

جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



آليات مكافحة الفساد  
في الإدارة المحلية

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر اكاديمي  
في مسار الحقوق تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبان:

❖ حمزة القط

❖ محمد لمين برغايد

الصفة	الجامعة	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ (ة)
رئيسا	غرداية	أستاذ مساعد (أ)	أ. لشقر مبروك
مشرفا و مقررا	غرداية	أستاذ محاضر (أ)	أ.مختار بن حمودة
مناقشا	غرداية	أستاذ مساعد (أ)	أ.أنور خنان

السنة الجامعية:

1438هـ-1439هـ/2017م-2018م

# شكر وعرفان:

نحمد الله ونشكره على أن وفقنا في انجاز هذه المذكرة، فالحمد لله رب العالمين الذي خلق وهدى وانعم علينا بنعم لا تعد ولا نحصي لها عددا ونستطيع لها الشاء فالحمد كل الحمد له.

كما نتقدم بجزيل الشكر للأستاذ: **مختار بن حمودة** المشرف على هذه المذكرة ومن متابعة هذا العمل بكل روح علمية وصبر كبير فله منا جزيل الامتنان

كما نتقدم بخالص الشكر إلى أساتذة قسم الحقوق بجامعة غرداية وإلى كل الزملاء في تخصص قانون اداري وإلى كل من ساهم من قريب او بعيد في تشجيعنا ونصحنا ومساعدتنا ولو بكلمة طيبة.

# الإهداء:

## أهدي ثمرة جهدي:

إلى من تعجز الكلمات عن ذكر مآثرهما وإلى من حلما ان يرياني أتخطى  
درجات العلم والنجاح .

إلى اللذين لن أوفياهما حقهما مهما قلت فيهما: إلى أمي وأبي.

إلى إخوتي و أخواتي الأعزاء: يوسف، عبد الكريم، عبد المالك وأختي الغالية

إلى أعمامي الأعزاء: عبد القادر، جمال، مصطفى، أحمد.

إلى أخوالي الأعزاء: محمد، سعيد.

إلى أصدقائي: دون استثناء وخاصة البرج بكر.

حزمة  
حمرة

# الإهداء:

## اهدي ثمرة جهدي:

إلى منبع الحب والحنان وحضن المودة والأمان إلى من غمرتني بدعوتها إلى  
التي الجنة تحت أقدامها حفظها الله وأطال في عمرها أُمي الغالية.  
إلى الذي رباني وعلى الفضيلة والأخلاق وكان درع أمان احتمي به، إلى من  
أحمل اسمه بكل افتخار أبي الغالي أطال الله في عمره  
والى من تقاسمت معي متاعب الدراسة الأكاديمية طيلة مسيرتي الدراسية

زوجتي الغالية

وإلى أبنائي الأعزاء

والى جميع إخوتي وأخواتي

والى كل العائلة.

والى جميع الأصدقاء

لحميين

قائمة المختصرات:

الكلمة	الإختصار
جزء	ج
طبعة	ط
بدون طبعة	ب ط
صفحة	ص
جريدة رسمية	ج ر
Page	P

## مقدمة:

يعد الانتشار الواسع والمتزايد لظاهرة الفساد الدافع الذي أدى انضمام الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات الدولية والافريقية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد، ولاسيما اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بامبوتو في 11 يوليو 2003، واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بنويويورك يوم 31 أكتوبر 2003، والتي لعبت دوراً جوهرياً في مكافحة الفساد، وعلى الصعيد الوطني فقد اتخذت الجزائر سلسلة من التدابير والاجراءات الهيكلية، وكذا اصدرت العديد من النصوص القانونية، وعلى راسها قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، حيث قام المشرع بصياغة آليات للحد ومنع انتشار جرائم الفساد.

لقد اعتمدت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية من أجل اشراك الافراد في ادارة الشؤون المحلية أي المشاركة الشعبية، حيث توزع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الأخيرة تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية، ويقوم اداء الجماعات المحلية بالضعيف وهذا بسبب انتشار الكبير لظاهرة الفساد.

ففي السنوات الأخيرة أصبحت تحتل المراتب الأخيرة في الإحصائيات التي تناولت الفساد والتي تقوم بها منظمات دولية على غرار منظمة شفافية الدولية transparency أين احتلت الجزائر المراتب 105، 111، 92 سنوات 2008، 2009، 2010 على التوالي.

ويأخذ الفساد في المجالس المحلية عدة أشكال وهي الرشوة، المحسوبية، المحاببات الواسطة، نهب المال العام، الإبتزاز.... الخ.

تعاني الجزائر من ظاهرة الفساد خاصة في المجالس المحلية لكنها تحاول في نفس الوقت القضاء عليه من خلال العديد من القوانين والهيئات التي تم استحداثها، بحيث هذا الموضوع لم يحظ بالاهتمام اللازم من طرف الباحثين الجزائريين لأنه من المواضيع الحديثة

فالتطرق لمثل هذه المواضيع يثري البحث العلمي ويفتح آفاق جديدة لمعالجة هذا الموضوع وهذا من خلال خلق إشكالات جديدة تكون كنقطة بداية لبحوث أخرى، إلى جانب هذا فإهتمام بالموضوع ذا أولويات بالنسبة للجزائر يمثل خطوة هامة لجعل البحث العلمي في الجامعات الجزائرية ذات أهمية أو فائدة.

في ضوء ظاهرة الفساد الذي أصبح ظاهرة منتشرة على مستوى المجالس المحلية فإن الأهداف المرجوة من هذه الدراسة متمثلة فيما يلي:

- معرفة الهيئات أو الأجهزة المكلفة للحد من ظاهرة الفساد المحلي باختلاف أنواعها ومعرفة آلياتها وكيفية عملها.

- معرفة أهم الإجراءات القانونية المتبعة للحد من ظاهرة الفساد في الجماعات المحلية.

أما بخصوص الصعوبات التي وجهتنا في إعداد بحثنا هذا فهي متمثلة في قلة الدراسات، التي حتى وإن وجدت تتناول هذه الدراسة بصورة عامة وشاملة تركز على بعض الجوانب وتهمل بعض الجوانب الأخرى.

إلى جانب هذا فالمشرع لم يتطرق أو يذكر الفساد في الجماعات المحلية رغم تعديل الجديد للقانونين قانون البلدية وقانون الولاية وحتى القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جاء شامل وعام بحيث ذكر الفساد والتدابير الوقائية والجزاءات العقابية ولم يشر صراحة إلى الفساد المحلي.

- لأن الفساد تحول إلى ظاهرة دولية عابرة للحدود متنوعة الأشكال والآليات، وهو ما غدي النقاشات التي تدور في الأوساط الجامعية خاصة في الدول التي تعاني منه.

- محاولة ربط الدراسة أكثر بإهتمامات الحالية للمجتمع وجعلها أكثر عملية وذلك من خلال ربطها لأهم المشكلات التي يعاني منها المجتمع، وهي تعثر أداء المجالس المحلية وفشلها في تحقيق دورها.

- وهذا بإضافة لرغبة الباحث في تناول مواضيع ذات طابع علمي فطالها شغلنا كمواطنين وباحثين سوء أداء المجالس المحلية وتردي العلاقة بينهما.
- محاولة الوقوف عند أساليب المتبعة من طرف الدولة للقضاء على الفساد المحلي وما مدى فاعليتها.
- معرفة الاطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر.
- معرفة الهيئات التي تقوم بمكافحة الفساد وآلياتها وكيفية عملها.
- محاولة تقصي حقيقة المرتبة 115 للجزائر على مؤشر مدركات الفساد العالمي.
- تقييم مدى نجاعة الهيئات في القيام بدورها في مجال مكافحة الفساد.
- اقتراح حلول لتعزيز مكافحة الفساد والوقاية منه.

### أهمية الدراسة:

يعد تراجع الجزائر في الترتيب العالمي الخاص بمدركات الفساد الذي تعده منظمة الشفافية الدولية , حيث جاءت الجزائر في المراكز 88، 108، 115 للسنوات 2015، 2016 و 2017 على التوالي دليل على تفشي الفساد والاهتمام الدولي والوطني به. ومن كل هذا تكتسب دراسة هذه الظاهرة في الإدارة المحلية أهمية كبيرة للحد من تأثيراتها على مردودية عمل الادارة المحلية والسلبيات التي تمس بالمصلحة العامة للمجتمع، وعليه فإن تسليط الضوء على الآليات التي صاغها المشرع الجزائري هو ضروري لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة منها في الواقع.

### أسباب الدراسة:

تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع، نظراً لأهميته البالغة التي يحضى بها موضوع اساليب مكافحة الفساد في الادارة المحلية ومنها أيضا:

- تفشي ظاهرة الفساد في المجتمع.



- انتشار الفساد وتحويله لظاهرة دولية، ورغبة الجزائر لمكافحته بآليات فعالة.
- معانات الجزائر من الفساد في الإدارة المحلية، وتراجع ترتيبها العالمي وفق احصائيات منظمة الشفافية الدولية.
- رغبة الباحث في دراسة موضوع مرتبط بالمشاكل التي يعاني منها المجتمع، ولقد شد إليه اهتمام المنظمات الدولية.
- محاولة الوقوف على الآليات المتبعة من طرف الدولة، للقضاء على الفساد في الإدارة المحلية.

### صعوبات الدراسة:

تتمثل الصعوبات التي وجهتها في اعداد هذه الدراسة في قلة المراجع والدراسات المتخصصة في الموضوع التي وأن وجدت تناولت الموضوع بصفة عامة ولا تعطي أي نتائج أو احصائيات.

### إشكالية الدراسة:

الى اي حد تشكل الاليات القانونية في ظل التشريع الجزائري دورا كافي في محاربة الفساد على مستوى الادارة المحلية؟

### الاسئلة الفرعية:

- 1- ما هي الاليات القانونية لمكافحة الفساد ؟
- 2- ما هي حدود الفساد في الادارة المحلية ؟
- 3- ما هي انعكاسات محاربة الفساد في الادارة المحلية ؟

## المنهج المتبع في الدراسة:

وللإجابة عن الاشكالية هذه الدراسة لقد اعتمدنا على المنهجين الآتيين:

- المنهج الوصفي: وقد اتبعنا هذا المنهج في تحديد الهيئات المكلفة بالرقابة على الجماعات المحلية للحد من الفساد، ومعرفة مركزها القانوني.
- واعتمدت المنهج التحليلي في استخدام هذا المنهج في تقييم مدى نجاعة الهيئات في القيام بدورها، وآثار المترتبة عن الإجراءات القانونية المتبعة للحد من الفساد.

## خطة الدراسة:

لقد قمنا في إعداد خطتنا هذه بإتباع الطريقة الثنائية، حيث سنتناول في الفصل الأول الهيئات القانونية المكلفة بمكافحة الفساد في الجماعات المحلية، وسنتطرق فيه إلى الحديث عن للهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على الجماعات المحلية(المبحث الأول)، الهيئات الحكومية والغير الحكومية أو ما يعرف بهيئات المجتمع المدني (المبحث الثاني).

أما في الفصل الثاني فخصصناه إلى الكلام عن الإجراءات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، حيث تناولنا الرقابة المالية على الجماعات المحلية (المبحث الأول)، أما المبحث الثاني خصصناه إلى التدابير الوقائية التي جاء بها القانون 06-01، كإجراء لمكافحة الفساد المحلي.

## الفصل الأول : الإطار التنظيمي لمحاربة الفساد على المستوى المحلي

لقد تنوعت وتعددت الهيئات المكلفة بالرقابة على الجماعات المحلية في شتى المجالات. وهذا ما سوف نحاول أن نشرحه ولو بشكل مبسط في هذا الفصل، فالهيئات المكلفة لحد من ظاهرة الفساد في الإدارة المحلية، إما تكون هيئات إدارية أو وهيئات حكومية وغير حكومية. ولهذا قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين (المبحث الأول) تناولنا فيه الهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على الجماعات المحلية فدرسناها من حيث التشكيلة وكيفية عملها وتقييمها وتناولنا أيضاً في (المبحث الثاني) الهيئات الحكومية وغير الحكومية المكلفة بحماية الفساد محلياً ووطنياً وهذا بالتطرق إلى مهامها و دورها في مكافحة الفساد المحلي من جهة أخرى.

## المبحث الأول:

## الهيئات الإدارية المكلفة بمكافحة الفساد في الجماعات المحلية.

الهيئات الإدارية هي عبارة عن أجهزة تفتيش ورقابة وهي تعتبر بمثابة إستراتيجية اعتمدها المشرع. وهذا للحد من الهدر الإسراف والحيلولة دون استغلال الوظيفة لأغراض خاصة سواء من قبل الموظفين أو منتخبيهم<sup>1</sup>، وهذا ما سوف نتطرق له في هذا المبحث أما الهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على الجماعات المحلية وهي:

المفتشية العامة للمالية (المطلب الأول)، مجلس المحاسبة (المطلب الثاني)، المفتشية العامة للتوظيف العمومية (المطلب الثالث).

## المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية ولاحقة يكون بعد تنفيذ الميزانية المحلية. على أساس برنامج عمل يحدد في البداية، وفقاً لطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني. حيث تنص المادة 01 من المرسوم رقم 80-05 على: إحداث مفتشية عامة للمالية على أنه تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت سير الحسابي المباشر لوزير المالية تسمى مفتشية العامة للمالية حيث تباشر مهامها لتسيير الحسابي والمالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية<sup>2</sup>.

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس الذي يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة وتقويم كل أعمال الموكلة إليها.

<sup>1</sup> - محمد قاسم القريوتي: الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل لنشر، الأردن، ط1، 2001، ص52

<sup>2</sup> - المادة 01 من المرسوم رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980 احداث المفتشية العامة للمالية، ج ر العدد 10، لسنة 1980.

من قبل رؤساء بعثات أو رؤساء فرق يكون هؤلاء مفتشين تابعين لهياكل إما مركزية أو مصالحتها الخارجية تابعة المفتشية. ويمارس مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينظمون<sup>1</sup> في شكل وحدات منتظمة

### الفرع الأول: مجالات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الجماعات المحلية

أنه من الضروري تحديد مجال الرقابة من حيث الأشخاص والمكان وفقاً للمرسوم 80-05 حول الأشخاص والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية.

#### أولاً: مجال الرقابة من حيث الأشخاص

وفقاً للمادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-78 فإن المفتشية العامة للمالية تراقب بعض الأعوان مهما كانت صفاتهم واسم مصلحتهم:

- رؤساء المناصب المحاسبة مرؤوسيههم ومندوبيهم وهو (القابض البلدي وأمين الخزينة على مستوى الولاية).
- كل شخص يتولى إدارة عمومية.
- كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات.

أما عن خضوع الأمر بالصرف لهذه الرقابة وان لم تكن مادة تنص على صراحة، فإنه من الناحية العملية يخضع لها بطريقة غير مباشرة بتقديم وثائق ومستندات المحددة قانوناً والضرورية لعملية الرقابة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 04، من المرسوم 80-05، سالف الذكر.

<sup>2</sup> - شيخ عبد الصديق: الاستقلال المالي للجماعات المحلية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق جامعة بن عكنون، الجزائر 2009، ص 90.

## ثانياً: مجال الرقابة من حيث المكان

ويقصد به مجال الرقابة من حيث المكان الاختصاص الإقليمي للمفتشية العامة للمالية. إما بالنسبة لكيفية الرقابة وفقاً لنص المادة 05 فإن: المفتشية العامة للمالية تجري مراقبتها بناءً على وثائق وفي عين المكان وبصورة فجائية وبدون إعلام مسبق للإدارة فيما يخص المهام المتعلقة بالدراسات والخبرات فإنها تكون موضوع تبليغ مسبق ويجب على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة ملزمين بتقديم الوثائق والمستندات الضرورية لعملية الرقابة أو العرقلة أو امتناع يشكل خطر جسيم<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المحلي

إن المفتشية العامة للمالية تجري مراقبتها بناءً على وثائق وفي عين المكان وبصورة مفاجئة أو بعد إشعار مسبق. وهذا ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 92-78 وتقوم بالرقابة مفتشين مساعدين للمالية يخضعون لرئيس المفتشية الذي يحدد العدد ومهمته بحيث يقومون بزيارات ميدانية للولايات والبلديات بحيث يخول لهم ما يلي:

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرين والمحاسبون.
- طلب تقديم كل وثيقة ثبوتية تكون لازمة مراجعتها.
- طلب كل المعلومات شفويًا وكتابيًا.
- القيام ببحث أو تحقيق في عين المكان من أجل مراقبة الأعمال أو المعطيات المبنية في المحاسبات العمومية.
- القيام بأي تدقيق في عين المكان بغية التأكد من التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسباته على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 05 من المرسوم رقم 80-05، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر العدد 53 لسنة 1992.

وعند ممارسة المفتشين لمهامهم يستوجب على مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وكذا مسؤولي الجماعات المحلية تقديم كل ما يلزم من وثائق وأوراق وسجلات. إلى جانب هذا الإجابة على مطالبهم في شكل معلومات بدون تأخير<sup>1</sup>. إن أي عرقلة لمهمة المفتشية يعد خطأ جسيم يعرض مسؤولي الجماعات المحلية إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة وبعد الانتهاء المفتشين من تدخلاتهم يعدون تقرير يسجلون فيه ملاحظاتهم معايناتهم التي جمعوها، ويحتوى هذا التقرير على تدابير من شأنها تحسين تنظيم مصالح الهيئات موضوع الرقابة وتسييرها ونتائجها، أو المصالح والهيئات التي كانت موضوع تقدير مالي واقتصادي<sup>2</sup>.

وبعد الانتهاء من التقرير، يبلغ هذا الأخير إلى مصالح والهيئات المعنية الدين يقومون بدورهم بالإجابة عليه في مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه الفترة من طرف الوزير المكلف بالمالية. كما تقوم مفتشية العامة للمالية بتقديم تقرير سنوي يتضمن نتائج عملها وتلخيصاً لمعاينتها والاقتراحات ذات المغزى عام الذي تراه قصد تكيف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص ويقدم هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية في غضون الفصل الأول من السنة التي أعد التقرير في شأنها<sup>3</sup>.

ومما سبق فإن المفتشية العامة للمالية تقوم بالرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية بحيث ينتقل المفوضون إلى عين المكان وتحال أمامهم وثيقة الميزانية، بحيث يعملون على تفحصها بابا وفضلاً فصلاً، لتأكد من توظيف النفقات والإيرادات من أجل الأغراض الذي خصصت لها. إلا أن المفتشية العامة للمالية غير المؤهلة قانوناً لإتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت، إنما مهمتها تنتهي عند تثبت المخالفات ليس إلا، وتقدم تقرير عام ونهائي للسلطات السلمية أو الوصائية إلى رئيس مجلس المحاسبة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-78.

<sup>2</sup> - بوجلال صلاح الدين، الملتقى الوطني حول الأليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية العلوم الاقتصادية جامعة بسكر 2008.

<sup>3</sup> - عبد الفتاح محمود، مذكرة ليسانس حول آليات مكافحة الفساد، جامعة الوادي، سنة 2012

<sup>4</sup> - شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 91-92.

## المطلب الثاني: مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة النواة الأساسية في نظام الرقابة في الدولة ونظراً للمسؤوليات الجسام الموضوعة على عاتقه في مجال الحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن سيرها فقد ومنع في اعتباره تقديم المثل أن يكون النموذج الأعلى في التسيير<sup>1</sup>.

إن مجلس المحاسبة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنظم على شكل محكمة حسابات هو الجهاز الأعلى للرقابة البعدية في البلاد وقد تأسس بموجب الدستور الذي ومنع الأساس للسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الأموال العمومية وهو الذي يضمن استقلالية، وقد جاء الأمر الرئاسي رقم 20/95 الصادر في 17/07/1995 المعدل والمتمم ليكرس تلك الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات<sup>2</sup>.

وصدر القانون 32/90 بحيث جعل مجلس المحاسبة جهة رقابية إدارية وازال عليه الصفة القضائية بحيث أصبح هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة<sup>3</sup>، الذي صدر تطبيقاً لأحكام دستور 1989 في المادة 160 منه والتي نصت على "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...".

كما جاء الميثاق الوطني لسنة 1967 عن مجلس المحاسبة ما يلي "...يتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة، الذي يراقب أوجه إنفاق الأموال العمومية وحسن استعمال وحماية أموال الدولة من التلاعب والاختلاس ويسهر على حسن التسيير والاستعمال الأمثل لرسائل الإنتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة والتحري الكامل عن الحسابات.

<sup>1</sup> - دستور 1996 الصادر في 8 ديسمبر سنة 1996.

<sup>2</sup> - الأمر الرئاسي رقم 2/95 الصادر في 17/07/1999 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 52، 1999.

<sup>3</sup> - المادة 05 من قانون رقم 90-32 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر العدد 53 لسنة 1990.



لاشك أن المهمة النبيلة التي يزخر بها مجلس المحاسبة تستوجب الدقة في إختيار قضاته ومحاسبيه من بين ذوي الاختصاص والكفاءة و النزاهة والالتزام بمبادئ الثورة، كما توجب حمايتهم من ضغوطات المادية...<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: تشكيل وتنظيم مجلس المحاسبة

يمارس المجلس رقابته اللاحقة على السنة المالية المنصرمة معتمد على الحسابات والسجلات التي يمسكها بشكل نظامي من الأمرين بالصرف والمسيرين والمحاسبين العموميين، ويمكنه أن يقوم بالفحوص اللاحقة على السنوات المالية دون أن يتعدى هذا الفحص 10 سنوات مالية متتالية<sup>2</sup>.

في إطار نشاطاتها القضائية تجتمع غرف مجلس المحاسبة في شكل غرف وفروعها للبحث في نتائج عمليات التدقيق (المادة 50)

يتم تعيين تشكيلة خاصة (ad hoc) من قبل رئيس المجلس وهي مكلفة بالبحث في طلب إلغاء قرار الحفظ الصادر عن الناظر العام (المادة 90/2)

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل أهمها: الغرف، النظارة العامة، كتابة الضبط، الأقسام التقنية والمصالح الإدارية وتقسم هذه الأخيرة إلى أقسام:

- قسم تقنيات التحليل والرقابة.
- قسم الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية الإدارة والوسائل وهذا حسب نص المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377<sup>3</sup>.

كما يتكون مجلس المحاسبة من ديوان مجلس المحاسبة ومكتب المقررين العاملين للجنة البرامج والتقارير، إضافة إلى الأمانة العام.

<sup>1</sup> - الميثاق الوطني 1976 الصادر بموجب أمر 57-76 المؤرخ في 05 أوت 1976، المتعلق بمجلس المحاسبة.

<sup>2</sup> - صباحا 01:15 على الساعة 01/04/2018 WWW.CCOMPTES.ORG.DZ/AR/FOMATIONS

<sup>3</sup> - المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377

- يجتمع مجلس المحاسبة بأربع تشكيلات وهم كل الغرف مجتمعة، الغرف وفروعها، غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لجنة البرامج والتقرير<sup>1</sup>.
- وتحدد اختصاصات كل تشكيلة حسب نص المادة 54.48.52.50.94 من الأمر 95-20 وأهم الصلاحيات التي أسندت إلى مجلس المحاسبة هي:
- يمارس الرقابة اللاحقة على استعمال المساعدات التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية طبقاً للغاية المرجوة منها إلى المرافق العامة وإلى الهيئات العمومية تخضع لتبعية الخدمة العمومية<sup>2</sup>.
- يؤهل لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو مرافق أو هيئات عمومية جزءاً من رأس مالها<sup>3</sup>.
- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية أو مرافق العمومية<sup>4</sup>.
- اسناد مراقبة الحسابات ويسير بعض المصالح والهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصها إلى أجهزة تفتيش أو مراقبة متخصصة تمارس مهامها تحت تصرف مجلس المحاسبة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- الموقع الإلكتروني سابق الذكر.

<sup>2</sup>- المادة 06 من الأمر 95-20 من المرجع السابق.

<sup>3</sup>- المادة 09 من الأمر 95-20 نفس المرجع.

<sup>4</sup>- المادتان 11-12 من نفس المرجع.

<sup>5</sup>- المادة 14 من نفس المرجع.

يقوم رئيس الجمهورية بإخطار مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصه وكذلك مجلس المحاسبة يقوم بإخطار رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية بالغة تدخل في اختصاصه.

- اكتشاف المخالفات التي تلحق بالخزينة العمومية أو أموال الهيئات أو المؤسسات عمومية خاضعة لرقابته، إضافة إلى الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة يمكن حصرها في صلاحية التقييم والاستشارة إلى جانب صلاحيته أو سلطته في توقيع الجزاءات المالية على مرتكبي الأخطاء والمخالفات وهذا ما ذهب إليه في المادة 27 من الأمر 95-20<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: سياسة مجلس المحاسبة في الوقاية من الفساد المحلي

تعتبر وظيفة الرقابة التي يقوم بها المجلس عامل أساسي في الدولة، كونه يقدم بمراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي<sup>1</sup>، وكافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العمومية، بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت، وكذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية إلى وقعت<sup>2</sup>.

بما أن الجزائر تعتبر من بين الدول التي تعرف انتشاراً كبيراً للفساد، قام المشرع الجزائري بإنشاء هيئة عليا تتمثل في مجلس المحاسبة، الذي يختص بالرقابة اللاحقة على أموال الدولة، ويعد مجلس المحاسبة فرنسي النشأة، حيث أنشأ لأول مرة في فرنسا بصدور القانون 16 سبتمبر 1807<sup>3</sup>، ويعتبر مؤسسة عريقة جداً، تطورت عبر مراحل زمنية طويلة سايرت مختلف التطورات السياسية والاقتصادية، كما جرده من صلاحياته القضائية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، دار الجامعية لنشر، مصر، 2000، ص345.

<sup>2</sup>- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، (دراسة مقارنة)، بيروت 2005، ب ط، ص30.

<sup>3</sup>-MAGNET Jacques, la cour des comptes.05<sup>ème</sup> édition ,levrault, l'administration nouvel, paris, p.36.

<sup>4</sup>- قانون رقم 90/32 من نفس المرجع السابق.

والمقصود بسياسة مجلس المحاسبة في الوقاية من الفساد المحلي هي أساليب التي يستعملها مجلس المحاسبة في الرقابة بحيث تنوعت وتعددت أساليب ممارسة الرقابة من قبل مجلس المحاسبة ويمكن حصرها فيما يلي:

**أ- حق الإطلاع وسلطة التحري:**

لمجلس المحاسبة حق الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة الهيئات المالية والمحاسبة لتقييم وتسيير الهيئات أو المصالح الخاضعة لرقابته. كما يتمتع مجلس المحاسبة بأن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابية الخارجية التي تكون مؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته لإطلاع على كل المعلومات والوثائق أو التقارير، التي تملكها أو تعدها عن الحسابات الخاصة لهذه الهيئات أو سيرها، كما يمكنهم الاستعانة بأعوان وهذا ما نصت عليه مادة 58 من الأمر 95-20<sup>1</sup>.

**ب- مراقبة حسابات المحاسبين العموميين:**

يعمل مجلس المحاسبة على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لتأكد من صحتها وهذا ما نصت عليه المادة 74-75 من الأمر 95-20 وبعد إجراء التحقيق والمعاينة يعد تقرير كتابي مرفق بملاحظات واقتراحات يودع في كتابة الضبط، ليقرر مجلس مدى مسؤولية المحاسب العمومي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية، عدد 39 صادر في 23 يوليو 1995 بمعدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 صادر بتاريخ 1 سبتمبر 2010.  
<sup>2</sup> - المادة 68 من الأمر 95-20 مرجع سابق.

ج- رقابة نوعية التسيير:

يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية التسيير الهيئات ومصالح العمومية الخاضعة لرقابته، فيقوم بتقويم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، كما انه يقوم بتقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات أو إجراءات رقابية داخلية وتقديم كل التوصيات التي يراها ضرورية، إضافة إل ذلك يقوم بمراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية والمرافق الخاضعة لرقابتها<sup>1</sup>.

د- رقابة الانضباط في مجال التسيير المالية:

يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وبالتالي يتحمل مسؤولية أي عون أو مسؤول باعتبارهم محاسبون على ارتكاب مخالفات تتعلق بقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى ما عرض من اختصاص لمجلس المحاسبة ودوره في الرقابة على الجماعات المحلية كآلية للوقاية من الفساد في هذا المجال، ويتضح أن رقابته مالية تقييمية إصلاحية ورغم من أن المشرع اعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة مستقلة تتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحيادية والفعالية في أعماله، إلا أن تبعيته لسلطة التنفيذية.

وعدم استقلاليته تعتبر عائق أمام أداء مهامه بنزاهة وشفافية وحياد يؤثر على فاعلية رقابة في مواجهة السلطة التنفيذية لأنه لا يقوم بدوره بصدق إلا إذا توفرت هذه الأجهزة على الحرية الكافية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - voir l'article de michel BOUVIER : « la cour des comptes en Belgique », R.F.F.P n° 36, année 1991, L.G.D.J, Paris. Pp 13-15.

<sup>2</sup> - المادة 87، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - امجوج أنوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، قسنطينة 2007، ص 67.

### المطلب الثالث: المفتشية العامة للتوظيف العمومي

إن مفتشية الوظيفة العمومية هي هيئة رقابة بالدرجة الأولى على مختلف الأعمال الخاصة بجميع الإدارات، تابعة للمديرية العامة للتوظيف العمومية بالجزائر العاصمة وتقوم بتنفيذ تعليماتها التي ترسل إليها وبالخصوص مراقبة القرارات الفردية للموظفين وسياسة تسيير الموارد البشرية التي سنتطرق لها.

أنشأت مفتشيات الوظيفة العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976 من أجل تحقيق اللامركزية الفعلية لعملية تسيير الموارد البشرية ويقع على عاتقها جملة من المهام والصلاحيات القانونية ويتمثل أهمها فيما يلي<sup>1</sup>:

#### الفرع الأول: صلاحيات المفتشية العامة للتوظيف وعلاقتها بآلية محاربة الفساد.

1-يسهر الطاقم الإداري لمفتشية الوظيفة العمومية تطبيق التشريع والتنظيم مستو الوطن والخاص بتسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين للدولة في المؤسسات والإدارات العمومية على مستوى الولاية وفي هذه النقطة بالذات ينبغي الإشارة عن غياب الرقابة المركزية تماما وإلا كيف نفسر أن موظف يبقى في رتبته طيلة حياته المهنية.

2-السهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيفة العمومية (مثلا الشروط المطلوب لشغل رتبة متصرف هي توفر شهادة ليسانس وهكذا مع جميع الوثائق الخاصة لشغل منصب معين)، والتي تبدأ من وصول المناصب المالية من مختلف الوزارات لكل مديرية تابعة لها في الولاية، ووضع الإعلان ثم إرسال الملفات من طرف المترشحين ثم دراستها ثم إرسال الاستدعاءات للمترشحين لاجتياز المسابقة.

<sup>1</sup> - المادة 14 من المرسوم 05-80 .

- 3- يضبط بالاشتراك مع المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية طبقاً للتنظيم المعمول به المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية في هذه المؤسسات والإدارات العمومية ويتابع تنفيذها (كما هو موضح في الموضوع المدرج سابقاً بعنوان رسكلة للمتصرفين الجدد).
- 4- يمارس الرقابة البعدية لقانونية تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات وأيضاً تم الإشارة إليها في الموضوع السابق من خلال الجداول المرفقة والخاصة بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.
- 5- مراجعة القرارات الفردية الخاصة بتسيير الحياة المهنية للموظف من تعويض خبرة مهنية، ترقية وما إلى ذلك من القرارات<sup>1</sup>.
- 6- تقديم المساعدات للمؤسسات والإدارات العمومية وجميع الإداريين في القضايا التي يشوبها الغموض ومعالجة القضايا التنازعية، يمكن لأي موظف طلب الاستفسارات والمعلومات حول قضاياهم الإدارية الخاصة، ويمكن أيضاً مراسلة السيد الوالي أو حتى الوزارة المعنية في حال تعذر وجود حلول.
- 7- إجراء الدورات الميدانية للتأكد فقط من سياسة تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية.
- 8- تقديم المساعدة في مجال تسيير الموارد البشرية لجميع الإدارات والمؤسسات العمومية.
- 9- حوصلة عن التطور في عدد الموظفين وهذا بمراجعة المدونات السنوية التي ترسل من طرف جميع الوزارات لكل مديرية خاصة بها، تحتوي على ما تضمنه من مناصب قديمة وجديدة والتي على أساسها يتم فتح المسابقات.
- 10- المساعدة أثناء تحضير المسابقات والاختبارات والامتحانات المهنية.

<sup>1</sup> - الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج-ر الصادرة في

- 11- تمثيل المديرية العامة للوظيفة العمومية على مستوى الولاية وخاصة اجتماعات المجلس الولائي وهذا من أجل تقديم حصيلة التشغيل على مستوى الولاية وتطويرها.
- 12- إرسال البرقيات والتعليمات الصادرة من المديرية العامة للوظيفة العمومية لجميع المديريات من أجل التبليغ والإعلام بأي نقاط جديد تخص السياسة العامة للتوظيف<sup>1</sup>.
- 13- تقديم تقارير دورية عن مختلف أعمال المفتشية للمديرية العامة للوظيفة العمومية.

### الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للتوظيف العمومي

إن مفتشية الوظيفة العمومية ليست وليدة العبقرية الجزائرية بل كانت نشأتها في إطار القانون المقارن، حيث أملت الضرورة إلى إحداثها نتيجة لعوامل من قبل، فأداء هذا الجهاز المحلي ارتبط بفكرة تنمية المهارة في أداء العمل الإداري، والذي ارتبط بدوره بتطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من الممارسات العملية<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للتوظيف العمومي سوف نتطرق لأهم هذه الأعمال الخاصة بها بشكل عام ومركز، ويمكن أدراجه كما يلي:

#### - أولاً: المراقبة والمصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية إجراء تنظيمي وقانوني ذو طابع توجيهي ورقابي وتوقعي في الوقت ذاته لأنه يترجم العدد الفعلي للموظفين رتبهم وكذا التوظيف المرتقب في السنة الجديدة، وهدفه تحقيق تحكم أكبر وفعالية أحسن في تسيير الموارد البشرية من قبل المؤسسات والإدارات العمومية، ويتعين على جميع المؤسسات والإدارات العمومية إعداد مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية تبعاً للمناصب المالية المتوفرة ووفقاً للأحكام القانونية الأساسية

<sup>1</sup>- MAGNET Jacques, la cour des comptes.05ème édition ,levrault, l'administration nouvel, paris, p.25.

<sup>2</sup>- سيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الجزائر 1984، ص70-71.



والتنظيمية المعمول بها، وتتم المصادقة على هذه المخططات بعد دراستها والتأكد من مطابقتها للتنظيم المعمول به.

فيما يخص مدونة المناصب المالية للمديريات والمؤسسات العمومية فإنه يتم إرسالها من طرف الوزارات أو البلديات فتتم من طرف الولاية.

### -ثانياً: الرقابة على القرارات الفردية لتسيير الموارد البشرية

حيث يتوجب على كافة المؤسسات والإدارات العمومية تبليغ مصالح مفتشية الوظيفة العمومية بكل القرارات الفردية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الآجل القانونية، ويمكن رفض أي قرار يخالف التنظيم والقوانين المعمول بها<sup>1</sup>.

مراقبة مختلف عمليات التوظيف المنظمة من طرف الإدارات والمؤسسات العمومية:

مراقبة عملية التوظيف في جميع مراحلها كما يلي:

- 1- توفر المنصب المالي في مدونة المناصب المالية المرسلة من طرف كل وزارة.
- 2- الإجراءات المتخذة من أجل نشر الإعلان الخاص بالمسابقة والشروط الخاصة للالتحاق بالمنصب.
- 3- نشر الإعلان حسب الرتب ومناصب العمل هناك رتب يجب أن تنشر في الجرائد ورتب على مستوى الوكالات المحلية.
- 4- استلام الملفات ودرستها والتأكد من توفر الوثائق المطلوبة لشغل المنصب المعني، إعداد محاضر اللجان التقنية.
- 5- إرسال الاستدعاءات الخاصة بمسابقة التوظيف وفي جميع المراحل تكون مفتشية الوظيفة العمومية كجهاز رقابي حاضر فيها.

<sup>1</sup>- أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة الجزائر-1-2012، ص38.

## المبحث الثاني:

### الهيئات الحكومية وهيئات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد المحلي

وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى الهيئات الحكومية المكلفة بمكافحة الفساد إلى جانب الهيئات الغير حكومية والمتمثلة في هيئات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد وقسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (المطلب الأول)، الديوان المركزي لقمع الفساد (المطلب الثاني)، هيئات المجتمع المدني (المطلب الثالث).

#### المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تدخل عملية إنشاء الهيئة للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة إنتشار الفساد من جهة وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الأسباب المؤدية إليه من جهة ثانية. حيث عمد المشرع إلى مد هذه الهيئة بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية والتنظيمية التي تجعل منها مؤسسة وطنية قائمة بذاتها وتتمتع بصلاحيات واسعة ومختلفة وفعلية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>1</sup>.

#### الفرع الأول: تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لم يحدد المشرع تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما احال ذلك على التنظيم وهذا ما تؤكدته المادة 18 من القانون 01/06<sup>2</sup>.

ونحن نؤيد الاتجاه الذي يرى أن نظام الاحالة هذا مسعى غير ملائم في هذا المجال ذلك لأنه إذا كان من المتصور ترك المسائل التنظيمية المتعلقة بالهيئة إلى السلطة التنفيذية لتنظيمها

<sup>1</sup> - عيمور السعيد، محاضرة حول شرح القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جامعة تلمسان: ص07.

<sup>2</sup> - قانون رقم 11/10 مؤرخ في 27 أكتوبر 2010، الجريدة الرسمية، عدد 66 مؤرخ في 3 نوفمبر 2010 والمعدل و المتمم بالقانون رقم 15/11 مؤرخ في 2 أوت 2011 الجريدة الرسمية، عدد 44، مؤرخ في 10 أوت 2011.

بموجب ما لها من صلاحيات في ذلك فإنه من غير المقبول تركها تتولى مسألة تحديد تشكيلة الهيئة خاصة رئيس الهيئة وأعضائها وبيان الشروط الواجب توافرها فيهم، فالنص على النظام القانوني لرئيس الهيئة وأعضائها في القانون نفسه يعد من الضمانات الأساسية التي تضمن استقلالية الهيئة وأعضائها وتمكينهم من أداء مهامهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته دون الخضوع لأي قيود أو ضغوط أو تأثير من السلطة المعنية<sup>1</sup>، ويحدد مقر الهيئة بمدينة الجزائر حسب نص المادة 04 من المرسوم 06-413، وتتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمسة سنوات قابل لتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامهم بنفس الشكل، ونصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي 06-413 على أن الهيئة تتكون من:

- مجلس اليقظة والتقييم: حددت المادة 10-11 من نفس المرسوم تشكيلته ودوره.

- مديرية الوقاية والتحسيس: وحددت المادة 12 مهامها.

- مديرية التحاليل والتحقيقات: وحددت المادة 13 مهامها.

إلى جانب هذا تزود الهيئة بأنها عامة توضع تحت سلطة الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي للمادة 07 ويحدد تنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشتركة بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية.

### الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لها مجموعة من المهام نص عليها القانون بحيث تتمثل مهام هذه الهيئة حسب نص المادة 20 من القانون 06-01 فيما يلي:

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد لتجسيد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012/2013، ص 25.

- (2)- تقديم توجهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة<sup>1</sup>.
- (3)- إعداد برامج تسمح بالتوعية وتحسيس المواطنين بالإثارة الضارة الناجمة عن الفساد.
- (4)- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.
- (5)- التقييم الدوري للآليات القانونية والإجراءات الإدارية.
- (6)- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية والاستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
- (7)- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد.
- (8)- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة مدنياً، على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من قطاعات والمتدخلين المعنيين .
- (9)- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي.
- (10)- تأمين التنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال في الميدان.
- (11)- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها.

<sup>1</sup> - المادة 20 من القانون 06-01 الصادر في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وللقيام هذه الهيئة بمهامها فإن لها الحق في طلب أي معلومات أو وثائق تساعدها في الكشف عن الفساد، سواء كانت هذه الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص، بحيث يعتبر كل رفض معتمد والغير مبرر لتزويد الهيئة بما تحتاجه تعتبر جريمة إعاقة سير العدالة<sup>1</sup>، وعند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف، إلى وزير العدل، الذي يخطر النائب العام لتحريك دعوى العمومية<sup>2</sup>. والهيئة مكلفة بإعداد تقرير سنوي يرفع لرئيس الجمهورية بحيث يتضمن تقرير سنوي يرفع لرئيس الجمهورية بحيث يتضمن تقيماً لنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص والتوصيات المقترحة وهذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون 06-01.

### مهام المؤسساتية:

إلى جانب المهام المتعلقة بالتحسيس والتكوين ودراسة وتقييم مخاطر الفساد تضطلع أيضا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أداء ثلاث مهام بصفة منتظمة ودائمة:

- إعداد التقرير السنوي الذي يرفع إل رئيس الجمهورية.
- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالمنتخبين المحليين وبعض فئات من الأعدان العموميين.
- تلقي التصريحات المتعلقة بالتوظيف بالتزامن مع المستخدمين السابقين طبقاً للشروط المحددة من الأمر رقم 07-01<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

حسب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق لـ 08 ديسمبر 2011 يحدد تشكيلته الديوان مركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره فإن الديوان

<sup>1</sup> - المادة 21 من القانون 06-01 مرجع السابق، ص09.

<sup>2</sup> - المادة 22 من القانون 06-01 مرجع نفسه، ص09.

<sup>3</sup> - مهام الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

المركزي هي مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد، ويوضع هذا الديون لدى الوزير المكلف بالمالية يتمتع باستقلال في عملية سيره وهذا حسب نص المادتين 02 و 03 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 و حددت المادة 04 من المرسوم سابق الذكر مقره بالجزائر العاصمة<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

إن الديوان المركزي لقمع الفساد هو هيئة وطنية للقمع الفساد على المستوى الوطني والمستوى المحلي أما بالنسبة لتشكيلته فيتشكل الديوان المركزي من:

- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أعاون عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد وللديوان.

و زيادة عن ذلك، مستخدمون للدعم الإداري والتقني والإداري<sup>2</sup>.

يضل ضباط وأعاون الشرطة القضائية والموظفون التابعون لوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان، خاضعين لأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، بحيث يحدد عددهم بموجب قرار مشترك حسب نص المادة 07 و 08 كما له الحق استشارة كل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد حسب نص المادة 09<sup>3</sup>.

إن الديوان المركزي يسيره مدير عام بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية وتنتهي مهامه بنفس الطريقة، ويتكون الديوان المركزي من ديوان ومن مديرية التحريات ومديرية للإدارة العامة توضع تحت المادة 02-03-04 من المرسوم الرئاسي ص 11-426.

<sup>1</sup> - المادة 02.03.04 من المرسوم الرئاسي ص 11-426.

<sup>2</sup> - المادة 06 من المرسوم الرئاسي 11-426 ح.ررقم 68 المؤرخة في 14 ديسمبر 2011.

<sup>3</sup> - المادة 07.08.09 المرجع نفسه، ص 12.

سلطة المدير العام وتنظيم مديريات الديوان في مديريات فرعية عددها بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة مكلفة الوظيفة العمومية حسب نص المادة 10-11-12 ويساعده المدير العام خمسة مديري دراسات<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مهامه الديوان المركزي وكيفيات سيره

إن الديوان المركزي لقمع الفساد يكلف بمجموعة من المهام نص عليها القانون فحسب نص المادة 05 تكلف الديوان المركزي على خصوص بما يلي:

- (1)- جمع كل المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة استغلاله.
- (2)- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في واقع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.
- (3)- تطوير التعاون والتساند مع الهيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- (4)- اقتراح سياسة من شأنها المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة<sup>2</sup>.

أما بالنسبة لعملية سيره فيعمل ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون لديوان أثناء ممارسة مهامه<sup>3</sup>، طبقاً لقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية وأحكام القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006.

بحيث يلجأ ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون لديوان إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول من أجل الاستجماع المعلومات المتصلة بمهامهم حسب المادة 20 من نفس المرسوم.

<sup>1</sup> - المادة 12.11.10 من المرجع السابق ص12.

<sup>2</sup> - المادة 05 من المرسوم الرئاسي 11-426 سالف الذكر .

<sup>3</sup> - المادة 19 من المرسوم الرئاسي 11-426 سالف الذكر.

ويؤهل الديوان للاستعانة، عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية واعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى ويتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقاً، بعمليات الشرطة القضائية التي تجر في دائرة اختصاصه،<sup>1</sup> عندما يشاركون وفي نفس التحقيق، أن يتعاونوا باستمرار في مصلحة العدالة، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم، ويشيرون في إجراءاتهم إلى مساهمة التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق.<sup>2</sup>

يمكن الديوان، وبعد إعلام وكيل المختص بذلك مسبقاً، إن يوصي السلطة السلمية بإتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون العون عمومي موضع شبهه في وقائع تتعلق بالفساد. الكشف عن الفساد سواء كانت هذه الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص. بحيث يعتبر كل رفض معتمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بما تحتاجه تعتبر جريمة إعاقة سير العدالة، وعند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، الذي يخطر النائب العام لتحريك الدعوى العمومية.

### المطلب الثالث: دور هيئات المجتمع المدني

تصنف المنظمات التي تقع خارج دائرة السلطة الدولة والتي لا تهدف إلى الربح وتسعى لتحقيق المصلحة العامة و المبنية على المشاركة لمواطنين أحرار، تصنف تلك المنظمات بأنها منظمات المجتمع المدني التي يجب أن تكون بعيدة عن البنية العضوية و تسع للتأثير بالحيز العام.<sup>3</sup>

وتنص المادة 15 من القانون 06-01 "عل أنه يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحة بتدابير مثل:

<sup>1</sup> - المادة 20 من المرسوم الرئاسي 11-426 المرجع السابق.

<sup>2</sup> - المادة 21 من المرسوم الرئاسي 11-426 المرجع السابق.

<sup>3</sup> - عبد الرحمن أبو دوم، منظمات المجتمع المدني ودورها التربوي، الناشر مركز دراسات المرأة - مطابع العملة السوداني



- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعريف مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية.
- إعداد برامج تكوينية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.
- تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد مع مراعات حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرم الأشخاص وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني

لقد تنوعت وتعددت واختلفت تعاريفه بحيث نلاحظ أن مفهومه يتميز بالتنوع الظاهري والميوعة الاصطلاحية، وفيما يلي مجموعة من التعاريف التي تناولته.

اعتبره locke هيكله موحدة قائمات على القانون المشترك فضاء لتقاضي قادر على إصدار الأحكام القانونية ومعاقبة المجرمين...وفي حين إعتبره آدم سميت Adam Smith المجتمع المدني هو مجتمع اقتصادي تجاري.

تقاسم العمل مع الاقرار بالحاجة للتعاون والمساعدة المتبادلة. بينما ذهب hegel إلى اعتبار المجتمع المدني موافق لمبدأ الحرية التي يجب أن يلتزم بقواعد اجتماعية ذات طبيعة أخلاقية لامتناس أسباب الاستقرار السياسي.

وعلى عكسه يرى كارل ماركس karlmarx أن المجتمع المدني هو حراك طبقي برجوازي لا يحكم مصالح البرولتارياريا ومما سبق نرى أن كل مفكر يحلل المجتمع المدني وفق خلفيته الفكرية والأدوات المنهجية والمجال الذي ينتمي إليه<sup>2</sup>.

وعرفت كذلك مؤسسات المجتمع المدني بأنها كل تشكيلات والتنظيمات غير حكومية تعمل في وسط اجتماعي وبموجب أهداف أعلنتها وهي حماية المجتمع وتحقيق النفع العام.

<sup>1</sup>- المادة 15 من القانون 06-01 من نفس المرجع..

<sup>2</sup>- عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري.

ونظراً لتعدد التعريفات أخذنا بالتعريف التالي:

المجتمع المدني هو مجمل الجمعيات الوظيفية والغير سياسية النشطة والمبادرة والمستقلة والهادفة لتحقيق الصالح العام في المجتمع أو مجتمعات<sup>1</sup>.

أما في البلدان العربية فيبدو أن مسمى القطاع الأهلي الخيري يجد رواجاً أكثر من غيره وقد أشارت إلى ذلك الدكتورة أماني قنديل ومن الواضح أن مسمى الأهلية له خصوصية عند العرب فقد ذكرت الدكتورة قنديل أن الترجمة المقابلة على Indigenou بينما ترى هي أن من المناسب اعتماد privauté voluntargouganisation التي تأتي ترجمتها الحرفية بالمنظمات التطوعية الخاصة مما يعني عدم وجود المرادف الغربي أو على الأقل الانجليزي، وتجد الإشارة إلى أن الموسوعة العربية للمجتمع المدني قدر مدت 80 ثمانون مفهوماً يتعلق بالمجتمع المدني وجوانبه المختلفة تقاطعاً أو ارتباطاً مباشراً<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية المجتمع المدني في مكافحة الفساد المحلي

يمكن للمجتمع المدني مكافحة الفساد في الجماعات المحلية عن طريق مجموعة من النقاط المتمثلة فيما يلي:

#### أولاً: توعية الاجتماعية

تفشي في أوسط المجتمع المدني مفاهيم ناتجة عن تفشي ظاهرة الفساد وتغلغله حتى في البنية الثقافية للمجتمع فقد أصبح ينظر للفساد أو المرتشي بأنه شخص قوي يفهم الأوضاع جيد وقادر على استغلال سلطته، وعليها فالمجتمع المدني دوره إلا اساسي يتمثل في خلق ثقافة مناهضة للفساد ومعززة لقيم النزاهة بين كافة شرائح المجتمع بإستعمال اللغة السهلة قادرة للوصول إل وعي وعقلية المواطن البسيط<sup>3</sup> وهذا عن طريق:

<sup>1</sup> - عروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية 2012 ص60.

<sup>2</sup> - أماني قنديل، منظمات المجتمع المدني في العام العربي- الموسوعة العربية للمجتمع المدني 2008م، ص 80.

<sup>3</sup> - عصام عبد الفتاح، مرجع السابق، ص473-474.

1- عقد ندوات فكرية والأكاديمية حول مفهوم الفساد ومظاهره المتجددة وعن طرق الحد منه على المستوى المحلي وهذا من أجل الإبقاء على مكافحة الفساد كمحور إهتمام المواطنين المحليين، لترسيخ قيم أخلاقية المعرضة للفساد ومظاهره وتغيير أنماط المجتمع السائدة.

2- تعرية وفضح الفساد وهذا عن طريق تحريك قضايا الفساد ضد المتورطين فيه، لمنع انتشاره وتفتيشه والحد من ظاهرة الاعقاب.

3- توعية المواطن المحلي بالقوانين التي تسيره مع الأجهزة الإدارية المحلية وهذا من أجل توضيحها لنفاذي الاستغلال السلبي للمواطن من طرف الموظف العمومي وكذلك تعريف الجمهور بالآليات القانونية التي تمكنه من التصدي للفساد.

#### ثانياً: إعداد دراسات وبحوث

والتي من خلالها تسلط الضوء على مسببات ودوافع الفساد القطاع العام والخاص وداخل المجالس المنتخبة، وهذا عن طريق دراسات التشريعات واللوائح بهدف تطويرها وتحديثها من أجل أن تصبح أكثر فعالية للحد من الفساد وظواهره وأساليبه المراوغة، وبما يلائم التشريع المحلي، والإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد بحيث يقام بإعداد دراسات وبحوث متعلقة بظواهر الفساد محلياً ووضعها في متناول الجمهور لتوعيته.

#### ثالثاً: ضغط المجتمع المدني

يؤدي المجتمع المدني دور حيويّاً في مكافحة الفساد من خلال التأثير على وضع السياسات العامة وتعبئة وإدارة الموارد التي تعزز المسألة وشفافية أداء المجالس المحلية للخدمات المكلفة بيها، كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية على الأجهزة الإدارية المحلية، وبذلك يعزز المجتمع المدني مشاركته في الشؤون العامة وهذا عن طريق:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، أفريل

- 1- الضغط لإقرار قوانين وأنظمة: فقد نجحت المنظمات الغير الحكومية في بعض بلدان العالم في لفت انتباه الرأي العام إلى القضايا الفساد وساعدت في إحداث إصلاح تنظيمي عن طريق الضغط من أجل سن قوانين توضح ممارسة الفساد ويعاقب المتورطين.
- 2- الضغط على حكومات ومطالبتها بنشر معلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي لدى فئات المجتمع.
- 3- نجح مؤسسات المجتمع المدني أحياناً في لعب دور الوسيط بين الحكومات وأجهزتها ومسؤوليها والمواطنين بحيث توفر وسائل عملها آليات للمسألة من جهة واتصال الشكاوي مواطنين من جهة أخرى.

#### رابعاً: بناء شبكات محلية وطنية وإقليمية لمكافحة الفساد

لأن نجاح مؤسسات المجتمع المدني وتمكينها من أداء عملها وتقويته، ويتطلب تنسيق جهودها مع الهيئات المحلية الاخرى داخل الدولة أو في الخارج، وهذا التبادل المنتظم للمعلومات وذلك عن طريق:

إنشاء بنوك معلومات على المستوى المحلي والإقليمي ووضع قواعد بيانات للمنظمة العاملة في مجال مكافحة الفساد والتنسيق بينهما في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب.

الاستعانة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال كإنشاء مواقع إلكترونية والمدونات، لضمان سهولة الاتصال والابتعاد عن الضغوطات لضمان أكبر من المواطنين المحليين سهولة الاتصال والتفاعل الإلكتروني من جانب آخر<sup>1</sup>.

ومنه يساهم المجتمع المدني محليا في تحقيق فوائد كثيرة من بينها الاستعانة بالمواطن لتحقيق هدف التنمية الموارد البشرية. ومن ضمن الفوائد كذلك مساهمتها في ترقية مشاركة

<sup>1</sup>- بلال عروفي، مرجع سابق، ص72.

المواطنين في الحياة المحلية وبالتالي تمكين المواطنين من تقييم وإعادة النظر في الاحتكار الذي يمارسه منتخبيهم في طرح همومهم وقضاياهم بل يؤدي إعادة نظر في صياغة العلاقة جديدة بين هؤلاء المواطنين وممثليهم في صياغة تأخذ اعتبار الحق في ابداء ومراقبة ممثليهم، واخيراً تضطلع هذه الجمعيات بوظيفة هامة وتتعلق بتشخيص وتحديد الحاجات وتهيئة المشاريع<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - صالح زباني: تفعيل العمل الجمعي في مكافحة الفساد، مجلة المفكر، العدد السابع، بسكر، 2011، ص 63.

## خلاصة الفصل الأول

يمكن تلخيص تفعيل الدور التوعوي للمنظمات من خلال الاستغلال الأمثل لخاصية المرونة القاعدية في التواصل والانتشار المجتمعي من خلال:

- 1- امتلاك محطات راديو وتلفزيون مجتمعي والتعاون مع الوسائط الاعلامية الأخرى.
- 2- انشاء وتفعيل مواقع فيس بوك وتويتر على الشبكة العنكبوتية.
- 3- استغلال المنابر المجتمعية (دور العبادة) والتجمعات الاجتماعية الافراح والأفراح.
- 4- المحاضرات والندوات.
- 5- قياس مستوى العطاء الاجتماعي ورصده<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - سعاد الطيب، يوم دراسي في توصية ورشة عمل دور منظمات المجتمع المدني في البرامج التوعوية والتنمية، جامعة الدول العربية- وزارة الرعاية الإجتماعية- الخرطوم، سبتمبر 2003.

## الفصل الثاني: الأثار المترتبة على محاربة الفساد الإداري

سوف نتطرق في هذا الفصل عن أهم الإجراءات القانونية لمكافحة الفساد في الإدارة المحلية فتناولنا ( المبحث الأول) الرقابة المحلية على الجماعات المحلية كأجراء محلي حيث ندرس الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية الممارسة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي و كذا الرقابة الممارسة من طرف المجالس الشعبية والجهات الوصية على الميزانية و الرقابة الخارجية الممارسة من طرف مجلس المحاسبة ومفتشية المالية وخصصنا (المبحث الثاني) إلى التدابير الوقائية التي جاء بها القانون 01\_06 كآلية لمكافحة الفساد علي مستوى المجالس المحلية والتي تناولنا فيها التوظيف والتصريح بالممتلكات ومدونات السلوك كإجراءات وقائية للحد من الفساد الاداري.

## المبحث الأول

### الرقابة المالية على الجماعات المحلية

فقبل التطرق إلى موضوع الرقابة الإدارية يمكن القول أن الوصاية على الهيئات المحلية تتجسد في مجموع " السلطات المخولة للسلطات المركزية بناء على قانون من أجل مراقبة شرعية نشاط هذه الهيئات المحلية وعدم تطاولها في ممارسة اختصاصاتها وذلك قصد ضمان تحقيق المصلحة العامة في إطار اللامركزية<sup>1</sup>. ثم اقتراح لفظ " الرقابة الإدارية" بدلا من "الوصاية الإدارية" لأن الأول لا يمس في أهلية الأشخاص المعنوية اللامركزية وأيضا لضرورة استقلال القانون الإداري بمصطلحاته الخاصة.<sup>2</sup>

سنتناول دراسة الرقابة الإدارية من خلال أجهزة الرقابة السابقة ( المطلب الأول) و الرقابة البعدية ( المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: الرقابة السابقة الممارسة على الجماعات المحلية

سوف نتناول في هذا المطلب إلى الرقابة الداخلية على الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي وكذا الرقابة الداخلية على الجماعات المحلية من طرف المحاسب العمومي إلى جانب رقابة المجالس الشعبية والجهات الوصية بذلك.

وسنتطرق في هذا المطلب بالتفصيل على الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي فيما يتعلق بكيفية الرقابة على ميزانية البلدية و الرقابة على الولاية.

<sup>1</sup> \_ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، القاهرة ط 1، ص

118-119

<sup>2</sup> \_أنور أحمد رسلان، التنظيم الجماعي الجديد، دار الثقافة ، الدار البيضاء الجزائر، 2011، ص170



الفرع الأول: رقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي

-أولاً: الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي:

إن المحاسب العمومي هو الذي يمارس الرقابة القبلية على الجماعات المحلية حسب قانون البلدية والولاية الجديد لأنه من قبل كان المحاسب العمومي في البلدية قابض الضرائب.

1- كيفية ممارسة الرقابة على ميزانية البلدية

المحاسب العمومي هو الأمين العام للبلدية حسب نص المادة 206 من قانون البلدية 10.11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية على أنه إيرادات ونفقات البلدية علي يد أمين الخزينة و يتولي وحده وتحت عياده متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية جميع المبالغ ترجع إليها و كذلك وعاء النفقات التي يصدر الأمر بصرفها إلى غاية الإعتمادات المصادق عليها من قبل رؤساء المجلس الشعبي البلدي بإصدار جميع الكشوفات الرسم و التوزيعات الفرعية وإيداعها إلي المحاسب العمومي من أجل تحصيلها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"

المحاسب العمومي ملزم عند قفل السنة المالية بإعداد حساب التسيير الذي يشمل فترة الميزانية التي تمتد إلي 31 مارس من السنة الموالية<sup>1</sup>.

وقبل التكاليف بتحصيل السندات والإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف يتوجب عليه أن يتحقق من إن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون والتنظيمات بإصدار سندات الإيرادات التسويات وعناصر الخصم التي يتوفر عليها .

<sup>1</sup> - المادة 55 من المرسوم 91-313 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق ل7 سبتمبر 1991، ج ر العدد 35 الصادرة في 26 يوليو 1991.

2- كيفية ممارسة الرقابة على الولاية :

أمين الخزينة هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية<sup>1</sup>، إذ يعتبر الشخص الذي يقوم باستعمال الوثائق الأمر بالصرف التي ترسل من قبل الوالي أو مفوضه كما أن رقابته تعتبر تكميلية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على المستوي المحلي ، فحسب نص المادة 36 من<sup>2</sup> القانون 90\_21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية للمحاسب العمومي أن يراقب ما يلي :

- مطابقة النفقة

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- قانونية عملية تصفية النفقة

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له،

- قانونية عملية تصفية النفقة

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

- التخصيص القانوني للنفقة

- الديون التي لم تسقط أجلها التي هي محل معارضة.

- الطابع الإيرائي للدفع.

ومنه فإن للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة إذ يطلب ملف النفقة إليه وله حق في التحقق من مدي شرعيتها ، و بالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيق يمنح التأشيرة القابلة لدفع، وإذا اكتشف أن هناك خطأ يمس شرعية النفقة، فعليه أن يوقف عملية التسديد

<sup>1</sup>-المادة 53 من المرسوم 91-313 من نفس الصفحة

<sup>2</sup>-المادة 36 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990

ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها الإجراءات اللازمة وفي حالة رفض إجراءات التسويات اللازمة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشير نهائيا لأن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة<sup>1</sup>

### ثانيا: الرقابة الداخلية الممارسة من طرف المراقب المالي

أما النسبة للقانون 92\_414 كانت الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي تشمل الولايات فقط حسب نص المادة 02<sup>2</sup> منه، لكن بصدور المرسوم التنفيذي 09\_374 رقابة المراقب بممارسة الرقابة على ميزانية البلدية والولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ و بعد مصادقة من طرف السلطات المختصة<sup>3</sup> وهذا ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-374 تطبق الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، و الميزانيات الملحقة، و ميزانيات الولايات والبلديات و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.<sup>4</sup> وكذلك صدور القرار الوزاري المشترك الذي يحدد هذا القرار تنفيذ الرقابة السابقة التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>-المادة 36 من القانون 90-91 السابق الذكر

<sup>2</sup>-المادة 2 من المرسوم 92-313:تنص: « تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والادارات التابعة للدولة الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة وميزانيات الولايات و المؤسسات العمومية ذات الطابع العمومي وتبفؤ ميزانية المجلس الشعبي الوطني والبلدية خاضعتين للاحكام التنظيمية والتشريعية عليهما »

<sup>3</sup>-المرسوم التنفيذي 09-374 ممضى في 19 نوفمبر 2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها. ج ر 67

<sup>4</sup>-المادة 1 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 يونيو 2010 ج ر العدد 47 ص 15

<sup>5</sup>-المادة 20 من المرسوم التنفيذي 09-374 السابق الذكر

1-تنظيم الرقابة على ميزانية الإدارة المحلية من طرف المراقب المالي :

إن ممارسة وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية ) يسمون مراقبين ماليين علي المستوى المركزي، و هناك مراقب مالي على المستوى المحلي المكلف بالرقابة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة ، ومصالح غير ممرضة للدولة و هيئات العمومية أخرى و مديريات و مؤسسات العمومية ذات طابع إداري و يساعده في أداء مهامه مراقبين ماليين معاونون و تتمثل الصلاحيات الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك و فحص بطاقات الالتزام و سندات الإثبات المرفقة و المقدمة من قبل الأمر بالصرف<sup>1</sup>

تطبق رقابة النفقات التي تلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، و الميزانيات الملحقة، و الحسابات الخاصة و ميزانيات الولايات، و البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ، و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

- إن الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقب تمارس من طرف مراقبين ماليين ومساعدتهم حيث يقوم الوزير المكلف بتعيينهم<sup>2</sup>

إن من أهم الصلاحيات الموكلة للمراقبين الماليين إضافة إلى الاختصاصات التي يسندها له القانون هي:

- مسك بعدد المستخدمين و متابعة حسب كل من باب من أبواب الميزانية.

- مسك السجلات

تدوين التأشيريات و الرفض.

<sup>1</sup>-<http://www.mouwazaf-dz.com/t4265-copie>

<sup>2</sup>-المادة 04 من المرسوم التنفيذي 92-313 السابق الذكر

- مسك حسابات الالتزامات حسب الشروط المحددة في المواد السالفة.  
 - كما يقوم المراقب المالي استنادا إلى المهام التي يقوم بها بإرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة تهدف إلى إعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقات و تعداد المستخدمين.<sup>1</sup>

2-أساليب الرقابة الممارسة على ميزانية الولاية من المراقب المالي :

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات قبل التوقيع عليها التأشير المراقب المالي ولقد حصرت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 374\_09 الرقابة السابقة التي يلتزم بما فيما يلي:  
 تخضع مشاريع القرارات المبين أدناه و المتضمنة التزام بالنفقات التأشير المراقب قبل التوقيع عليها كالتالي :

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ومستوي مرتبات للمستخدمين باستثناء الشرقية في الدرجة

- الجداول الأسمية والتي تعدل عند قفل كل سنة مالية

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا و الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية<sup>2</sup>

وتخضع لتأشير المراقب المالي أيضا إلى :

كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع الكشوف، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية

<sup>1</sup>-المادتين 24.23 من المرسوم التنفيذي 313.92 السابق الذكر

<sup>2</sup>-المادة5 من المرسوم التنفيذي 374-09

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقة ، وكذا النفقات التصرف عن طريق الوكالات المثبتة بفاتورات نهائية<sup>1</sup>
  - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته ، وكذا تفويض و تعديل الاعتمادات المالية. ويقوم الأمر بالصرف بإعداد استمارة الالتزام الملائمة، ومن جهة أخرى يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتحديد نوعها وترفق استمارة الإلتزام والقرارات المنصوص عليها في المواد 06 07 05 من المرسوم التنفيذي أن المراقب المالي بعد القيام بعملية الفحص للعناصر الأتية التي حددها أحكام المادة 50 من القانون 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>2</sup>
- وهي كالاتي :

- صفة الأمر بالصرف مثلما هو محدد في القانون المذكور
  - مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما .
  - توفر إتمادات أو المناصب المالية
  - التخصيص القانوني لنفقة
  - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة
  - وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لذلك الغرض عندا تكون مثل هذه التأشيرة نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- تنتهي النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على استمارة الإلتزام عند الضرورة و كلما اقتضت الحاجة إلى وثائق الثبوتية عندما تتوفر في الإلتزام الشروط المذكورة أعلاه .

<sup>1</sup>-المادة 07 من المرسوم التنفيذي 09-374

<sup>2</sup>-المادة 58 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

أما بالنسبة للالتزامات غير قانونية أو التي تكون مطابقة للتنظيم تكون موضع رفض مؤقت أو نهائي و تبليغ الرفض المؤقت يكون في الحالات الآتية :

- اقتراح التزام المتعلق بمخالفات التنظيم قابلة لتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المرفقة

ويكون الرفض النهائي معللا بمايلي :

- عدم مطابقة اقتراح إلتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

- عدم احترام الأمر بالصرف الملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.<sup>1</sup>

3 - أجل تنفيذ الرقابة من طرف المراقب المالي:

إن الملفات الاللتزام التي يقدمها الأمر بالصرف و المعروضة على الرقابة إذ يتم فحصها في أجل 10 أيام،<sup>2</sup> في حين انه يمكن تحديد هذا الأجل لضرورة المبررة قانونا تمديد هذه الأجل<sup>3</sup>

حسب نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي 414-92 يبدأ سريان هذه المدة ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الاللتزام ، فيترتب الرفض الصريح و المؤقت المعلل إيقاف سريان الأجل المذكورة أعلاه

و يحدد الاللتزام بنفقات التسيير يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها ، ويمدد هذا التاريخ التي غاية 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات المبينة كمايلي:

يتكلف المراقب المالي في حدود اختصاصات التي تستند إليه بالمهام الآتية:

<sup>1</sup>-المواد11.12.13 من المرسوم التنفيذي 02-414 سابق الذمر ص 02

<sup>2</sup>-تنص المادة من المرسوم التنفيذي09-374على أنه: يجب أن تدرس وتفحص الملفات التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة السابقة في أجل أقصاه 10أيام

<sup>3</sup>-المادة 16 من المرسوم التنفيذي 09-374 من نفس المرجع ص 06

- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض
  - مسك حسابات التعديد الميزانياتي
  - مسك محسبة الإلتزامات بالنفقات
  - تقديم نصائح للآمرين بالصرف في مجال المالي<sup>1</sup>
- يجب على المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية ارسال تقرير مفصل للوزير المكلف بالميزانية يتضمن فيه:
- ظروف تنفيذ النفقات العامة
- الصعوبات المحتملة التي تواجهه في تطبيق التشريع والتنظيم.
  - النقائص المحتملة في تسيير الأموال العمومية
  - كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية<sup>2</sup>
- ومنه يعتبر المراقب المالي مسؤول عن تسيير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته عن التأشيرات التي يستلمها. أما بالنسبة للمراقبين الماليين والمساعدين فهم مسؤولون في حدود الاختصاصات المفوضة لهم من قبل المراقب المالي .

<sup>1</sup>-المادة 23 من المرسوم التنفيذي 09-374

<sup>2</sup>-المادة 25 من المرسوم التنفيذي 09-374



## الفرع الثاني: رقابة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

## أولاً: رقابة المجالس الشعبية

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية بترك الإشراف عليها من أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع ، بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم ، أي نقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثله ، وبالتالي فاللامركزية التي تتمثل في المجالس المحلية المنتخبة و المتمثلة في البلدية و الولاية ، والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية تسمح للمواطنين في تسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، كما أنها تعتبر نمطا من أنماط الإدارة ، و بالتالي فالمجالس المحلية المنتخبة لها الشخصية الاعتبارية من أجل إصدار و تنفيذ القرارات التي تتخذها في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة و بالتالي إشباع حاجات المواطنين ومحاولة تحقيق الاكتفاء الذاتي المحلي وتحقيق التنمية المحلية<sup>1</sup>

كما أن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس الشعبية أو السلطة الوصية يكون في حدود القانون اي كونها رقابة شرعية . إذ تقوم بالإطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال و التصرفات المتخذة على المستويين أي المستوى البلدي وعلى المستوى الولائي .

ومن المعلوم أن البلدية تدار من طرف مجلس منتخب يتمثل في المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية تتشكل هذه الأخيرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر ، ويعتبر هذا الأخير الجهاز الأساسي في البلدية ، إضافة إلى أنه يعتبر الأمر بصرف النفقات ، وموقع العقود ، يقوم بإعداد الميزانية بمساعدة أعضاء الجهاز التنفيذي.

<sup>1</sup> -ريحي كريمة ، مداخلة بعنوان وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات . كلية الاقتصادية والتجارية -

و تصبح تصرفات و أعمال المجلس الشعبي البلدي سارية منذ المصادقة و التصويت عليها من الأعضاء والرئيس و بعد مرور 15 يوما من إيداعها لدى المصالح الولائية و تعتبر البلدية الإطار للتعبير عن الديمقراطية فهي مسؤولة على تسيير المالية الخاصة و المتمثلة فيما يلي :

- حصيلة الموارد الجبائية والرسوم

- مداخيل ممتلكاتها.

- الإعانات.

- الإقتراضات.<sup>1</sup>

إضافة إلى ذلك فهي مسؤولة على تعبئة حصيلة هذه الإيرادات . كما أن العمليات المالية المترتبة حسب طبيعتها (خدمات أو مشاريع ) و قد أوكلت لرئيس المجلس الشعبي مهمة تمثيل البلدية و الولاية فبالنسبة لتمثيل البلدية يقوم باسمها و تحت مراقبة المجلس بجميع أعمالها للمحافظة على أموال و ثروات البلدية وإيراداتها الخاصة، إذ يقوم بما يلي:

- تسيير إيرادات البلدية.

- إبرام عقود اقتناء الأملاك و بيعها و قبول الهبات و الوصايا و الصفقات أو الإيجارات -

إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها

- توظيف عمال البلدية و تعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين و

التنظيمات المعمول بها

- اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية

- السهر على صيانة الممتلكات الخاصة بها

<sup>1</sup> - قانون البلدية، دار الثقافة، الجزائر، ط1، 2011، ص 24.

والحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هو أن ميزانية البلدية يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسها و تضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون .

إذ يتم التصويت على الإعتمادات مادة، وبأبأ بابا كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بالتخصيمات، و بالرجوع إلى دستور 1989<sup>1</sup> نجده قد نص على هذا النوع من الرقابة في المادة 149 قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما له من أهمية بالغة، و على الهيئة التنفيذية للجباية و الإنفاق والتحقق من مطابقة النتائج المتحصل عليها مع التقديرات التي وضعت في وثيقة الميزانية لتدارك الاختلاف في إعداد الميزانية الإضافية للسنة الجارية، لأن الميزانية الابتدائية لا تعطي فرصة لمناقشتها بشكل واسع وفعال و بناء، على عكس الميزانية الإضافية أثناء تقديمها للمصادقة تفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة. ويعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للجماعات المحلية تقويم التسيير المالي قبل أي تعديل التوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية<sup>2</sup>.

وهكذا نستنتج أن الرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات و النفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها أما في حالة وجود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة القباضة البلدية .

### ثانيا: رقابة السلطة الوصية على الجماعات المحلية

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، وباعتبار أن الوصاية الإدارية، هي مجموع السلطات

<sup>1</sup>-الدستور الجزائري 1989، المؤرخ في 23 فبراير نفس السنة.

<sup>2</sup>-رحي كريمة المرجع السابق الذكر ص 15

المحددة التي يقرها القانون السلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، وبالتالي مصداقية السلطة الوصية تجرى ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية و سلطة لامركزية .

فبعض قرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية، ان الطابع التنفيذي متوقف على إذن موافقة الجهاز الأعلى المختص، و تتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا ما اتضح أنها غير شرعية ، كما أن المراقبة هي صلاحية من صلاحيات الدولة ، فهي من اختصاصات الحكومة المركزية تمارسها على الحياة اللامركزية، كما يجوز للهيئات اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئات أخرى كما هو الحال بالنسبة للبلديات و الولايات التي تمارس الرقابة على المرافق الإدارية العامة التابعة لها .

فالسطات الإدارية الوصائية تستخدم امتيازات و سلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية.

و هكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريراً مرفقاً بالاعتمادات المالية للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية ، إضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال و التصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية اللامركزية الخاضعة لها، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات و المداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الإطلاع عليها و بالتالي مراقبة مدى صحتها و عدم مخالفتها لمقتضيات القوانين و التنظيمات المعمول بها .<sup>1</sup>

<sup>1</sup>-بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر .مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة ورقلة 2010.

وتلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نظرا لأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية ، هذه الرقابة التي أسندت إلى موظفي الإدارة من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية، والأشخاص الموكلة لهم ممارسة هذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هم :

- الوالي.

- رئيس الدائرة .

- المجلس الشعبي الولائي

أن هدف الوصاية الإدارية يكمن فيما يلي :

- أهداف إدارية تتمثل في ضمان حسن سير الإدارة و المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية زيادة قدرها الإنتاجية

- أهداف سياسية تكمن في صيانة وحدة الدولة و ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحائها و حماية مصلحة الدولة.

كما أنها تعمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترمون الشرعية، واحترام الشرعية والتزام به لا بد أن تجري تصرفات هؤلاء الأشخاص في ظل القواعد القانونية و ضمن حدودها<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات بالإضافة إلى مراجعة العمليات

<sup>1</sup>-الملتقى الوطني حول آليات القانونية لمكافحة الفساد ، المرجع السابق.

المالية. كما تعرف بأنها هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية و لابد أن تمنح هذه الهيئة لموظفيها من الضمانات ما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه. يستند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة و من جهة أخرى الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

الفرع الأول: الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوباً من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية. فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني، أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية، ويسمى بالرقابة البعدية، هي تكون بعد تنفيذ الميزانية. هدفه توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات و الأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو خطأ، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير و المتمثلة في مجلس المحاسبة<sup>1</sup>

وبالتالي تتولى هيئة قضائية بفحص الحسابات و اكتشاف المخالفات المالية و حوادث الغش و السرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية و إصدار العقوبات المنصوص عليها، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف هذه المخالفات و تدارك الموقف من قبل المسؤولين أو إحالتهم للفضاء الجنائي إذا استدعى الأمر كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيها ما اكتشف من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل .

أما المقصود بالرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة حيث أنها:

<sup>1</sup> - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الإداري الخاص، ج 2 ، دار الهدى ط9، 2012، ص 58.

لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستخدمة جميع العمليات المالية الكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة<sup>1</sup>.

تنص المادة 1960 من دستور 1989 على انه يؤسس مجلس محاسبة ويكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ويعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وجزاء تحقيقاته<sup>2</sup>.

وصدر القانون 90 / 32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره حيث جعلت من مجلس المحاسبة جهة رقابية إدارية، و أزلت عليه الصفة القضائية وأصبح مجلس المحاسبة وفقا للمادة الأولى من القانون 9034 / هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة ويعمل بتفويض من الدولة وفق أحكام الدستور

الأمر رقم 95 / 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة حيث جعل مجلس المحاسبة يمثل المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية<sup>3</sup>.

وتتصدر مهمة مجلس المحاسبة وفي بسط رقابته اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و كل هيئة تخضع لقواعد القانون الاداري و المحاسبة العمومية.

<sup>1</sup> \_ مفتاح صالح: معارفي فريدة. الفساد الإداري والمالي ومظاهره ومؤشرات قياسه، دار النشر اور الهدى، وهران ط1، 2010، ص45

<sup>2</sup> \_ المادة 1960 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل28 فبراير 1989

<sup>3</sup> \_ العيفا أويحي. النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر 2004 ص413

ويهدف المجلس من خلال الرقابة التي يمارسها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصادر للموارد والوسائل المادية و الأموال وبحسب نص المادة 176 من القانون 90 / 08 فان مجلس المحاسبة هو الذي يتولى مراقبة الحسابات البلدية حيث خصص المجلس في كل سنة جزءا من تقريره لتسيير البلديات وذلك على اساس الوثائق المقدمة اليه وعن طريق الزيارات المفاجئة او بعد التبليغ وله الحق في الاطلاع والتحري وفقا للصلاحيات هذا الأمر في المادة 14<sup>1</sup>.

ويتولى مجلس المحاسبة مهمة تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بملاحظاته حول إدارته وتسييره وتقارير الزيارات الميدانية و الغرف الجهوية للمحاسبة بدورها على المحاسب البلدي رقابة على حسابات التسيير و الحسابات الإدارية البلدية .

#### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكوينا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب رقابة وظائفهم الإدارية الأخرى وتكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية.<sup>2</sup>

كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى أن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنهما مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة ، و التأكد من استخدام الموارد

<sup>1</sup> \_ العيفا أويحي. نفس المرجع السابق ص416

<sup>2</sup> \_ سعاد طيبي: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية. المذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الجزائري 2003 ص78



الاقتصادية و أن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا .

انشئت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53 /80 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهي عبارة عن هيئة ادارية تتولى ممارسة الرقابة اللاحقة على مالي :

- تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية.  
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- المؤسسات الاشتراكية ووحدتها وفروعها و الخدمات الاجتماعية.

يمكن أن تشمل رقابة المتفشية العامة للمالية ويحدد برنامجها للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة ، وتبلغ المتفشية لمجلس المحاسبة تقريرا سنويا وعليه فالمتفشية العامة للمالية تمارس رقابتها على البلديات ووفقا لبرنامج دوري وعادة ما يكون في بداية السنة المالية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- سعاد طيبي، المرجع السابق، ص 80.

## المبحث الثاني:

### التدابير الوقائية

لا يخفى إن الإصلاح الإداري الأولي المبكر من شأنه أن ينظم المجتمع ويحميه من شر الفساد، فلو تم الاعتناء كما ينبغي بهذا الجانب سواء إسناد المسؤولية العمومية أو فيما يخص إبرام الصفقات العمومية بوجه عام لما عرف الاقتصاد الوطني مثل هذا النزيف الحالي ولتحقيق هذه الغاية يصدر هذا القانون نصوص هامة ترمي إلى إرساء قواعد وقائية هادفة أساسا للحد من هذه الظاهرة وهذا ما سوف نتناوله:

### المطلب الأول: التوظيف

هناك مجموعة من المبادئ يجب أن تراعى في عملية توظيف وهذه الأخيرة هي كتدابير وقائية لمكافحة الفساد بحيث تنص المادة 03 على أنه :

- 1- مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوع مثل الأنصاف و الكفاءة والجدارة.
- 2- الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون عرضة للفساد
- 3 - أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية
- 4- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من أداء الصحيح و النزيه و السليم لوظائفهم و إفادتهم من التكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> \_ المادة 03 من القانون 01-06 المرجع السابق المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

## الفرع الأول : شروط التوظيف

أن الالتحاق بالوظائف العمومية يخضع بمجموعة من الضروريات تناولها المشرع في الباب الرابع من قانون التوظيف العمومي، بحيث يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف إلى جانب هذا فقد نصت المادة 80 من القانون 06 - 03 هي كالاتي:

يتم التوظيف على الأساس التالي:

أ- على أساس الشهادات بالنسبة لبعض الأسلاك الموظفين

ب- الفحص الطبي

ت- التوظيف المباشر بين المترشحين الذين تابعو تكويننا متخصصا في القوانين الأساسية

لدى مؤسسات التكوين المؤهلة<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: التبرص والتقييم والتكوين

## - أولا : التبرص

ونص عليه المشرع في الفصل الثاني من الباب الرابع من القانون 06-03 بحيث تنص المادة 83 " كل مترشح تم توظيفه في رتبة للتوظيف العمومي بصفة مترص، غير انه يمكن الالتحاق ببعض الرتب دون التبرص، وهذا نظرا للمؤهلات عالية وبعد الانتهاء من التبرص اما يتم ترسيم المترص أو إخضاعه لفترة تبرص أخرى أو تسريح المترص ويتم إخضاع المترص الى نفس واجبات موظفين ويتمتع بنفس حقوقهم وهذا لضمان الشفافية والنجاعة والمعايير الموضوعية .

<sup>1</sup> \_ المادة 08 / الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1424 الموافق ل15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي

- ثانيا: التقييم

يخضع كل موظف أثناء أداء مساره المهني الى تقييم مستمر ودوري، يهدف هذا التقييم إلى معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير واحترام الوجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية:

- الكفاءة المهنية

- الفعالية المرودية

-كيفية الخدمة

وتعود سلطة التقديم والتأهيل إلى السلطة المؤهلة ويتم التنقيط بصفة دورية وينتج عنه تقييم منقط مرفق بملاحظة عامة

ثالثا: التكوين

وأشار إليه المشرع في الفصل الخامس من الباب الرابع من القانون الوظيف العمومي بحيث ينص على أنه يتعين على الإدارة تنظيم دورات تكوينية وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف والترقية وتأهيله لمهام جديدة.<sup>1</sup>

ومن خلال ما تقدم نرى إن المشرع سعي جاهدا إلى وضع مجموعة من الشروط في مجال الالتحاق بالوظائف العمومية وهذا من أجل تحسين المستوى وحماية الأملاك العمومية من استغلال الوظيفة من قبل الموظف.

<sup>1</sup> \_ المادة 83 من الأمر 03-06 ص09

## المطلب الثاني: التصريح بالامتلاكات

من التدابير التي كرسها المشرع للوقاية من الفساد هي التصريح بالامتلاكات، ويلاحظ أن هذا التدبير كرسه المشرع قبل إصدار القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث صدر سنة 1997 تشريع خاص يتضمن الأحكام المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات.<sup>1</sup> غير أن هذه الأخيرة أدرجت في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد نص المشرع بموجب المادة 4 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على التصريح بالامتلاكات التي تنص على:

ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية و حماية الامتلاكات العمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكات، يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته او بداية عهده الانتخابية. ويجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول ، كما يمكن التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية او انتهاء من الخدمة .

## الفرع الأول: محتوى التصريح بالامتلاكات

إن محتوى التصريح بالامتلاكات جرد الأملاك العقارية و المنقولة التي يحوزها المكتب وأولاد القصر ولو في الشيوخ في الجزائر وفي الخارج تحرر هذا التصريح طبقا لنموذج يحدد عن طريق التنظيم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> \_ الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 يتضمن التصريح بالامتلاكات. ج ر عدد 03 المؤرخة في 12 جانفي

1997 ملغى بنص المادة 71 من القانون رقم 06-01 السابق الذكر ص14

<sup>2</sup> \_ المادة 04 من القانون 06-01 نفس المرجع

كما يحتوي التصريح بالامتلاكات على بيانات خاصة بالموظف العمومي وهويته واسم أبيه وعنوانه إلى جانب ذكر تعيينه وتولي وظيفة و هذا عند بداية العهدة.<sup>1</sup>

ويجدد التصريح في حالة الزيادة لذمة المالية للموظف العمومي مع ذكر تاريخه الجديد ويكون التصريح عند نهاية المهام أو العهدة مع ذكر التاريخ كما يحتوي وصف الأملاك المنقولة وطبيعته و اصل ملكيتها و مبلغ السيولة النقدية وأي أملاك أخرى ، أما بما يخص شكل التصريح بالامتلاكات حدده القانون 06\_414.<sup>2</sup>

كما يشمل التصريح بالامتلاكات على تحديد أي أملاك أخرى غير مذكورة، من الأملاك المنقولة والأملاك العقارية والتي يملكها الموظف العمومي وأولاده في الجزائر و الخارج لأن الجميع يدرك أن الأملاك التي يحصل عليها الموظف بطريقة مشبوهة وغير مشروعة لا ينسبها لنفسه ويفضل توقيعها باسم المقربين له وغالبا ما تكون الزوجة وأولاده.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: كيفية التصريح بالامتلاكات

أما بالنسبة لكيفية التصريح بالامتلاكات فالقانون 06\_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته قد حددها حيث يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح الممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو عهدته الانتخابية<sup>4</sup> ويحدد هذا التصريح بالامتلاكات وهذا طبقا للمادة 6 من القانون 06-01 أما ما يهمنا نحن هو كيفية تصريح موظفي الجماعات المحلية لمجالس المحلية ورؤساء المجالس المحلية يكون أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ويكون محل النشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية والولاية حسب الحالة خلال

<sup>1</sup> \_ المادة 05 من القانون 06-01 نفس المرجع

<sup>2</sup> \_ القانون 06-414 المؤرخ في 10 ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات

<sup>3</sup> \_ زوزو زوليخة. مرجع سابق ص 195

<sup>4</sup> \_ المادة 04 قانون 06-01 مرجع سابق

شهر واحد وتكون في بداية العهد وحمايتها أما بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة.<sup>1</sup> أما السلطة السلمية المباشرة بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و يشترط المشرع بعائق كل من قام بإخلال واجب التصريح وهذا الإجراء له دور فعال في مكافحة الفساد المحلي

إن التصدي لجرائم عملية الفساد معقدة وصعبة لان الجهود التي تبذل قد لا تحقق الهدف المرجو، كما لا يمكن التصدي له بحلول إنفرادية بل يتطلب ذلك تظافر الجهود من أجل القضاء عليه .

### المطلب الثالث: قواعد السلوك

لقد نص المشرع في المادة 07 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المتعلق و من أجل تدعيم مكافحة الفساد تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية و كذا المؤسسات العمومية ذات النشاط الاقتصادي، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا الروح المسؤولة بين موظفيها و منتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم و النزيه الملائم للوظائف العمومية و العهدة الانتخابية.

### الفرع الأول: تعريف قواعد السلوك

مدونة السلوك عبارة عن مجموعة من الضوابط المكتوبة والتي تحكم سلوكيات الموظفين العاميين، كموظفي الانتخابات، وتعمل بعض النظم على اعتماد مدونات سلوك خاصة بالأحزاب السياسية، والمرشحين والجهات الأخرى. وتهدف هذه المدونة إلى منع الممارسات والسلوكيات غير الأخلاقية ، وفي حال كونها ملزمة فإنها قد تعمل على إخضاع الأفراد و الجهات إلى

<sup>1</sup> \_ نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد كليات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجريدة الرسمية العدد 74 مؤرخة في 22 نوفمبر 2006 ص25

المسؤولية والمحاسبة عن أفعالهم التي تتعارض مع نصوصها وقد تتشكل المدونة وثيقة منفصلة وان تكون جزءا من نصوص تشريعية شاملة . ففي ولاية وايومينغ في و،م،أ يعتبر قانون الأخلاقيات والسلوكيات جزءا من التشريعات المتعلقة بالخدمة العامة، حيث يفرض على الموظفين العاميين وموظفي الانتخابات الالتزام بنصوصه .

### الفرع الثاني: ضوابط وضع مدونات السلوك.

ومن خلال التطرق إلى تعريف مدونات السلوك يتضح لنا الهدف من وضع هذه المدونة السلوك يتمثل في مجموعة الأهداف المبينة كما يلي:

- إرساء معايير أخلاقية، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة وقيم وثقافة مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية، وتعزيز الالتزام بهذه المعايير والقواعد والقيم، وترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحاكمية الرشيدة، وذلك من خلال توعية موظفي الخدمة المدنية و المنسجمة مع القوانين والأنظمة السارية، وكذلك من خلال بيان واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية ودورهم في تحسين الخدمات و تعزيز المصداقية بالخدمة العامة.

تعزيز ثقة المواطن وملتقي الخدمة العامة بعمل المؤسسات الحكومية وزيادة الاحترام والتقدير لورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة إنشاء مدونات أخلاق فيه بالنسبة لفئة المواطنين هو شأنه القانون بالنسبة للمجتمع. ذلك أن الواقع الاجتماعي اثبت إن للمدونات الأخلاقية أثر بالغ الأهمية.<sup>1</sup>

إن شان مدونات أخلاق فيه بالنسبة لفئة المواطنين هو شأنه القانون بالنسبة للمجتمع ذلك أن الواقع الاجتماعي وقد اثبت إن للمدونات الأخلاقية أثر بالغ الأهمية في تقويم شؤون الموظفين التابعين لنفس الفئة باعتباره مجموع الواجبات الخاصة بممارسة نشاط مهني محدد من طرف

<sup>1</sup> - عميروش سعيد. مرجع سابق، ص 28.



المؤسسات والهيئات العمومية وتحدد فيها قواعد تكون بمثابة إطار يتضمن الأداء السليم والنزاهة للوظيفة العهدة الانتخابية . رغم كل هذه الوقاية إلا أنها حبر على ورق لأنها لم تفعل لحد الساعة.

### خلاصة الفصل الثاني:

ونستخلص من هذا الفصل أن هذه الدراسة سمحت لنا من رؤية وتحليل أهم الإجراءات القانونية لمكافحة الفساد على المستوي المحلي .

فقمنا بدراسة مختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية لكن السؤال المطروح هنا هل هذه الرقابة قد جسدت فعلا علي أرض الواقع ؟ و بالتالي حققت أهدافها المسطرة ، وما تفسير ما تعاني منه البلديات، ويعود تفسير هذه الظاهرة للنمو السريع لنفقات الجماعات المحلية والنمو البطيء لإيراداتها والتي كانت السبب الأساسي في إحداث خطيرة هي عدم التوازن بين النفقات والإيرادات التي تنظمها الميزانية، الأمر الذي أدى بالجماعات المحلية لطلب يد المساعدة، وهذا كله راجع الي عدم وجود رقابة صارمة سواء عند إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها ، وهذا ما يؤدي إلي التلاعب بأموال الجماعات المحلية من طرف المؤطرين ولهذه الأسباب يجب وضع خطط محكمة لتفادي الأنفاق المتزايد الذي يفوق الإيرادات الذي يحدث إخلال بالميزانية. وعلي رؤساء المجالس المحلية الإلتزام خلال تسيير شؤونهم بالتعليمات التالية:

- محاربة التبدير بمختلف أنواعه.

- عن موارد جديدة لميزانيتهم .

وأما بالنسبة للإجراءات الوقائية التي جاء بها القانون 06-01 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته لها دور فعال إلا أنها هذه الإجراءات غير مفعلة فمثلا التصريح بالتملكات نص عليه في القانون سنة 1997 ونص عليه أيضا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006 الا أن هذا الاجراء غير كافي لحد الساعة.

## الخاتمة:

لقد توصلنا من خلال دراستنا إلى أن الفساد تفشي بشكل كبير في الإدارة المحلية الجزائرية، وهذا راجع لوجود بيئة ملائمة ساعدت على نموه في ظل غياب تخطيط إستراتيجي مبني على دراسة جذرية للظاهرة تأخذ بالحسبان كل الأسباب، والفواعل المؤدية إلى الفساد، والإدارة المحلية باعتبارها تمثل الجزء الأهم الذي تتكون منه الدول تبين أنها تحمل بين طياتها فسادا كبيرا، لا بد من التصدي له سواء بالحد منه أو القضاء عليه نهائيا. فمن خلال ما سبق نكون قد توصلنا إلى الإجابة على الإشكالية المطروحة، أين تحدثنا عن الهيئات المكلفة بمراقبة الهيئات المحلية، فيما يتعلق بالفساد، وكذا الإجراءات القانونية لتفعيل هذه المراقبة، والتدابير الوقائية التي جاء بها القانون 06-01 حيث ما يلاحظ من خلال دراستنا لهذه الظاهرة، هو عدم تفعيل دور الهيئات الحكومية وغير الحكومية ، وعدم تسيير هذه الأخيرة بإعطائها الدعم الكافي للقيام بدورها كطرف فعال في المجتمع لمكافحة الفساد، ونقترح كحل للحد من الفساد إلى التبنى الكامل لرقمنة الإدارة حتى تواكب متطلبات العصر وأيضا النتائج التي توصلنا إليها بعد هذه الدراسة :

- 1- تراجع الوازع الديني والأخلاقي لدى موظفي ونواب الجماعات المحلية .
- 2- ضخامة المهام والاختصاصات الموكلة لهم خصوصا رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 3- تدني الرواتب الشهرية التي يتقاضاها موظفي الإدارة المحلية وكذا منتخبي المجالس المحلية.
- 4- الجهل ببعض القوانين كان سببا في تفشي الفساد.
- 5-نقص التجربة لدى نواب المجالس المحلية.
- 6-انعدام الثقة بين المواطن والإدارة.
- 7- اتساع الرقعة على الموقع بازدياد حجم التفاوت الطبقي وتدهور الوضع المعيشي وصعوبة تدارك الأمر من طرف الدولة.

8-ضعف المؤسسات الرقابية لعدم استقلاليتها، فمعظمها تخضع للسلطة التنفيذية.

وأهم الاستنتاجات على الإطلاق هي أننا نعاني من أزمة أخلاق بالدرجة الأولى والأخيرة لذلك نجد أن الإدارة المحلية تحتاج إلى إصلاح إستراتيجي اجتماعي يتركز على أهم المقترحات التالية:

1-إعادة النظر في المنظومة القانونية من أجل معالجة الأسباب المؤدية للفساد وليس معالجة الانحرافات الناتجة عنه وهذا من خلال القيام بدراسة إستراتيجية لوضع قواعد قانونية كفيلة بالقضاء على الفساد.

2-وضع مدونة أخلاقية تحكم موظفي وعمال الجماعات المحلية.

3-تطبيق معايير الجدارة والكفاءة والنزاهة في التوظيف بدءاً من أدنى درجة إلى أعلاها.

4-وللتصدي للفساد لا بد من إشراك كل الأوساط الفعالة في المجتمع من أجل الحد منه.

5-تخصيص مكافئة مالية لمن يقوم بالتبليغ عن حالات الفساد.

6-ضرورة استقلالية الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد.

7- وضع عقوبات رادعة تناسب كل فساد، وذلك لعدم تكراره، بشرط أن يكون معلنا على

المأ للعبرة والعظة

8-ضرورة تعميم استعمال الرقمنة والتحول إلى الإدارة الإلكترونية لمواكبة العصر والحد من

ظاهرة الفساد.

9- خلق فرص عمل مناسبة للمواطنين، من خلال إيجاد كادر وظيفي مناسب لكل فئة من

فئات المجتمع، وذلك لتحسين الظروف المعيشية للفرد، والمجتمع، والبلد. تطوير الإبداع

وتنميته لدى الموظفين، ومكافئتهم عليه.

10- عقد ندوات دينية وتوعوية على مستوى الإدارات المحلية، والمدارس والجامعات،

والقنوات المرئية والمسموعة للتخلص من الفساد الإداري، ودعمها بالقصاص والعبر من

الأقوام الفاسدة السابقة وما حل بها.

11- تعيين القيادات الشابة النشيطة، المؤمنة بالتطوير والتغير، ذات الكفاءة والمؤهل والخبرة العلمية في مجال العمل.

أما فيما يتعلق بالقانون 06-01، فنقول عنه بإختصار أنه يحتاج إلى إعادة ضبط، حيث يعاب على المجلس أن رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية) هو الذي يعين رئيسه ونائبين، وفي هذه الحالة تطغى عملية الولاء في إنجاز المهمة الموكلة لهذا الجهاز للسلطة التنفيذية، كما أنه من المفترض أن يرفع رئيس المجلس تقريره السنوي بموازاة رفعه إلى رئيس الجمهورية إلى الجهات القضائية المختصة، حتى تتخذ هذه الأخيرة تدابير بشأن ما إحتوته التقارير، وأن تكون التقارير المرفوعة دوريا أو كل ثلاثي وليس مرة في السنة، أما بخصوص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، فإنها إلى حد الساعة لم تظهر أعمالها الإيجابية في ملاحقة الجناة قضائيا، وذلك بالتغافل عن الكثير من القضايا التي كشفتها في تورط مسئولين رفعي المستوى بالدولة.

I - المصادر :

1. الأمر الرئاسي رقم 20/95 الصادر في 17/07/1999 المتعلق بمجلس المحاسبة،  
الجريدة الرسمية، العدد 52، 1999.
2. أمر رقم 20-95 مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة  
الرسمية، عدد 39 صادر في 23 يوليو 1995 بمعدل و متمم بموجب أمر رقم 10-  
02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50 صادر بتاريخ 1 سبتمبر 2010.
3. الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 يتضمن التصريح بالممتلكات.  
جريدة رسمية عدد 03 المؤرخة في 12 جانفي 1997 ملغى بنص المادة 71 من  
القانون رقم 06-01 السابق الذكر.
4. دستور 1996 الصادر في 8 ديسمبر سنة 1996.
5. الدستور الجزائري 1989، المؤرخ في 23 فبراير نفس السنة.
6. القانون 06-414 المؤرخ في 10 ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006  
يحدد نموذج التصريح بالممتلكات
7. قانون رقم 11/10 مؤرخ في 27 أكتوبر 2010، الجريدة الرسمية، عدد 66 مؤرخ  
في 3 نوفمبر 2010 والمعدل و المتمم بالقانون رقم 11/15 مؤرخ في 2 أوت  
2011 الجريدة الرسمية، عدد 44، مؤرخ في 10 أوت 2011.
8. المادة 01-04-05 من المرسوم رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980 احداث  
المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 10، لسنة 1980.
9. المادة 03 من القانون 01-06 المرجع السابق المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق  
ل 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
10. المادة 02.03.04 من المرسوم الرئاسي ص 11-426.

11. المادة 05 من قانون رقم 90-32 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1990.
12. المادة 06 من المرسوم الرئاسي 11-426 ح.ررقم 68 المؤرخة في 14 ديسمبر 2011.
13. المادة 06-10 من المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1992.
14. المادة 08 / الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1424 الموافق ل15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومي العدد 46 ص08
15. المادة 1 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 يونيو 2010 الجريدة الرسمية 47.
16. المادة 1960 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل28 فبراير 1989
17. المادة 20-21-22 من القانون 06-01 الصادر في 21 محرم 1427 الموافق ل20 فيفري 2006، مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
18. المادة 36 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990.
19. المادة 53-55 من المرسوم 91-313 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق ل7 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد 35 الصادرة في 26 يوليو 1991.
20. المادة 58 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
21. المرسوم التنفيذي 09-374 ممضى في 19 نوفمبر 2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للتفقات التي يلتزم بها. الجريدة الرسمية 67.

22. الميثاق الوطني 1976 الصادر بموجب أمر 57-76 المؤرخ في 05 أوت 1976، المتعلق بمجلس المحاسبة.

## II- قائمة الكتب :

1. أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة الجزائر-1-2012.
2. أماني قنديل، منظمات المجتمع المدني في العام العربي-الموسوعة العربية للمجتمع المدني 2008م، ص 80.
3. امجوج أنوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، قسنطينة 2007.
4. أنور أحمد رسلان، التنظيم الجماعي الجديد، دار الثقافة، الدار البيضاء الجزائر، 2011.
5. أ حسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الإداري الخاص , دار الهدى الجزائر 2012
6. بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر. مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة ورقلة 2010.
7. د. بوجلال صلاح الدين، الملتقى الوطني حول الأليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية العلوم الاقتصادية جامعة بسكر 2008.
8. د. سيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الجزائر 1984.

9. د. عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012/2013.
10. ر يحي كريمة ، مداخلة بعنوان وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات . كلية الاقتصادية والتجارية - البلدة 2005 .
11. سعاد الطيب، يوم دراسي في توصية ورشة عمل دور منظمات المجتمع المدني في البرامج التوعوية والتنمية، جامعة الدول العربية- وزارة الرعاية الإجتماعية- الخرطوم، سبتمبر 2003.
12. سعاد طيبي: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية. المذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الجزائري 2003.
13. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، دار الجامعية لنشر، مصر، 2000.
14. شيخ عبد الصديق: الاستقلال المالي للجماعات المحلية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق جامعة بن عكنون، الجزائر 2009.
15. صالح زياني: تفعيل العمل الجمعي في مكافحة الفساد، مجلة المفكر، العدد السابع، بسكرة ، 2011.
16. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، القاهرة الطبعة الأولى.
17. عبد الرحمن أبو دوم، منظمات المجتمع المدني ودورها التربوي، الناشر مركز دراسات المرأة - مطابع العملة السوداني 2001.



18. عبد الفتاح محمود، مذكرة ليسانس حول آليات مكافحة الفساد، جامعة الوادي، سنة 2012
19. عروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الساسية 2012 .
20. عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري.
21. العيفا أويحي. النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر 2004 ص413
22. عيمور السعيد، محاضرة حول شرح القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جامعة تلمسان.
23. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، (دراسة مقارنة)، بيروت 2005، ص30.
24. محمد قاسم القريوتي: الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل لنشر، الأردن، ط1، 2001.
25. مفتاح صالح: معارفي فريدة. الفساد الإداري والمالي ومظاهره ومؤثرات قياسه، دار النشر اور الهدى، وهران ط1، 2010، ص45
26. الملتقى الوطني حول آليات القانونية لمكافحة الفساد ، المرجع السابق.
27. مهام الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

قائمة الكتب الأجنبية :

- 1.MAGNET Jacques, la cour des comptes.05ème édition ,levrault, l'administration nouvel, paris, p.36.
- 2.voir l'article de michel BOUVIER : « la cour des comptes en Belgique », R.F.F.P n° 36,année 1991, L.G.D.J, Paris. Pp 13-15.

قائمة المواقع الأجنبية:

1. WWW.CCOMPTES.ORG.DZ/AR/FOMATION
2. <http://www-dgfp.gov.dz/ar/Organ.asp>.
3. <http://www.mouwazaf-dz.com/t4265-copie>

# الفهرس

الصفحة	العناوين
	الإهداء
	التشكرات
5-1	المقدمة
07	الفصل الأول: الإطار التنظيمي لمحاربة الفساد على المستوى المحلي
08	المبحث الأول: الهيئات الإدارية المكلفة بمكافحة الفساد في الجماعات المحلية.
08	المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية
09	الفرع الأول: مجالات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الجماعات المحلية
10	الفرع الثاني: دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المحلي
12	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة
13	الفرع الأول: تشكيل وتنظيم مجلس المحاسبة
15	الفرع الثاني: سياسة مجلس المحاسبة في الوقاية من الفساد المحلي
18	المطلب الثالث: المفتشية العامة للتوظيف العمومي
18	الفرع الأول: صلاحيات المفتشية العامة للتوظيف
20	الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للتوظيف العمومي
22	المبحث الثاني: الهيئات الحكومية وهيئات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد المحلي
22	المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
23	الفرع الأول: تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
23	الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
25	المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد
26	الفرع الأول: تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد
27	الفرع الثاني: مهامه الديوان المركزي وكيفية سيره
28	المطلب الثالث: دور هيئات المجتمع المدني
29	الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني
30	الفرع الثاني: أهمية المجتمع الدولي في مكافحة الفساد المحلي
36	الفصل الثاني: الآثار المترتبة على محاربة الفساد الإداري

37	المبحث الأول: الرقابة المالية على الجماعات المحلية
37	المطلب الأول: الرقابة السابقة الممارسة على الجماعات المحلية
38	الفرع الأول: رقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي
46	الفرع الثاني: رقابة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية
50	المطلب الثاني: الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
51	الفرع الأول: الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
53	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
55	المبحث الثاني: التدابير الوقائية
55	المطلب الأول: التوظيف
56	الفرع الأول: شروط التوظيف
57	الفرع الثاني: التربص والتقييم والتكوين
58	المطلب الثاني: التصريح بالملكيات
58	الفرع الأول: محتوى التصريح بالملكيات
59	الفرع الثاني: كيفية التصريح بالملكيات
60	المطلب الثالث: قواعد السلوك
60	الفرع الأول: تعريف قواعد السلوك
61	الفرع الثاني: ضوابط وضع مدونة السلوك
62	خلاصة الفصل
64	الخاتمة:
67	قائمة المصادر والمراجع
	الفهرس