممرضة للدولة وجماعة إقليمية لا مركزية وهي بذلك تشكل امتدادا للدولة يكرسها الدستور ولها مكانة مميزة في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم والمرفق العام من جهة وتنفيذ السياسة العمومية التي تقرها الدولة من جهة أخرى، كما أن أنها تعتبر جهاز محرك للنشاط الاقتصادي والاجتماعي داخل الإقليم وأداة داعمة ومحفزة للعديد من المؤسسات إضافة إلى أنها تعمل من أجل سد النقائص المحتملة عند الحاجة لدى المواطنين المحليين.¹

بعد حصول الجزائر على استقلالها من المستعمر الفرنسي عرفت المحافظات فترة صعبة بعد هجرة الإطارات الأوروبية التي كانت تقوم بتسييرها، وأمام هذا الوضع حاولت السلطة القيام بإصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها، وهو أول قانون الولاية في الجزائر بعد الاستقلال صدر سنة 1969، وتضمن مواد كثيرة تتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الولائي وعمل الأمر 38-69 على تأسيس مجلس أطلق عليه المجلس التنفيذي للولاية، وبعد تكريس نظام التعددية السياسية بموجب دستور 1989 ثم تم إصدار قانون جديد للولاية رقم 09-90 بتاريخ 07 أفريل 1990، ومع مرور الوقت وتعاقب الأحداث وظهور الكثير من التغييرات على مستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي أصبحت الولاية كجماعة إقليمية لامركزية تواجه الكثير من المشاكل والاختلالات أبرزها تزايد الصعوبات الناتجة عن تفسير القانون رقم 09-90 وعدم مسيرته للتطورات التي يعرفها محيط الولاية، ثم إصدار القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية والذي لا يزال ساري المفعول إلى يومنا هذا.

وسنحاول في مطلبنا هذا الإشارة إلى دور الشفافية والمسائلة في مكافحة الفساد الإداري في الجماعات المحلية (الفرع الأول) وسنتكلم عن الرقابة الإدارية للجهاز التنفيذي للولاية (الفرع الثاني)

¹ المير العيد: آليات الحد من الفساد الإداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة شهادة دكتوراه تخصص الحوكمة والإدارة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية " قسم حقوق"، جامعة بشار طاهري محمد، سنة الجامعية 2022/2023، ص 106-107

الفرع الأول: دور الشفافية والمسائلة في مكافحة الفساد الإداري في الجماعات المحلية

الشفافية هي إحدى المصطلحات الحديثة وهي نقيض الغموض أو السرية في العمل وتعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العاملة للصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الاطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء، ولا يمكن للآليات الرقابية أن تنجح في مكافحة الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية عن طريق الأعمال التي تقوم بها الهيئات الرقابية إلا إذا اقترنت بالتطبيق الواسع والصحيح بمبدأ الشفافية، وبما أن الشفافية تعبر عن إحدى الممارسات الديمقراطية للإدارة الرشيدة من خلال حرية تدفق المعلومات وعلانية تداولها عبر وسائل الإعلام لأفراد المجتمع فإن تطبيقها في الإدارة ترتب عليه العديد من الآثار الإيجابية التي من شأنها مكافحة الفساد الإداري منها: أن تطبيق الشفافية يساهم في ترقية قيم التعاون والعمل الجماعي داخل التنظيمات الإدارية ويؤدي إلى توفير الوقت والتكاليف وتجنب الإرباك والفوضى في العمل الإداري، كما تعزز الشفافية من ثقة المواطن في الإدارات العمومية وهذا ما يقوي النسيج الاجتماعي، وتساعد على تحقيق التعاون والترابط بين جميع المستويات الإدارية والتنفيذية وإحداث التكامل بين أهدافها كما أن تطبيق الشفافية والتشريعات المتعلقة بحرية المعلومات يساهم في الحد من بيروقراطية الإدارة.¹ ويتم قياس هذه الشفافية عبر عدة مؤشرات نذكر منها: توافر المعلومات ومحاسبة مجالات مشاركة المواطنين، تقييم المواطنين لمواقف الحكومة، الاهتمام بمطالب المواطنين وشكواهم.²

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي للولاية (الوالي)

من خلال تفحص مختلف النصوص سواء بالنسبة لرئيس الجمهورية أو الولاية نخلص إلى أنه ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بين كل من الولاية ورئيس الجمهورية، إلا أنهم يخضعون لسلطته باعتباره الرئيس الأول للجهاز التنفيذي، حيث يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته التنفيذية عن طريق الحكومة، كما يمارسها عن طريق الولاية الذين يتولون تنفيذ ما قد يصدر عنه من أعمال على مستوى الولايات، كما يعملون سياسيا على دعم سياسة رئيس الجمهورية من القاعدة باعتبارهم الأداة على مستوى الولاية بما يتبعها من بلديات، وذلك ما يبرر الاجتماعات الدورية التي يستدعي فيها الولاية للاجتماع مع رئيس

¹ المير العيد: آليات الحد من الفساد الاداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري، أطروحة شهادة الدكتوراه تخصص الحوكمة والادارة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد طاهري بشار، سنة 2022 ص 167

² المير العيد: آليات الحد من الفساد الاداري في الجماعات المحلية في القانون الجزائري نفس المرجع السابق ص 168

الجمهورية، للوقوف على مدى التقدم في إنجاز البرامج وإسداء التوجيهات والتعليمات اللازمة لهم من أجل ضمان التنفيذ الكامل للبرنامج الذي تم وضعه من طرف رئيس الجمهورية.¹

واستنادا للمرسوم التنفيذي 247-94² المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية تظهر رقابة الوزراء على الولاية خاصة من خلال وزير الداخلية، حيث يخضع الوالي لرقابة وزير الداخلية في أعماله الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من طرف الأفراد أو بدونها طالما أن المادة 03 من المرسوم التنفيذي 226-90 تجعل وزير الداخلية المسؤول عن الحياة الوظيفية للولاية وذلك ما يدفعنا إلى القول بأن التظلمات الإدارية التي ترفع بشأن أعمال الولاية توجه للوزير الداخلية دون سواه مهما كانت طبيعة هذا العمل ومجال إصداره، ومن هنا فالوالي كـمسؤول يخضع للسلطة الرئاسية للوزير الداخلية ويتلقى تعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية ويلزم بتنفيذها.

¹ نفس المرجع السابق ص 172

² المرسوم التنفيذي رقم 247-94 المؤرخ في 10 غشت 1994 المتعلق بتحديد صلاحيات الوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 5 الصادر سنة 1994

بعد مصادقة الجزائر لعدة اتفاقيات دولية كان لا بد لها من انشاء هيئة تكافح الفساد وبالتالي تخضع لنصوص قانونية وهذا ما تم حدوثه وخاصة بعد المصادقة على قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث تم انشاء هيئة متخصصة فالوقاية من الفساد والتي كانت مشتقة من القانون السالف الذكر الذي نظم صلاحياتها وتشكيلتها وتنظيمها وهذا ما أكد عليه دستور 2016، ولكن لم تمارس هذه الهيئة عملها بشكل المطلوب نظرا لأنها تعتبر هيئة استشارية وليس لها استقلال المالي والاداري لذلك عمدت الجزائر وخصوصا في التعديل الدستوري 2020 إلى استحداث سلطة تكن لها صفة رقابية وتتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال المالي ولا يكون عملها بناء على إتباع أي سلطة أعلى منها ولعل المادة 204 من دستور 2020 أكدت على ذلك حيث أوردت أن " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة " ومن خلال ذلك تم إنشاءها طبقا للقانون رقم 08/22 والذي حدد صلاحياتها وكيفية ممارستها والعمل بها وأوضح أنه في حالة وجود خلل ما تتجه هذه السلطة إلى اتخاذ جميع التدابير والإجراءات الردعية ويكون ذلك بالإتصال مع الهيئات القضائية وذلك ما صرحت به المادة 11 من القانون رقم 08/22 ولكن لا يمكن لهذه السلطة أن تمارس عملها إلا بتوجيه مجموعة من الأحكام الوقائية لكي تقام الحجة على من ظلم وهذا ما ذكرته المادتين 09 و10 من القانون رقم 08/22 ولم يكتفي المشرع الجزائري عند هذا الحد بل أنشئ هيئة رقابية مكلفة برقابة المال العام والمحافظة عليه من الإسراف والإختلاس وتحقيق التوازن بين النفقات والايرادات المالية ألا وهو مجلس المحاسبة الذي جاءت به عدة دساتير وقوانين تشريعية ولعل دستور 2020 أكد على ذلك من خلال المادة 199 حيث قالت أن " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية...".

والملاحظ في هذه المادة أنها صرحت أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة ذات استقلالية تامة بحيث أنه يمارس المهمة المكلف بها بكل سلاسة بدون وجود أي قيود يمكن أتقيده عن أداء مهامه، وأيضا أوردت المادة أن رقابة مجلس المحاسبة تكون بعديّة وذلك راجع إلى أنه يتلقى تقارير سنوية من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي ومن طرف الهيئات الخاضعة لرقابته ولعل من ضمن هذه الهيئات البلدية والولاية التي أقرهما الدستور بأنهما جماعات المحلية تعنى بالشأن المحلي وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما جاءت به النصوص القانونية وهذا لا يعني أن الهيئات الرقابية تتوقف عن مراقبة

الجماعات المحلية بل هي تعتبر محور رقابتها ولا بد من تسليط الضوء عليهما، ولهذا الغرض شرع المشرع الجزائري عدة أحكام قانونية لتفادي هذه الظاهرة الخبيثة وانتشالها من هذه الجماعات.

خاتمة:

يعد الفساد الإداري آفة المجتمعات وهو ليس بظاهرة غير مرغوب فيها فحسب، بل ظاهرة خطيرة تقود للفساد الأعظم ألا وهو انهيار الدولة والمجتمع، فالفساد الإداري هو بذرة كل أنواع الفساد سواء كان التعليمي أو المالي أو الإعلامي أو الاقتصادي، وجل التعريفات التي أشرنا لها في الفصل الأول تشير إلى أن استخدام مصطلح الفساد الإداري أصبح شائعا، ومحل الدراسة، ويرجع هذا إلى انتشار وبروز مظاهره إداريا.

وبهذا فإن الإدارة في أي دولة ينبغي أن تعمل في ظل قوانين وأنظمة تحدد مهامها واختصاصاتها وصلاحياتها، للنهوض بالمجتمع وبناء الدولة العصرية، ومن غير المقبول أن تخالف الإدارة القوانين والأنظمة التي أوجدتها وخولتها السلطة أصلا، فإذا فعلت كان هذا الفساد الخطير، وهنا ينبغي محاسبة الإدارة، ومعاقبة المفسدين من رجالها.

إن المشرع الجزائري وفي ظل انتشار ظاهرة الفساد سواء على المستوى الوطني وعلى المستوى الدولي وبعد انضمام الجزائر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد نص على انشاء السلطة العليا وهي هيئة رقابية تعمل على الوقاية من الفساد والحد منه وقد تم منحها الاستقلالية المالية والإدارية للقيام بالدور المنوط بها، ولم يقف المشرع الجزائري عند هذا الحد بل شرع أو استحدث هيئة أخرى تراقب بدورها من جهة المالية ومنحها الإستقلال المالي والإداري وتتمثل في مجلس المحاسبة الذي قدم من المجهودات الجبارة في محاربة الفساد وانضمام إلى المعركة بجانب السلطة العليا والذي توطئه ترسانة من القوانين وهذا يهدف الكشف عن أي تجاوز أو اختلاس أو تلاعب في تقديم الحسابات، أو تأخر في إيداعها ثم إن رقابته تدفع كل الخاضعين لرقابته إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية والحرص على تطبيق القانون والتعليمات والتوصيات، مما يستدعي منع وقوع الكثير من الخروقات والمخالفات، التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس باعتباره أعلى هيئة رقابية تحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية من خلال الهيئات الخاضعة له.

إن دراسة عن الفساد وانتساره الرهيب في كافة القطاعات الإدارية وعلى المستويين المحلي والوطني كبيرة وعميقة ولا نستطيع أن نوجزها في مذكرة لأن هذه الظاهرة الخبيثة نهشت جسم الدولة ولعل الجماعات المحلية (البلدية والولاية) قد أصابها من آثار هذا الجرح الشئ الكثير لذلك نجد أن الدولة الجزائرية قد أحاطت بهذا المرض الخطير وجعلت له وصفا متمثلة في عدة التدابير وأليات تساعد في استئصاله من

الجذر حيث شرع المشرع الجزائري عدة نصوص وقوانين متحدثة عن أساليب محاربة الفساد في الجماعات المحلية ولعل القانونين 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون 12-07 المتعلق بالولاية هما خير مثال لذلك ، حيث قد شرعا الشفافية والمسائلة على جهازي التنفيذيين للبلدية والولاية وأيضا جعل مجلس المحاسبة مطلع على جميع النفقات والإيرادات الخاصة بالجماعات المحلية وأيضا جعل هذه الأخيرة متصلة بالمواطنين وتستمع للشكاويهم.

ومن خلال دراستنا تم استخلاص بعض النتائج نوردتها كالآتي:

- إن أكبر دافع للانتشار الفساد هو الإنسان وإختلال القيم الأخلاقية
- قد يتصور الفساد في عدة صور قد تبدو عادية للبعض ولكن تصنف كمظهر من مظاهر الفساد.
- إن الفساد مثل السرطان ينهش جسد الأمة حتى ولو كانت في أوج تقدمها.
- ان المشرع الجزائري ومع تطوير أساليب الوقاية من الفساد والحد منه تم انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تم إعادة تسميتها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- اعتبر قانون 22/08 السلطة العليا احدى الهيئات الإدارية ليست تابعة لاي جهة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ي خلاف الهيئة الوطنية التي توضع لدى رئيس الجمهورية.
- تتمتع السلطة العليا بصلاحيات يمكن القول انها نقلت نوعية اذا ما قارناها بالهيئة ، حيث تم تزويدها بصلاحيات ودور رقابي خاصة فيما يتمثل في تحويل ملفات الفساد الى النيابة العامة ، وكذلك ما لها من سلطة تولي التحريات الإدارية والمالية.
- ونشير إلى بعض التوصيات التي يمكن أن يكون لها طرف في محاربة الفساد:
- تطوير دور الرقابة والمساءلة لكافة الهيئات من خلال طرح مواضيع الفساد للنقاش العلني، واختيار أشخاص نزيهين من هيئات الرقابة والنفثشين.
- التركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد في قطاعات العمل الخاص والعام.
- الخطاب في المساجد الذي يعتبر أداة تأثير في المواطن، يجب أن يتدخل رجال الدين في هذا الموضوع بتحرير خطابات حول خطورة هذه الآفة.

- العمل على تحقيق العدل واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره أحد الموارد التي تغذي الفساد.
- منح الهيئات الوطنية صلاحية واسعة لتعقب ظاهرة الفساد من خلال منحها صلاحية إصدار الأوامر بالقبض والتحري والتفتيش خاصة بالمسائل ذات المساس المباشر والخطير بالاقتصاد الوطني.
- اعتماد التعيين في الوظائف العمومية على مبدأ الكفاءة والخبرة والمؤهلات والابتعاد عن المحسوبية.
- إعادة الاعتبار للعلاوة السنوية التي تمنح للموظف بحيث تحفزه على انجاز عمله بالشكل المطلوب والالتزام بالدوام وبذل المزيد من الجهد وتشجيع الابتكار وتطوير العمل.

(1)- الكتب:

أ- حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، دار مصر المحروسة، القاهرة، الطبعة الأولى، الصفحة 59-60

ب- أ.د جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، سنة 2004، الصفحة 121

ج- د. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005، الصفحة 93

(2)- الرسائل العلمية:

أ)- المير العيد، "آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه تخصص الحوكمة والادارة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم حقوق، جامعة طاهري محمد - بشار- سنة 2022-2023

ب)- بوزوينة حمزة، "الحوكمة وأثرها في محاربة الفساد الاداري في المؤسسات الصحية"، مذكرة ماستر في علوم التسيير تخصص تسيير الهياكل الاستشفائية، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017-2018

ج)- عويشة محمد هشام ومحاد حمزة، "الفساد في الادارة المحلية وطرق معالجتها"، مذكرة ماستر حقوق تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور- الجلفة-، سنة 2016-2017

د)- دوقة سناء، زارع لبنى: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، سنة 2022-2023

ه)- حسيب بوقصة، دور السلطة العليا للشفافية في مكافحة الفساد، مذكرة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم حقوق، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2022-2023

(و)- عبد الستار بولعراس، مختار خدايش، العيد حركات: آليات مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، سنة 2022-2023

(ز)- بن عطالله عمر، بن ماندي طه: مجلس المحاسبة ودوره الرقابي على المال العام، مذكرة ماستر تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2015-2016

(ف)- بتة بدر: مكافحة الفساد في الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2020-2021

(ص)- وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الاداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة تيزي وزو، سنة 2013-2014

(ح)- خنفر توفيق، المجهودات الدولية لمكافحة الفساد: دراسة في الآليات وتحديات، مذكرة لنيل شهادة الماستر، في العلوم السياسية تخصص دراسات أمنية واستراتيجية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2020-2021

(ك)- د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل: الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من المنظور الاقتصادي الاسلامي والوصفي، مدرس بقسم القانون العام، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، سنة 2014

(م)- د. غازي فيصل مهدي، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة تقدم بها "بشار محيسن حسن الامارة" إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، سنة 2012

(3)- المجالات القانونية:

(أ)- د. ليلى علي أحمد الشهري، الفساد ومكافحته والوقاية منه (رؤية الشرعية)، المجلد الثامن من العدد 33، أستاذ مساعد، جامعة الطائف، كلية الدراسات الاسلامية العربية للبنات، الاسكندرية

(ب)- بن عزوز محمد ، الفساد الاداري والمالي ، المجلة الجزائرية للعوامة والسياسات الاقتصادية ، العدد7، ص 201 ، سنة 2016

(4)-النصوص القانونية

(أ)- الدساتير:

1- دستور 1976

2- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 09 الصادر في 10 مارس 1989 (ملغى)

3- دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 في 30-12-2020 الجريدة الرسمية 82 لسنة 2020

(ب)- القوانين:

1- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14

2- القانون 22-08 المتعلق بإنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 05 مايو 2022 الجريدة الرسمية رقم 32

3- قانون رقم 90-32 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53 الصادر بتاريخ 05 سبتمبر 1990

4- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 12

5- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37

6- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية سنة 1990 العدد 35 ص 1131-1138 (المعدل والمتمم بقوانين المالية 1992، 1994، 1995، 1995، 2000، 2003، 2006، 2009)

(ج)- المراسيم والأوامر الرئاسية والتنفيذية:

1- المرسوم الرئاسي رقم رقم 04-128 المؤرخ في 25 أبريل 2004 المتضمن التصديق والتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 26

2- المرسوم الرئاسي رقم رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق لـ 10 أبريل 2006 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 24

3- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 مايو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 39 الصادر في 23 يوليو 1995 المعدل المتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 الصادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010

4- الأمر 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة الوظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10 الصادر بتاريخ 01 مارس 1980

5- الأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 غشت 2010 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 مايو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

6- المرسوم الرئاسي رقم رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام (ملغى)

7- المرسوم التنفيذي رقم رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية سنة 1992 العدد 82 ص 2101-2104 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430 الموافق لـ 16 نوفمبر 2009 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية سنة 2009 العدد 67 صفحتين 3-7

- 8- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 المتعلق بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 06
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 الصادر في 10 سبتمبر 1991
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 غشت 1994 المتعلق بتحديد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53 الصادر سنة 1994

اهداء

شكر والتقدير

آية القرآنية

01.....	مقدمة.....
04.....	الفصل الأول: ماهية الفساد المحلي.....
05.....	المبحث الأول: مفهوم الفساد المحلي وتبيان أسبابه وأنواعه.....
05.....	المطلب الأول: تعريف الفساد المحلي وأسبابه.....
05.....	الفرع الأول: تعريفات مختلفة للفساد المحلي.....
05.....	أولاً: التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد المحلي.....
06.....	ثانياً: التعريف التشريعي للفساد المحلي.....
07.....	ثالثاً: تعريف الاتفاقيات والمنظمات الدولية للمحاربة الفساد.....
09.....	الفرع الثاني: أسباب الفساد المحلي.....
09.....	أولاً: أسباب اقتصادية.....
10.....	ثانياً: أسباب اجتماعية.....
11.....	المطلب الثاني: أنواع الفساد المحلي.....
11.....	الفرع الأول: من حيث الحجم.....
11.....	أولاً: الفساد الصغير.....
11.....	ثانياً: الفساد الكبير.....

- 11..... الفرع الثاني: من حيث الانتشار.....
- 11..... أولاً: الفساد المحلي.....
- 12..... ثانياً: الفساد الدولي.....
- 12..... الفرع الثالث: من حيث درجة التنظيم.....
- 12..... أولاً: الفساد المنظم.....
- 12..... ثانياً: الفساد الشامل.....
- 13..... المبحث الثاني: مظاهر الفساد المحلي والآثار المترتبة عنها.....
- 13..... المطلب الأول: مظاهر الفساد المحلي.....
- 13..... الفرع الأول: الرشوة كظاهرة من مظاهر الفساد المحلي.....
- 13..... الفرع الثاني: المحسوبية كظاهرة من مظاهر الفساد المحلي.....
- 14..... الفرع الثالث: الابتزاز كظاهرة من مظاهر الفساد المحلي.....
- 14..... المطلب الثاني: آثار الفساد المحلي.....
- 14..... الفرع الأول: على الجانب السياسي.....
- 15..... الفرع الثاني: على الجانب الاقتصادي.....
- 16..... الفرع الثالث: على الجانب الاجتماعي.....
- 17..... ملخص الفصل الأول.....
- 26..... الفصل الثاني: آليات الحد من الفساد في الجماعات المحلية.....
- 27..... المبحث الأول: الأجهزة الوطنية لمكافحة الفساد.....
- 27..... المطلب الأول: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....

- 28.....الفرع الأول: الصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 29.....أولا: الصلاحيات الرقابية للسلطة العليا
- 29.....ثانيا: الصلاحيات الاستشارية للسلطة العليا
- 31.....الفرع الثاني: اجراءات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 32.....أولا: سلطة التحقيق والتحري
- 32.....ثانيا: الاجراءات المتبعة في حالة ثبوت الفساد
- 33.....ثالثا: اخطار مجلس المحاسبة بالتحريات التي تندرج تحت اختصاصه
- 35.....المطلب الثاني: مجلس المحاسبة
- 37.....الفرع الأول: الصلاحيات مجلس المحاسبة
- 37.....أولا: الصلاحيات القضائية للمجلس المحاسبة
- 38.....ثانيا: الصلاحيات الادارية للمجلس المحاسبة
- 39.....الفرع الثاني: مجالات رقابة مجلس المحاسبة
- 39.....أولا: الأمر بالصرف
- 41.....ثانيا: مجال الصفقات العمومية
- 43.....ثالثا: رقابة مجلس المحاسبة على المحاسب العمومي
- 46.....الفرع الثالث: أهداف مجلس المحاسبة
- 48.....المبحث الثاني: الأجهزة الاقليمية للحد من الفساد في الجماعات المحلية
- 49.....المطلب الأول: البلدية في القانون الجزائري
- 50.....الفرع الأول: رقابة ميزانية البلدية

50.....	أولاً: قسم التسيير.....
51.....	ثانياً: قسم التجهيز.....
51.....	الفرع الثاني: رقابة الحسابات للبلدية.....
52.....	أولاً: الشكل الاداري المتمثل في رقابة نوعية التسيير لدى البلدية.....
53.....	ثانياً: الشكل القضائي المتمثل في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
54.....	المطلب الثاني: الولاية في القانون الجزائري.....
55.....	الفرع الأول: دور الشفافية والمسائلة في مكافحة الفساد الاداري في الجماعات المحلية.....
55.....	الفرع الثاني: الرقابة الادارية على الجهاز التنفيذي للولاية (الوالي).....
56.....	ملخص الفصل الثاني.....
59.....	الخاتمة.....
62.....	قائمة المراجع.....
67.....	الفهرس.....