

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



ميدان : الحقوق و العلوم السياسية

كلية : الحقوق و العلوم السياسية

تخصص : إدارة محلية

قسم : العلوم السياسية و العلاقات الدولية

رقم التسجيل:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في العلوم السياسية

تخصص إدارة محلية

من إعداد:

سفيان العطرأوي

الرقابة الإدارية على مداوات المجالس الشعبية البلدية ودورها في مكافحة الفساد في الجزائر - وفق قانون البلدية 10-11 -

لجنة المناقشة :

رئيساً

جامعة محمد بوضياف

الأستاذ عنتر بن مرزوق

مشرفاً ومقرراً

جامعة محمد بوضياف

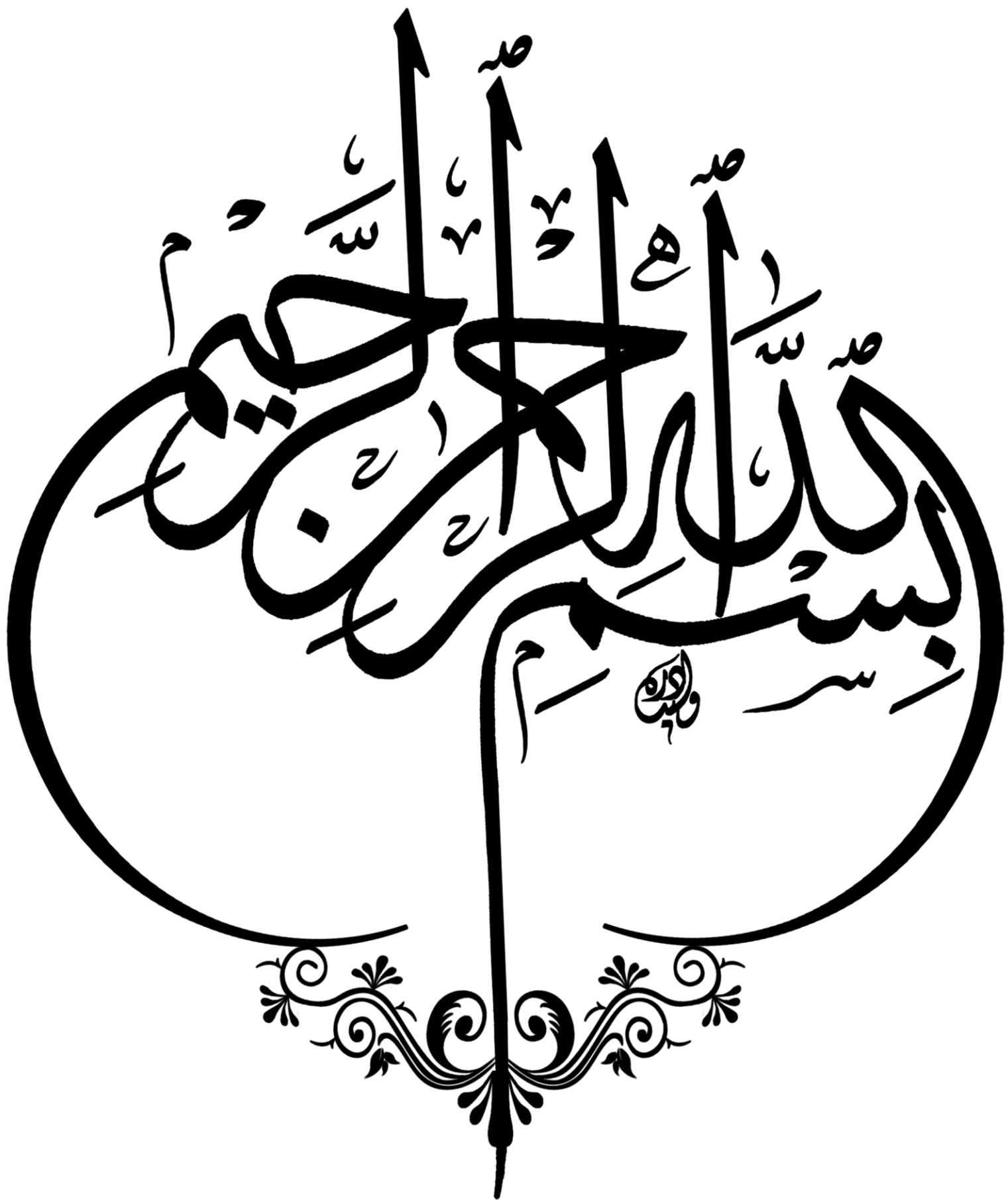
الأستاذ عبد العزيز زاويدي

مناقشاً

جامعة محمد بوضياف

الأستاذ كمال شطاب

السنة الجامعية 2020/2019



شكر

بعد الشكر والحمد للعلي القدير الذي وفقني لإتمام هذه المذكرة، فالحمد لله الذي
بنعمته تتم الصالحات، أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ "زايد عبد العزيز" لتكريمه
بالإشراف على مذكرتي، وعلى النصائح والتوجيهات التي قدمها لي وساعدتني في إتمام
المذكرة.

سفيان



إهداء

إلى أبي الغالي رحمه الله.

إلى أمي العزيزة.

إلى قرّة عيني زوجتي.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء.

إلى جميع الأصدقاء والأحبة.

إلى عائلتي العطاوي و حسني.

إلى جميع أساتذة وطلبة العلوم السياسية بجامعة المسيلة، تخصص الإدارة المحلية،

من كانوا عوناً ودعماً لإتمام هذه المذكرة.

إليكم جميعاً أهدي هذا العمل.

سفيان

هفتاد و نه

تعتمد الدول في بداية نشأتها على أسلوب المركزية في التنظيم الإداري بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية باعتبارها دولة فتية، وبعد أن تقيم الدولة أركانها وتتوسع وتزداد صلاحياتها وتتعدّد فإنها تلجأ إلى اللامركزية الإدارية، بتفويض بعض الصلاحيات والوظائف الإدارية لهيئات على المستوى المحلي لتتوب عنها في القيام بها.

إن هدف الدولة من ذلك هو التفرّغ لأمر وقضايا أهم وترك الأمور ذات الاهتمام المحلي لهيئات محلية تكون معيّنة أو منتخبة أو مزيجاً بين الاثنين، كما هو الحال بالنسبة للجزائر، حيث الرئيس والمجلس البلدي منتخبان أما الأمين العام فهو معيّن.

إن تفتيت الصلاحيات للهيئات المحلية، خاصة البلدية، لا يعني تمتعها باستقلالية تامة بل تخضع للرقابة الإدارية حفاظاً على انضوائها تحت الدولة المركزية.

وتقوم المجالس البلدية بالقيام بمهامها عن طريق عقد المداولات، والتي تُعنى بكل المسائل والقضايا على المستوى المحلي، وقد يشوب هذه المداولات شوائب الفساد، وهو ما يتسبب في تعطيل التنمية المحلية، لذلك كانت الرقابة الإدارية بمثابة الضامن للقضاء على الفساد وسوء التسيير في المجالس الشعبية البلدية.

أهمية الدراسة:

إن أهمية الموضوع تنبع من القيمة العلمية والعملية للظاهرة المدروسة، وتتجلى أهمية الموضوع كونه من أكثر المواضيع التي أثارَت النقاشات والتجاذبات بين مختلف الباحثين والسياسيين والإداريين في الوقت الراهن، ذلك أن فعالية الرقابة الإدارية تعتبر مؤشراً أساسياً من أهم مؤشرات الرشادة والعقلانية في حل المشكلات وتفادي الأخطاء وتصحيح الانحرافات، خاصة تلك المتعلقة بالفساد في البلديات.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة الوصول إلى رقابة إدارية فعالة تكون بمثابة الضامن لمشروعية عمل المجالس الشعبية البلدية من خلال مراقبة نشاطاتها وطرق تسييرها وإنجاز برامجها، والحيلولة دون تغلغل الفساد في أروقتها، لأن ذلك سيؤدي إلى إضعاف صورتها لدى المنتخبين والمواطنين.

إضافة إلى إثراء البحث العلمي بمختلف الأفكار التي قد تساهم كماً وكيفاً في زيادة رصيدي المعرفي من خلال الغوص في موضوع الرقابة الإدارية واكتشاف الجديد فيها، وإضافته لحقل العلوم السياسية وبالأخص فرع الإدارة المحلية.

مقدمة

مبّرّات اختيار الموضوع: توجد مبّرّات موضوعية وذاتية لاختيار هذا الموضوع

المبّرّات الذاتية: وتتمثل في الرغبة في التعرف على الرقابة الإدارية على المداولات البلدية ودورها في مكافحة الفساد، وإثراء المعارف الشخصية وتنميتها في هذا المجال، وكذلك معرفة واقع الرقابة الإدارية في الجزائر، خاصة في إطار المداولات البلدية، وإن كانت قد أدت دورها في مكافحة الفساد.

المبّرّات الموضوعية: وتتمثل في تنامي الحديث عن الفساد وأضراره على المستوى البلدي وتورط المنتخبين فيه، ومدى نجاعة الأجهزة الرقابية في الحدّ منه، حيث أصبحت هذه المسائل الشغل الشاغل للقادة السياسيين والإداريين في الجزائر.

الإشكالية:

تشكل المجالس الشعبية البلدية الوحدة الأساسية في نظام اللامركزية الإدارية وعنصراً هاماً في مجال تطبيق برامج الدولة على المستوى المحلي، من خلال الصلاحيات الممنوحة لها باعتبارها تتصل بصورة مباشرة بالمواطن وتعمل على تلبية حاجاته.

فتعمل المجالس البلدية على القيام بالمهام المنوطة بها من خلال المداولات التي تعقدتها، وتكون تحت عيون السلطة الوصية، بمعنى أنها تكون خاضعة لرقابتها.

وتشمل هذه الرقابة الأعضاء والمجالس البلدية كهيئات، إضافة إلى المداولات البلدية، وتعتبر الرقابة الإدارية عنصراً هاماً من العناصر التي تسهم في مكافحة الفساد في الجزائر وبالتالي ترشيد العمل البلدي، ومن هذا المنطلق جاءت الإشكالية على النحو التالي:

كيف تسهم الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مكافحة الفساد في الجزائر وفق القانون 10-11؟

التساؤلات الفرعية:

كيف تنعكس فعالية الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في الحد من ظاهرة الفساد؟

كيف يمكن تعزيز دور الرقابة الإدارية على مداولات البلدية في مكافحة الفساد المحلي؟

مقدمة

الفرضيات:

الفرضية الرئيسية:

كلما كان غياب الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كلما انعكس ذلك على انتشار الفساد فيها وبالتالي عرقلة سير المجالس البلدية بالصورة اللازمة ومنه الحيلولة دون تحقيق التنمية المحلية.

الفرضيات الفرعية:

تلعب الرقابة الإدارية على المداولات البلدية دوراً أساسياً في ترشيد العمل البلدي وإضفاء الشفافية والشرعية مما يساهم في الحد من الفساد.

يمكن تعزيز دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مكافحة الفساد من خلال الاستثمار في العنصر البشري وتأهيله للقيام بالأعمال المكلف بها على أكمل وجه.

حدود الإشكالية:

الحدود المكانية: إنّ دراسة موضوع دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في الجزائر سيقترن على المداولات البلدية، حيث تمثل الأخيرة جوهر العمل البلدي، على أساس أن المجالس الشعبية البلدية هي هيئات تداولية، وبالتالي يحدث فيها الفساد، فسيتم معرفة دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في الحدّ منه.

الحدود الزمانية: حُدّدت الدراسة وفق القانون 10-11 باعتباره آخر القوانين المتعلقة بالبلديات صدوراً، وباعتبار نوعية الرقابة الإدارية المفروضة وفقه، خلافاً للقوانين السابقة.

أدبيات الدراسة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الرقابة الإدارية على المجالس البلدية ومنها:

- دراسة للطالبتين أوبليل رشيدة وكركاش صبرينة بعنوان "بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي"، حيث قامت بتناول الموضوع من زاوية القيود التي وضعها المشرّع الجزائري لصحة انعقاد مداولات المجلس الشعبي البلدي ومنها أن يرفق مشروع جدول الأعمال في أجل على الأقل عشرة (10) أيام قبل موعد الاجتماع، وإخضاع المداولات لرقابة السلطة الوصية، والتي تقوم بإبطالها في الحالات المنصوص عليها قانوناً، وفي مقابل ذلك منح المشرّع ضمانات إدارية وقضائية لحماية المجلس الشعبي لمداولاته في مواجهة سلطة الرقابة ومنها رفع تظلم للطعن في قرارات السلطة الوصية.

- ودراسة الطالبة لعربي خديجة بعنوان "الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد"، حيث تطرقت الدراسة إلى مدى ملائمة نظام الرقابة الإدارية في ظل القانون الحالي مع استقلالية البلدية، وخلصت إلى أنه لا توجد

مقدمة

استقلالية حقيقية للبلدية بسبب الرقابة الخائفة المسلطة عليها، وكون القانون الحالي للبلدية بمثابة حلقة من حلقات هيمنة السلطة المركزية على البلدية كوحدة محلية.

-وما سيتم إضافته في هذه المذكرة هو إظهار دور الرقابة الإدارية على المداوالات البلدية، من خلال صورها المختلفة، في الحد من الفساد، من خلال سرد واقع الفساد في المداوالات البلدية، ومعرفة انعكاساتها في ترشيد وعقلانية التسيير المحلي وبعدها النظر في إمكانية طرح رؤية استراتيجية لتفعيل دور الرقابة الإدارية على مداوالات البلدية في مكافحة الفساد.

الإطار المنهجي:

لقد تم الاعتماد على مناهج واقترابات فرضتها طبيعة الموضوع قيد الدراسة وهي:

المناهج:

المنهج التاريخي: "ويُستمد من دراسة التاريخ، حيث يعمل الباحث التاريخي على دراسة الماضي وفهمه وربطه بالحاضر، ومن ثم التنبؤ ووضع خطة للمستقبل، ويمكن تعريف المنهج التاريخي بأنه مجموعة من الأساليب والخطوات التي يتبعها الباحث التاريخي للوصول إلى الحقيقة التاريخية، وإعادة بناء الماضي بكل وقائعه وأحداثه في حدود الزمان والمكان الذي وقعت فيه تلك الأحداث."¹

ويساعد المنهج في دراسة الموضوع من خلال العودة لقانون البلدية 11-10 ومحاولة الإحاطة بما يتعلق بالرقابة الإدارية والمداوالات البلدية، حيث أن فهم الحاضر لا يكون إلا باستيعاب الماضي بكل تفاصيله.

منهج دراسة الحالة: "هو ذلك المنهج الذي يهدف لدراسة الظواهر الاجتماعية من خلال التحليل المعمق لحالة فردية، قد تكون شخصاً أو جماعة أو مجتمعاً محلياً أو المجتمع بأكمله... قصد الإحاطة بها وإدراك خفاياها والكشف عن العلاقات السببية بين أجزاء هذه الوحدة بغية الوصول إلى تعميمات علمية متعلقة بها أو بوحداث مشابهة."²

ويساعد هذا المنهج في دراسة المداوالات البلدية كوحدة من المجلس الشعبي البلدي ومحاولة فهم دور الرقابة الإدارية عليها في مكافحة الفساد، فهنا الدراسة تتناول حالة بذاتها وهي المداوالات البلدية وفي بلد هو الجزائر.

¹ محمد عبد العال النعيمي وآخرون، طرق ومناهج البحث العلمي، ب ط، (الأردن: مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2015، ص 252).

² زهرة تبيغزة وآخرون، منهجية البحث العلمي وتقنياته في العلوم الاجتماعية، ط1، (برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، 2019، ص ص 135-136).

مقدمة

الاقترابات: تمت الاستعانة باقتراب صنع القرار، الذي هو "إطار فكري يساعد الباحثين والمحللين على التعرف على العوامل والمتغيرات التي تشكل عناصر الموقف الذي يُتخذ القرار في خضمه."¹

ويساعد هذا الاقتراب في فهم خلفيات وأبعاد القرارات التي تتخذها السلطة الوصية بخصوص المداولات البلدية، والتي تسهم في اتخاذ القرارات بشأنها، من خلال صور المداولات التي سيتم عرضها في ثنايا هذه المذكرة.

هندسة الدراسة: تم تقسيم المذكرة إلى مقدمة وثلاث فصول وخاتمة تضمنت مايلي:

تم الحديث في الفصل الأول بعنوان الإطار المفاهيمي لمتغيرات الدراسة، من خلال سرد مفهوم الرقابة الإدارية في المبحث الأول، حيث تم تعريفها وذكر خصائصها وأهدافها، وفي المبحث الثاني تم التطرق لمفهوم المداولات، وفيه تم تعريفها وذكر شروط انعقادها وتدوينها، أما المبحث الثالث فعُنون بمفهوم الفساد، حيث تم تعريفه وذكر أنواعه وتم الحديث عن هيئات مكافحة الفساد محلياً وعالمياً.

أما الفصل الثاني، الذي عُنون بالرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية، فتم التطرق في المبحث الأول منه إلى الجهات القائمة بالرقابة الإدارية، وفي المبحث الثاني تم ذكر صور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية، أما المبحث الثالث فتم الحديث عن الطعن في قرار الوالي الخاص بالمداولة البلدية، وفي المبحث الرابع تم تناول أثر الرقابة الوصائية على مداولات المجالس الشعبية البلدية.

وفي الفصل الثالث، الذي اختير له عنوان الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي - العقبات والاستراتيجيات -، فتم التطرق في المبحث الأول منه إلى واقع الفساد في المداولات البلدية، وفي المبحث الثاني تم ذكر انعكاسات الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مجال مكافحة الفساد، أما المبحث الثالث فتناول رؤية استراتيجية لتفعيل الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مكافحة الفساد المحلي.

أما الخاتمة، فتناولت النتائج المتوصل إليها والتوصيات.

صعوبات الدراسة:

تتمثل أهم الصعاب التي وقفت في طريق إنجاز المذكرة هو صعوبة إيجاد المراجع من جهة وصعوبة الاتصال بالمشرف من جهة أخرى في ظل انتشار وباء كورونا والتزام الحجر المنزلي، يضاف إلى ذلك غلق المكتبات الجامعية وحتى المكاتب الخاصة وجدت نفسها تسير في ذات الاتجاه، وضيق الوقت مقارنة بشساعة الموضوع وكثرة تفاصيله وتشعبه.

¹ محمد شليبي، المنهجية في التحليل السياسي المفاهيم، المناهج، الاقترابات، والأدوات، (الجزائر: ب د ن، 1997، ص 157).

الفصل الأول

تأخذ العديد من الدول بمبدأ اللامركزية الإدارية كأسلوب في التنظيم الإداري، بمنح صلاحيات للهيئات المحلية في اتخاذ القرارات التي تهم المجتمع المحلي دون الرجوع للهيئات المركزية، نظراً لتمتعها بالاستقلالية المحلية التي تكفل لها القيام بذلك، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود رقابة عليها، بل على العكس فهي تخضع لرقابة السلطة المركزية بغية تحقيق أهداف معينة.

وفي هذا السياق سوف نتطرق بداية إلى مفهوم الرقابة الإدارية في المبحث الأول، تندرج تحته ثلاثة مطالب، تم تخصيص الأول لتعريف الرقابة الإدارية والثاني لخصائصها أما الثالث فخصص لأهدافها، وفي المبحث الثاني الذي عُنونَ بمفهوم المداوولات البلدية، فقد تم تناول المطالب التالية: المطالب الأول بعنوان تعريف المداوولات، والثاني بعنوان الشوط الخاصة بانعقاد المداوولات، أما المطالب الثالث فقد حُصِّص لتدوين المداوولات، وتم في المبحث الثالث تناول مفهوم الفساد، فخصص المطالب الأول لتعريف الفساد والمطلب الثاني لأنواعه، أما المطالب الثالث فتم تخصيصه لهيئات مكافحة الفساد محلياً وعالمياً.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

إن الحديث عن استقلالية الهيئات المحلية، لا يجب أن يُفهم على الحرية التامة لها في اتخاذ القرارات التي تمه المواطنين التابعين لإقليمها بصورة انفرادية بعيدة عن مجهر السلطات المركزية، التي تبقى أعينها مفتوحة عما يجري من أحداث وتطورات على مستوى المشهد المحلي بغية تحقيق أهداف معينة، فالسلطات المركزية تراقب كل ما يحدث ضمن الإطار المحلي، وبغية فهم معنى الرقابة وخصائصها وأهدافها تم كل ذلك في إطار هذا المبحث، فقد خصص المطلب الأول لتعريفها، والثاني لخصائصها، والثالث لأهدافها، وسيتم عرض ذلك تالياً.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

إن الحديث عن تعريف الرقابة الإدارية يقودنا إلى تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً، ويتم عرضها وفق الفرع الأول، ويتم في الفرع الثاني تعريف الرقابة الإدارية، من زوايا مختلفة وصولاً إلى تعريف شامل لها، وفق التالي:

الفرع الأول: الرقابة لغة واصطلاحاً

تعرف الرقابة من عدة زوايا، فلكل باحث ينظر لها من زاويته الخاصة، وقبل التطرق لهذه التعاريف، ارتأينا تعريفها لغوياً.

ففي اللغة العربية، جاء الرقيب بمعنى الحافظ، وراقب الله أي خافه، أما في اللغة الإنجليزية، فهي CONTROL، فإن معناها يدور حول التفتيش والمراجعة.¹

أما اصطلاحاً، وكما تم الإشارة إليه سابقاً، فقد اختلفت التعاريف بين فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة كل من منظوره، فقد عرفها البعض على أنها: "النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم، والتأكد من أن الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة".²

وتعرف على أنها: "مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة للوقوف على مدى اتفاق تنفيذ ما تم التخطيط له من أهداف، وتصحيح مسار هذا التنفيذ، إن كان هناك انحراف، بأسلوب يحقق الكفاءة والفعالية في الأداء والتكيف مع ظروف وعوامل الموقف".³

¹ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ب ط، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2004، ص 72).

² نفس المرجع، ص 73.

³ أحمد دولاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، ب ط، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2016، ص 22).

وتعرف على أنها: "العملية التي تمارس من قبل السلطة المختصة، سواء كانت خارجية أو داخلية، سابقة أو لاحقة، على إدارة مركزية أو محلية، بهدف الوصول إلى أداء متميز وفي أسرع وقت ممكن وفي حدود المشروعية والملاءمة".¹

من خلال هذه التعاريف، فإن الرقابة هي عملية تتم وفق آليات معينة، لمتابعة مدى جدية العاملين في تأدية مهامهم وتصحيح الانحرافات التي تقع أثناء عملية تنفيذ الأهداف الموضوعية.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية

"يقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة".²

هذا التعريف يركز على الجانب المؤسساتي من الرقابة، كونه يتناول الأجهزة والمؤسسات التي تقوم بالرقابة وتكون تحتها، وبذلك فقد أغفل الجوانب الأخرى للرقابة الإدارية.

ويعرفها هنري فايول HENRY FAYOL في كتابه (الإدارة الصناعية والعامة) على أنها: "العملية التي تقوم بالتأكد من أن كل شيء يتم وفق الخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة".³

يركز هذا التعريف على الأعمال التي يقوم بها الموظفون الإداريون ومدى مطابقتها للخطط والتعليمات، بمعنى مدى التزام الموظفين الإداريين بالتعليمات والمبادئ المنصوص عليها، وتفادي الأخطاء التي تحدث نتيجة عدم العمل بها وتجاهلها.

وأجديني أسير في الاتجاه الذي يقول بأن الرقابة الإدارية هي: "مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة".⁴

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، (مصر: دار النهضة العربية، 2008، ص 76).

² حمدي سليمان القبيلات، نقلا عن القباني بكر، الرقابة الإدارية، ب ط، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1978، ص 14).

³ عنزة بن مرزوق، محاضرات مقياس الرقابة الإدارية، للسنة الأولى ماستر إدارة محلية، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ص 3-4، 2018-2019.

⁴ عمار قحف وآخرون، "المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، العدد 4، سوريا، سبتمبر 2018، ص 35.

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تمتاز الرقابة الإدارية بمجموعة من الخصائص منها:

الفرع الأول: رقابة ذات طبيعة إدارية

"وهذا نظراً لصدورها عن جهة إدارية، ثم إن هذه الرقابة تتم بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة"¹، من أجل متابعة مدى تنفيذ الخطط والبرامج فعلياً، ذلك أن فعالية الأجهزة الرقابية في القيام بمهامها يسمح بتطبيق كل الاستراتيجيات الموضوعية. فالرقابة تكتسي الصبغة الإدارية، تعمل على تحقيق أهداف معينة، بواسطة أجهزة إدارية يتم الحكم على فعاليتها من خلال النتائج الملموسة.

الفرع الثاني: رقابة وقائية

"حيث أنها لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة تجاه نفسها أو تجاه الأفراد فحسب، بل إنها تعمل على عدم صدور أي قرار أو تصرف إلا في الحدود القانونية، وفي ظل احترام المشروعية، فيؤدي التزام الإدارة بالتزاماتها إلى سيرورة عملها بانتظام ويسر، بعيداً عن كل أشكال التعسف"². فتعمل الرقابة الوقائية على مراقبة صحة القرارات من عدمها، ومدى تنفيذها، من خلال بيان سلامتها ومعالجة الاختلالات والثغرات التي من الممكن أن تحدث، والعمل على معالجتها وإصلاحها. إن الرقابة، وتبعاً لذلك، تكتسي بعداً حيويًا هاماً يمكن من جعل الأجهزة الإدارية تعمل وفق عاملي المبادرة والتوقع، مما يجعلها تتسم بالفعالية اللازمة لمجابهة مظاهر الفساد وتحاربه.

¹ بوثلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11/10، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي)، 2013-2014، ص 11.

² بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، (رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2012-2013، ص 49.

الفرع الثالث: رقابة مستمرة وفاعلة

"إن الرقابة المستمرة والفاعلة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، وذلك للقيام باتخاذ الإجراءات المناسبة، والتي من شأنها تصحيح أو تعديل الخلل الموجود"¹.

وعلى هذا الأساس، فإن السرعة والاستمرارية عاملان مهمان في اكتشاف الأخطاء وتصحيحها، وتعتبران من أهم مؤشرات قدرة الأجهزة الإدارية على القيام بأدوارها الرقابية بكل فعالية وكفاءة.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة الإدارية

يعكس النظام الرقابي قوة أو ضعف الجهاز الإداري في أداء مهامه، خاصة ما تعلق بالحفاظ على وحدة الدولة السياسية كهدف أسمى، إضافة إلى أهداف أخرى من أبرزها:

الفرع الأول: ضمان سلامة نشاط المرافق العامة

"تعتبر الرقابة الإدارية بمثابة الضامن لسلامة نشاط المرافق العامة من أي فساد أو تخريب قد يظاها، لأن غاية الرقابة هي عدم المساس بالمصالح العامة"².

وبذلك، فإن للرقابة الإدارية أهمية كبيرة في حسن سير المرافق العامة وفق مبادئ الشرعية واحترام القانون، في مواجهة كل أشكال القصور والتجاوزات التي يمكن أن تحدث وتؤثر على الجهود المبذولة لخدمة المصلحة العامة.

الفرع الثاني: احترام مبدأ الشرعية

"تهدف الرقابة الإدارية كذلك إلى احترام مبدأ الشرعية داخل الدولة، حتى تكون أعمال الجهات الإدارية سليمة من الناحية القانونية"³، وحتى لا يكون هناك خلط في الصلاحيات والمسؤوليات بين مختلف الهيئات.

لذلك، فإن احترام مبدأ الشرعية يكفل الانسجام والتناغم بين مختلف الأجهزة الإدارية، من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية للدولة، كل حسب اختصاصه.

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

² عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ب ط، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 40).

³ بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر - ط 1، (الجزائر: دار الولاية للنشر والتوزيع، 2015، ص 37).

الفرع الثالث: الاقتصاد في النفقات

"تحقق العملية الرقابية الاقتصاد في النفقات والحد من الإسراف الذي لا مبرر له، لأن إنجاز أي مشروع يحتاج إلى إمكانيات تحدد على أساس الخطة المرسومة"¹، وحدوث إسراف في النفقات يزيد من الأعباء على كاهل السلطة المانحة، وبذلك ينتشر الفساد، الذي يعتبر العدو الأول في سبيل تحقيق التنمية.

¹ بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 38.

المبحث الثاني: مفهوم المداولات البلدية

تكرس البلدية لمفهوم الديمقراطية على المستوى المحلي، من خلال تجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في كل ما يتعلق بالشأن المحلي.

لذلك، فقد أعطاه المشرع أهمية بالغة، حيث أسند لها مجموعة من الاختصاصات نتيجة اتصالها المباشر بالمواطنين، فتقوم بدراسة القضايا المحلية عن طريق المداولات، والتي من خلالها يتم الخروج بقرار نهائي، فما المقصود بالمداولات؟ وماهي الشروط التي تحكمها؟ وكيف يتم تدوينها؟

المطلب الأول: تعريف المداولات

تناول العديد من الباحثين والدارسين والمختصين في الإدارة المحلية موضوع المداولات، وأخذت حيزاً كبيراً من اهتمامهم، فنظروا إليها من زوايا متعددة تبعاً لتعدد زوايا الرؤية واختلافها، وقبل الخوض في هذه التعاريف، سيتم بداية تعريف المداولات لغة ثم اصطلاحاً.

الفرع الأول: تعريف المداولات لغة

المداولة على أنها: "مناقشة شفوية حول موضوع معين، نتائجه تصبح قراراً".¹ LAROUSSE يعرف معجم وجاء في معجم المعاني الجامع: "المداولة من داوِل، يُداوِل، مُداوِلَة، فهو مُداوِل والمفعول مُداوِل، ويداولون العملة الصعبة أي يصرفونها فيما بينهم، وداوِل الرئيس أعضاء اللجنة: شاورهم قبل اتخاذ موقف أو قرار".² وبذلك، فإن تعريف المداولة في اللغة تكاد تجمع حول المشاورة والنقاش المشترك في موضوع معين، بغية الوصول إلى قرار مشترك.

¹ Dictionnaire LAROUSSE, le petit Larousse illustré, Paris : 21 rue du Montparnesse 75283 paris cedex, www.edition-larousse.fr, 2008, p299.

² معجم المعاني الجامع، تعريف المداولة، www.almaany.com، تاريخ الاطلاع: 2020/02/28، الساعة: 08:16.

الفرع الثاني: تعريف المداولات اصطلاحا

بالرجوع إلى قانون البلدية 10-11 بخصوص المداولات، نجد أنه لم يعط لها تعريفا محددًا، بل اكتفى بتبيين شروطها والأمور المتعلقة بإجرائها وتحريها وتنفيذها، حيث جاء في المادة 53 منه: "يجب أن تجرى وتجرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".¹

تجسد المداولات مبدأ الجماعية في التسيير واتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي، حيث أنه لا يستطيع رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات، سواء كانت هامة أو مصيرية أو غير ذلك، دون الأخذ برأي باقي الأعضاء، حتى لا يكون هناك تعسف وانفرادية في العمل من طرف الرئيس.

ولحسن سير مداولات المجلس الشعبي البلدي لا بد من توفر بعض الشروط التي تسهم في تحقيق هذا الهدف، سيتم التطرق إليها في المطلب التالي.

المطلب الثاني: الشروط الخاصة بانعقاد المداولات

وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط لصحة انعقاد المداولات، سنحاول في هذه الدراسة ذكر أهمها كما يلي:

الفرع الأول: الشروط المادية لانعقاد المداولات

ويقصد بها توفر قاعة المداولات وقاعات اللجان على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير الأشغال، وأن تتواجد بالموقع الرئيسي لمقر البلدية، وتجرى بها دورات المجلس وجوبا، "باستثناء حالة وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، حيث يمكن أن يجتمع المجلس في أي مكان آخر داخل إقليم البلدية، أو في خارج الإقليم بناء على طلب الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي"².

الفرع الثاني: شروط فتح جلسات المجلس للجمهور

"جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة".³

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 03 جويلية 2011، ص 11.

² المادة 19 من القانون نفسه، ص 9.

³ المادة 26 من القانون نفسه، ص 9.

وبذلك، فإن للمواطنين حق حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي الذي يتناقش في موضوع معين على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة، مع الالتزام بالصمت طيلة مدة المداولة، حتى لا يتم تعكير الجو العام أو إثارة أي مشاكل يعيق السير الحسن للمداولة.

تجدر الإشارة إلى أن المداولات قد تكون مغلقة ولا تفتح للمواطنين، ويكون ذلك إما لتأديب منتخب أو لمناقشة أمور ترتبط بالأمن العام.

المطلب الثالث: تدوين المداولات

"يتولى الأمين العام للبلدية أمانة جلسة المداولات، ويجرح محضراً باللغة العربية يتضمن أهم الآراء المعبر عنها من أعضاء المجلس، ويعرض للتوقيع أثناء الجلسة على جميع الأعضاء الحاضرين".¹

وعلى هذا الأساس، فإن المشرع الجزائري قد عهد للأمين العام للبلدية بمهام عديدة في مجال المداولات، ولم يمنحها لرئيس البلدية، على اعتبار أنه منتخب وفق الإرادة الشعبية، وهو بذلك يعطي أولوية للمعين على حساب المنتخب، مما يفسر ميله، أي المشرع، إلى الأخذ بنظام المركزية عكس الخطابات والقوانين التي تمنح للبلديات الصلاحيات الواسعة على المستوى المحلي، من خلال نظام اللامركزية.

وبخصوص المداولات، فإن المشرع الجزائري قد أبرز نقطة هامة فيما يتعلق بارتباط القضية المتداولة بعضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو له صلة به، فقد أوجب عليه التحفظ والانسحاب من الجلسة، وأنه في حالة المخالفة تعد المداولة باطلة، حيث جاء في المادة 28 من القانون 10-11 ماي: "يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يتداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيها بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون، ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك".²

وبعد الانتهاء من المداولات، ودراسة جميع نقاط جدول الأعمال، يعلن عن اختتام الدورة، ويعلق المحضر مع ذكر التاريخ والساعة وإمضاء الحضور بعد قراءته عليهم.

"للإشارة، فإن مستخرج المداولة يجرح باللغة العربية ويوقعه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه ويرسل إلى الوالي، كما يعلق في الأماكن المخصصة للإصاق والإعلام، ويكون محفوظاً بواسطة واجهات زجاجية أو شبايك معدنية مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد أو إلى غاية نفاذ آجال الطعن على الأقل، كما يمكن نشرها بوسيلة رقمية".³

¹ بلعباس إبراهيم، نظام المداولات في قانون الجماعات المحلية في الجزائر، (مذكرة ماستر في القانون، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة)، 2015-2016، ص 41.

المادة 28 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 9.

³ أولليل رشيدة وكركاش صبرينة، بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي، (مذكرة ماستر في القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، جامعة تيزي وزو)، 2017، ص 27.

المبحث الثالث: مفهوم الفساد

شهدت السنوات الأخيرة اهتماماً كبيراً ومنتزاعاً بظاهرة الفساد من قبل الباحثين والدارسين وصناع القرار على حد سواء، لما لها من تأثيرات على جميع الأصعدة والدول، فلا يقتصر أثر الفساد على دولة دون غيرها، بل حتى الدول التي لها باع كبير في التكنولوجيا والمعلومات لم تسلم منه.

وفي سبيل دراسة الفساد، تم التطرق إلى تعريف الفساد في المطلب الأول ثم في الثاني أنواعه، وفي المطلب الثالث المداخل النظرية لظاهرة الفساد.

المطلب الأول: تعريف الفساد

اختلفت التعاريف الخاصة بالفساد نظراً لتعدد صورته، فكل باحث ودارس في الموضوع أدلى بدلوه وفق الرؤية التي ينظر منها، وسنحاول، بدايةً، تقديم تعريف لغوي للفساد ثم تعريف اصطلاحى له كما يلي:

الفرع الأول: الفساد لغة

جاء الفساد في اللغة العربية بالعديد من الدلالات منها:

- "خروج الشيء عن الاعتدال، أي أن الفساد ضد الصلاح.
 - النتن والعطب، في قول العرب: فسد اللحم أو اللبن أو نحوهما.¹
 - الطغيان والتجبر، في قوله تعالى: "ظهر الفساد في البرّ والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون".²
 - "أخذ المال ظلماً"³، بمعنى أخذ ما ليس من حقه أخذه.
- فمعنى الفساد في اللغة هو عدم الصلاح، وخروج الشيء عن الطبيعة والفضيلة، وهو بذلك فعل غير مقبول من طرف جميع أفراد المجتمع.

1 أمال بنون، محاضرات في الفساد وأخلاقيات العمل، لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة جيجل، 2016-2017، ص 3.

2 الآية 41 من سورة الروم.

3 القاموس المحيط لمجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، دار الحديث، القاهرة، 2008، ص 1246.

الفرع الثاني: الفساد اصطلاحاً

جاء في صندوق النقد الدولي:

"Corruption is the abuse of public power for private benefit"¹.

ومعناه أن الفساد هو استعمال السلطة العمومية لخدمة مصالح خاصة ينتفع بها الشخص لنفسه أو لمقربيه، مستغلاً مختلف الوسائل غير المشروعة.

وتعرف المنظمة الدولية للشفافية الفساد على أنه: "إساءة استعمال السلطة التي أوتن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية"².

وبالتالي فإن الفساد هو استعمال كل الطرق غير المشروعة والملتوية لتحقيق منافع خاصة، دون النظر إلى مشروعية الكسب من عدمه، ويرجع هذا بالأساس إلى خلل في القيم لدى أفراد المجتمع، إضافة إلى غياب دور النخب المثقفة أو تغييبها في إرساء الأخلاق، دون نسيان دور الإعلام ومختلف الفواعل في مكافحة الفساد.

"إن علّة الفساد الأساسية في كونه يؤدي إلى تلف تدريجي وانحراف عن الصلاح لكل جسم تطاله"³، نتيجة غياب حكم القانون، وهو بذلك مثل الوباء الذي ينتشر في الجسم ويصعب عليه علاجه، إن لم يتم في بدايته، لذلك وجب تسخير كل الموارد والإمكانات المادية والبشرية واللوجستية التي تسهم في إزالة الفساد أو الحد منه على الأقل.

المطلب الثاني: أنواع الفساد

هناك أنواع وتقسيمات عديدة للفساد، وهذا راجع إلى تعدد الزوايا التي ينظر منها له، فنجد الفساد من حيث المجال الذي نشأ فيه، ومن حيث انتماء الأفراد المنخرطين فيه، ومن حيث حجم الفساد، ونطاقه، وطبيعة العلاقات بين طرفيه، وأخيراً من حيث درجة التنظيم.

¹ Vito Tanzi, "Corruption around the world : causes, consequences, scope and cure", IMF working paper, May 1998, p 8.

² نجار لويّة، التصدي المؤسساتي والجزائري لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة قسنطينة)، 2013-2014، ص 23.

داود خير الله وآخرون، الفساد وإعاقة التغيير والتطور في العالم العربي، ط1، (قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015، ص 50).

الفرع الأول: الفساد من حيث المجال الذي ينتشر فيه

يقسم الفساد وفق هذا المعيار إلى:

أولاً: الفساد السياسي

ويعتبر من أوسع الميادين التي يدخلها الفساد، ويعتبره البعض الأساس والمصدر لباقي أنواع الفساد، فتعرفه هيئة الأمم المتحدة على أنه: "استغلال السلطة العامة من قبل النخب الحاكمة لأهداف غير مشروعة"¹.

ومن أمثلة الفساد السياسي هو حدوث عمليات كبيرة لتزوير إرادة الناخبين بصورة تسمح للحزب الحاكم من الاستمرار في الحكم، "وما يسهم في ذلك هو ضعف الأجهزة الرقابية المختصة لمنع الفساد ومكافحته، كونها في بعض الدول تابعة للسلطة التنفيذية، وتكون مُعيّنة من طرفها"²، وهو منتشر بصفة معتبرة في العديد من دول العالم الثالث.

فمتى تم تقديم المصلحة الخاصة لصانعي القرار والفواعل السياسية المؤثرة في دواليب السلطة كان ذلك من علامات الفساد السياسي.

ويلجأ السياسيون إلى العديد من الوسائل من أجل تحقيق أهدافهم ومصالحهم تتمثل في استخدام المال لشراء الذمم والإغراء بالمناصب والامتيازات، والسيطرة على وسائل الإعلام وتوجيهها بما يحقق مصالحهم، والتلاعب بالرأي العام والاستخفاف بالشعوب وبأمالها.

ويؤدي الفساد السياسي إلى فقدان الثقة بالسياسيين والأحزاب السياسية وجميع الفواعل السياسية، ما يمثل تحدياً للقيم الديمقراطية وضرباً لكل المشاريع التنموية التي يمكن أن تنهض بالدولة، ويعرضها لخطر الاحتجاجات الشعبية، كما حدث في العديد من الدول، ولعل الحراك الشعبي الجزائري خير دليل على ذلك، والذي كان بسبب حجم الفساد الذي انتشر على مستوى القيادة السياسية للبلاد.

¹ خوني يوسف، محاضرات في مادة الأخلاقيات الوظيفية، موجهة للسنّة الثانية ماستر إدارة محلية، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2019-2020، ص 15.

² السيد عبد الفتاح، أباطرة الفساد، ب ط، (القاهرة: دار الحياة للنشر والتوزيع، 2011، ص 18).

"فتعالت الصيحات في طلب العدالة والحد من الفساد السياسي، من خلال إجراءات الرقابة الشعبية، ودعوة الأحزاب السياسية لتنظيف صفوفها من الانتهازيين، الذين ينضمون إليها بغرض تحقيق مصالحهم الخاصة"¹، لذلك وجب على الأحزاب السياسية العمل بكل أجهزتها الرقابية على الأعضاء لكي يقوموا بأدوارهم السياسية بالصورة المناسبة.

ثانيا: الفساد المالي

"هو مخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية"².

ومنه، فإن الفساد المالي يتمثل في السلوك غير المشروع والخارج عن الأنظمة والقوانين المالية للدولة، ويعتبر من أشد أنواع الفساد إضراراً بمصالح الدول والشعوب.

ويتجلى هذا النوع من الفساد في صور عديدة منها:

1- اختلاس المال العام: ويقصد به انتزاع أموال الآخرين دون رضاهم، "عن طريق القوة ودون وجه حق ولا يتحقق الاختلاس إلا بتوفر شروط تتمثل في صدوره من شخص موظف وأن ترد على الأموال العمومية"³.

2- الرشوة: "هي تحالف بين الجهاز الحاكم أو بعض فروعها وبين فئات معينة، قد تكون من التجار أو من المزارعين أو من فئة رجال الصناعة والأعمال"⁴.

وتهدف الرشوة إلى تحقيق منافع شخصية دون وجه حق، من خلال أخذ حق الغير عن طريق دفع مبالغ مالية للجهة المعنية، ومثال ذلك دفع مبالغ مالية لتسهيل الحصول على السكن.

وتعتبر الرشوة من العوامل المؤثرة على الجهود التنموية، كما تعبر عن ضعف أداء الجهاز الإداري، لذلك وجب مجابتهها بمختلف الوسائل الممكنة.

1 سمير التنير، الفقر والفساد في العالم العربي، ط1، (لبنان: دار الساقى، 2009، ص 32).

2 علي وتوت، "توصيف ظاهرة الفساد"، www.annaba.org/nba_home/NBA79/019.htm، أطلع عليه يوم: 2020/03/01.

3 أنور العمروسي وأحمد العمروسي، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، ط2، (مصر: دار النشر الذهبي، ب ت، ص ص 13-14).

4 نور الدين أعزيز، الرشوة والفساد الإداري وأثرهما على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، (الجزائر: دار الخلدونية، 2015، ص 19).

3- تبييض الأموال المحصلة من جرائم الفساد: "إن تبييض الأموال المحصلة من جرائم الفساد تمثل صورة من صور الفساد الخطيرة جداً، لأنها تضمن للجاني استمرارية الاستفادة من تلك الأموال دون الخوف من المساءلة القانونية، لأنها ستظهر بصورة الأموال المشروعة، كما أن تبييض تلك الأموال يمثل جريمة عرقلة سير العدالة، لأنها تزيد من صعوبة اكتشافها"¹.

من خلال ما سبق، فإن الفساد المالي، وعلى اختلاف صورته، فإنه يؤثر بشكل كبير على كفاءة وجودة العمل الإداري، ويسبب قصوراً في فعالية الأجهزة الرقابية من أجل تحقيق الوثبة التنموية.

ثالثاً: الفساد الإداري

يعرف الفساد الإداري على أنه: "مجموع الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وكذا المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته"².

وبذلك، فإن الفساد الإداري يتعلق بالأعمال الإدارية وبالموظفين العموميين بشكل رئيسي، فهم محور العملية ولبها، ونظراً لتعدد جوانبه وأطرافه، فإن الفساد الإداري يعتبر ذو امتداد إقليمي وحتى دولي، حيث يمكن أن يتجاوز حدود الدولة الواحدة، خاصة في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي، والذي من آثاره تطور وسائل وطرق الفساد الإداري. "وتبرز للفساد الإداري علامات عديدة منها:

1- رفع الشعارات الإدارية الجوفاء التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة، والبدء في تنفيذ أهداف جديدة، إلى غير ذلك من الوعود، والتي الهدف من ورائها التستر على تفشي ظاهرة الفساد الإداري.

2- فتح أبواب التوظيف على مصراعها لكل أمي فاشل وجاهل، في مقابل تهميش الكفاءات التي قد تفيد في المنصب المعني، والنتيجة عدم وجود إنتاج حقيقي أو مخرجات جادة، في مقابل استلام أجور عالية.

1 مدرس علي سكر عبود، "تحليل صور وأسباب الفساد الإداري دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية"، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 1، 2010، العراق، ص 123.

2 حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة)، 2012-2013، ص 30.

3- عدم ربط الأجر بالإنتاج، بحيث يصبح من يعمل ومن لا يعمل سيان، مما جعل الوظيفة دار للعاجزين والمنحرفين إدارياً¹.

رابعاً: الفساد الاقتصادي

"ويتعلق بالممارسات المنحرفة في المجال الاقتصادي والمتمثلة في الاحتكار الاقتصادي والضغط للحصول على منافع مادية ملموسة"²، بتزوير الحقائق الاقتصادية في مسألة من المسائل الاقتصادية.

فالفساد الاقتصادي يسمح بالحصول على مزايا خاصة من خلال الغش التجاري والتلاعب في الأسعار والتهرب الضريبي، وغيرها من الوسائل.

وكما أنه يؤثر على جهود الدول من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، فهو مثل السرطان الذي ينخر الاقتصاد، فيؤدي بذلك إلى التخلف الاقتصادي وما يتبعه من تأثيرات على جميع المستويات.

ويؤدي أيضاً إلى ضعف الاستثمار الأجنبي أو المحلي، مما يخفض فرص الحصول على موارد هامة يمكن أن تعالج العجز الموجود هيكلياً ومؤسسياً، وبالتالي التقليل من حجم النمو الاقتصادي.

ومنه، فإن مكافحة الفساد الاقتصادي تصبح ضرورة ملحة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية ومنه الشاملة والمستدامة، وهو المسعى الذي تسعى الدول بمختلف توجهاتها السياسية والاقتصادية من أجل تحقيقه.

الفرع الثاني: من حيث حجم الفساد

ينقسم الفساد وفق هذا المعيار إلى نوعين هما: الفساد الكبير والفساد الصغير.

أولاً: الفساد الكبير

ويعرف على أنه: "أعمال ترتكب على مستوى عال من الحكومة، والتي تشوّه السياسات أو أداء الدولة، وتمكين القادة من الاستفادة على حساب الجمهور"³.

ومن أمثلة الفساد الكبير هو حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص ومسؤولين في السلطة على قروض بفوائد منخفضة أو بدون فوائد، وبدون أي ضمانات، والتزوير في محررات رسمية.

¹ محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط1، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 103).

عبد الله محمد الجيوس، الفساد: مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه، رؤية قرآنية، (الرياض: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، 2003، ص 25).

³ Norman Abjorensen, "Combating corruption", sur: www.kas.de, p 20, see : 06-03-2020.

ويمكن أن تتحول بعض المعونات والمساعدات والقروض التي تمنحها بعض الهيئات الدولية إلى الحسابات المصرفية لكبار المسؤولين، في ظل غياب قواعد وتنظيمات تحكم تصرفات وأعمال القادة والسياسيين.

ثانياً: الفساد الصغير

"ويشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة التي تعبر عن سلوك شخصي لدى صغار الموظفين وبعض المسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة، نتيجة القيام بتسهيلات غير مشروعة"¹، فقد يعمد الموظف إلى خلق عراقيل بيروقراطية، مثل طلب استخراج وثائق قد لا يحتاجها فيما بعد، والهدف من ذلك هو الحصول على رشوة مقابل تسهيل الإجراءات الإدارية.

"والجدير بالذكر أن التفرقة بين الفساد الكبير والصغير، تكمن في أن الأخير يتعلق بإجراءات روتينية عل وجه السرعة أو عدم إجرائها أصلاً...، بينما يتعلق الفساد الكبير بالتأثير على اتخاذ القرارات، مثل منح العطاءات وعقد الصفقات الكبيرة في مختلف المجالات"².

الفرع الثالث: من حيث نطاق الفساد

وينظر إلى الفساد من هذه إذا كان يتم محلياً أو دولياً، وعلى هذا الأساس فقد تم تقسيم الفساد إلى فساد محلي وآخر دولي.

أولاً: الفساد المحلي

"يُقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد، ولا يتجاوز حدوده الإقليمية، فيقتصر على أطراف محلية، ولا يخرج عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد ممن لا يرتبطون في مخالفاتهم وجرائمهم بشركات أجنبية"³. وعلى هذا الأساس، فإن الفساد المحلي لا يمتد إلى الساحة الدولية، بل يقتصر على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي.

¹ باديس بوسعيد، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيم وسياسات عامة، جامعة تيزي وزو)، 2014-2015، ص 52.

² شلي مغاوري، "الفساد مارد يهدد التنمية"، مجلة عالم التطوع العربي، مقال منشور في موقع إسلام أون لاين، www.islam-online.net، تاريخ الاطلاع: 2020/03/13.

³ عبد القادر جبريل فرح جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية الديمقراطية، (رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي)، 2011، ص 112.

"ويتعلق الفساد المحلي بمختلف الصفقات والمستلزمات التي يقتنيها القطاع العام من السوق المحلية يتقدم لها القطاع المحلي الخاص، فيقوم برشوة بعض المسؤولين الحكوميين للحصول على هذه الصفقات، وبعدها يعمل هؤلاء على زيادة التكاليف في المشروع، نظراً لاحتساب قيمة الرشوة فيه، وهو ما يؤدي إلى الإضرار بالدولة من خلال تحملها لأعباء إضافية."¹

ثانياً: الفساد الدولي

"يأخذ هذا النوع من الفساد بُعداً دولياً، حيث يتجاوز الحدود الإقليمية للدول والقارات، في إطار ما يعرف بالعمولة، وتتعدد أدواته ومنها: الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية، والتي تسعى للحصول على مشاريع مقابل رشوى تقدمها للدول صاحبة المشاريع."²

ويؤثر الفساد الدولي بشكل كبير في الدول النامية، والتي تمنح المشاريع للدول المتقدمة، خاصة تلك الدول التي تعتمد على العائد الربعي، والمتمثل في النفط، فتسيطر الدول المتقدمة، من خلال هذه المشاريع على مصادر القرار والنفوذ في الدول النامية وتعمل على ولائها لها، وتعمل على زرع أشخاص يخدمون مصالحها في تلك الدول.

الفرع الرابع: من حيث درجة التنظيم

تندرج وفق هذا المعيار ثلاثة أنواع للفساد تتمثل في الفساد العرضي، والمنظم، والشامل.

أولاً: الفساد العرضي

"يقترن بمظاهر الفساد الصغيرة والعرضية مثل الاختلاس والمحسوبية وسرقة الأدوات المكتبية...، والتي ينظر إليها كسلوك شخصي انفرادي لا يعبر عن نظام عام بالإدارة."³

وبذلك، فإن الفساد العرضي يُمارس من طرف الموظف بشكل منفرد دون أن يتفق مع موظفين آخرين فاسدين.

ثانياً: الفساد المنظم

"ويقوم على الاستغلال المنظم للمركز الوظيفي، بأن ينظم الفاسدون أنفسهم لاتباع سياسات وخطط معينة لاستغلال عائدات عملياتهم الفاسدة"⁴.

1 خوني يوسف، مرجع سابق، ص 17.

2 حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 28.

3 عطا الله خليل، "مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009، ص 342.

4 باديس بوسعيد، مرجع سابق، ص 41.

فهو فساد مخطط ومنظم وفق استراتيجيات هادفة، لتحقيق مصالح الأطراف الفاسدة، لجلب أكبر المنافع التي تخدم مصالحهم .

ثالثاً: الفساد الشامل

" هو نهب واسع النطاق للأموال والممتلكات الحكومية عن طريق صفقات وهمية، أو تسديد أثمان سلع صورية، تحويل ممتلكات عمومية إلى مصالح خاصة بدعوى المصلحة العامة..."¹

فهذا النوع من الفساد يؤثر بشكل كبير على قيام الدولة بوظائفها على أكمل وجه، ما ينعكس ذلك على باقي المواطنين، حيث يؤدي نهب الممتلكات العمومية إلى عرقلة الجهود التنموية للدولة على جميع الأصعدة .

الفرع الخامس: من حيث طبيعة العلاقات بين طرفي الفساد

وتم النظر إلى الفساد وفق هذه الزاوية إلى: فساد قصري وآخر تآمري.

أولاً: الفساد القسري

"في هذه الحالة يجبر المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة وإلا تأخر حصوله على الخدمة وتعطلت مصالحه، وربما لا يستطيع الحصول عليها، وفي هذه الحالة تكون العلاقة بين الموظفين الذين يحصلون على الرشوة وطالب الخدمة علاقة متناقضة"².

فهو فساد إجباري، يستعمل بموجبه الموظف سلطته فيما يخص المعاملات التي يقوم بها لخدمة المواطنين، عن طريق إجبارهم على دفع الرشوة مقابل إتمام تلك المعاملات.

ثانياً: الفساد التآمري

"المؤامرة هي العمل بشكل مشترك وسري لارتكاب عمل غير شرعي"³، وعلى ذلك، فإن الفساد التآمري هو اتفاق بين شخصين أو أكثر على تسهيل المعاملات والخدمات بين أطراف الفساد مقابل خسارة للدولة، ومن ذلك السماح بدخول السلع دون تقاضي الضريبة أو تخفيضها عما هو مقرر، ودفع مبالغ أقل للطرف الثاني الفاسد.

1 أمال يون، مرجع سابق، ص 8.

2 عبد الحفيظ مسكين، دروس في مقياس الفساد وأخلاقيات العمل، للسنة الثانية علوم تجارية، جامعة جيجل، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2016-2017، ص 21.

3 محمد بن سعدة، نظرية المؤامرة في تحليل الصراعات الدولية، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص العلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة خميس مليانة)، 2019/06/24، ص 21.

الفرع السادس: من حيث انتماء الأفراد المنخرطين في الفساد

هنا يمكن التمييز بين نوعين، فساد القطاع العام والقطاع الخاص.

أولاً: فساد القطاع العام

"القطاع العام يعد مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية والسرقات المالية،...، حيث يتم توظيف العام لصالح الخاص وتحويل المواقع إلى ذكاكين يجلب أصحابها المنافع ويستغلون المواقع من أجل أهداف لا علاقة لها بأن تربح المنشآت والشركات العامة أو تخسر مادامت الدولة هي المالك الوحيد القادر على تعويض الخسائر وتغطية السرقات بل التستر على فساد الكبار أحياناً"¹، ويتم بطرق مختلفة منها الاختلاس والرشوة...، وغيرها من الآفات الاجتماعية.

ثانياً: فساد القطاع الخاص

"يشير هذا النوع من الفساد إلى استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، باستعمال مختلف الوسائل من رشوة وهدايا، وهذا لأجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة."²
وبالتالي، فإن فساد القطاع الخاص يؤثر في مراكز صنع القرار من خلال استعمال المال والنفوذ ومختلف عوامل الضغط، من أجل السيطرة على دواليب السلطة والقرار في الدولة وتحقيق أهداف أخرى.

1 هشام ذبيح و عبد العزيز صحراوي، " الإطار المفاهيمي للفساد وأثره على القطاعين العام والخاص"، مداخلة مقدمة ضمن المنتدى الوطني الذي نظّمته جامعة المسيلة، يوم 2019/03/06، ص 5.

2 بودحوش راضية و بودحوش صونية، الإطار المؤسساتي لمكافحة الفساد في الجزائر: خطوة نحو إرساء الحكم الرشيد، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة بجاية)، 2016-2017، ص 20.

المطلب الثالث: هيئات مكافحة الفساد محلياً وعالمياً

يؤثر الفساد بشكل كبير على مختلف الدول والمنظمات، على اختلاف توجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فيؤدي إلى ضعف ثقة مواطنيها بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة فيها، مما يفرز جواً يعكس جهود الدولة في سبيل مكافحة هذه الظاهرة.

ومن أجل مكافحة الفساد من جهة، وتحسين صورة الدولة عند مواطنيها، عمدت العديد من الدول والمنظمات إلى العمل على إيجاد حلول للقضاء عليه أو الحد منه على الأقل.

وسيتطرق في هذا المطلب لاستراتيجيات الدول والمنظمات في مجال مكافحة الفساد، ففي الفرع الأول يتم ذكر دور منظمة الشفافية الدولية في هذا الشأن، وفي الثاني دور الجامعة العربية، وفي الفرع الثالث سيتم التطرق للجزائر وجهودها المبذولة في مواجهة الفساد.

الفرع الأول: دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

"أنشئت منظمة الشفافية الدولية في سنة 1993م على يد عدد كبير من كبار المسؤولين السابقين في البنك الدولي الذين كانت لهم رؤية مسبقة ومعلومات عن حجم الفساد الممارس على المستوى الدولي"¹، مقرها في برلين بألمانيا .

"والمنظمة هي غير حكومية وغير ربحية"²، تقود حرباً ضد الفساد على المستوى العالمي، بالاستعانة بمنظمات المجتمع المدني، الشركات والحكومات لتنفيذ هذه الحرب.

وتعتمد منظمة الشفافية الدولية على مجموعة من الآليات لمكافحة الفساد منها:

1- الكتاب المرجعي Source Book :

"هو تجميع وتصنيف وتبويب كم هائل من المعلومات عن ظاهرة الفساد ونشره في كتاب مرجعي، وهو أول عمل ذو صبغة علمية تقوم به المنظمة، وقد ترجم إلى عشرين لغة.

¹ عبد الحفيظ مسكين، مرجع سابق، ص 32.

² Jeff Lovitt, "Transparency International and Combating Corruption", Presented at 4th Training Seminar of the OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN): Deterring Fraud by Informing the Public, 24-25-26 November 2004, p3.

"ويعتبر الأساس الذي انطلقت منه المنظمة في حربها على الفساد كونه يضم مداخلات ومواضيع لخبراء تتعلق بأسبابه وآليات مكافحته، مع الأخذ بطبيعة كل دولة"¹.

2- مؤشر الفساد :Corruption.Perception.Index

"وهو مقياس مركب يتركز على استقصاءات الخبراء وآراء المسؤولين والشخصيات السياسية والعاملين في قطاع الأعمال في كل بلد، ويعتمد على تنقيط من 10 التي تدل على الأقل فساداً (شفافية عالية) إلى النقطة 0 التي تشير إلى الأكثر فساداً"².

وبالتالي، فهو مقياس يكتسي أهمية بالغة في مكافحة الفساد، ويمكن أن يساهم في القضاء عليه أو الحد منه على الأقل.

3- نظام النزاهة الوطني N.I.S :

تضم نظم النزاهة الوطنية المؤسسات الرئيسية والقطاعات المعنية بالمساءلة والشفافية والنزاهة في المجتمع، والتي يكون ترابطها وتناغمها مفتاحاً لمكافحة الفساد، "حيث أن ضعف أحدها سيحمل مزيداً من الأعباء على الركائز الأخرى، وعندما يكون عدد منها ضعيفاً فإن النظام يصبح عاجزاً عن القيام بعمله، فتنشأ فجوات يمكن من خلالها حدوث الفساد، مما يتطلب تنسيق الجهود لتعزيز النظام وتقويته."³

فمعيار النزاهة هو الركيزة الأساسية في مكافحة الفساد، وتكون القرارات الصادرة عن المؤسسات والأجهزة التي تكوّن نظام النزاهة الوطني محل ثقة المسؤولين والمجتمع على حد سواء.

إذن، فإن الكتاب المرجعي ومؤشر الفساد إضافة إلى نظام النزاهة الوطني هي أهم الآليات التي تعتمد عليها منظمة الشفافية الدولية في سبيل مكافحة الفساد، وهي مجتمعة تؤدي إلى رشادة الفعل وأخلاقته.

1 سليمان حميسي، "دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد"، مجلة الفقه والقانون، جامعة باتنة، العدد 9، جويلية 2013، ص 78.

2 نفس المرجع، ص 79.

3 عبد الله بن سعد الغامدي، "دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى العلمي الذي نظّمته كلية العلوم الاستراتيجية، الأردن، بعنوان: الجرائم المستحدثة في ظل المتغيرات والتحوّلات الإقليمية والدولية، في الفترة من 2 إلى 4 سبتمبر 2014، ص 13.

الفرع الثاني: دور الدول العربية في مكافحة الفساد

تعددت الجهود العربية في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه، فأصدرت مشاريع إقليمية واتفاقيات تعاون وتشريعات لخدمة هذا الهدف، ومن بينها نذكر:

1- المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية:

"يعتبر هذا المشروع الأبرز في تعزيز التعاون العربي في مواجهة الفساد، من خلال التركيز على حماية النزاهة وتنمية القدرات الوطنية في مجال منع وقمع أفعال الفساد وآثاره السلبية على التنمية والاقتصاد.

يستند المشروع الإقليمي في تنفيذه على سلسلة من علاقات التعاون القائمة مع جهات حكومية وغير حكومية في جميع أنحاء المنطقة، بالإضافة إلى جهات ثنائية ومتعددة الأطراف، من منطلق الشراكة.¹

2- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

وهي اتفاقية من أجل تفعيل الجهود العربية في مكافحة الفساد، تم تحريرها في القاهرة يوم 21 ديسمبر 2010، وتعتبر أن الفساد ظاهرة تتعدى حدود الدولة، ولا تقتصر على دولة دون أخرى، "ومن جملة الأهداف التي ترمي إليها الاتفاقية ما يلي:

- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها.
 - تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات.
 - تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.
 - تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد.²
- فالاتفاقية تسعى للمّ شمل الدول العربية وتسخير كل الموارد المتاحة في سبيل مكافحة الفساد أو الحد منه، وتجنيد كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية من أجل تحقيق هذا الهدف.

1 هندا غزيوي، "الجهود العربية والدولية لمكافحة الفساد، من منظور قانوني"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 12، 2016، ص 81.

2 جامعة الدول العربية، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المؤرخة في: 21 ديسمبر 2010، المادة 2، المتعلقة بأهداف الاتفاقية، ص 2.

الفرع الثالث: دور الجزائر في مكافحة الفساد

سعت الجزائر، وعلى غرار العديد من دول العالم، إلى مكافحة الفساد بشتى الوسائل والإمكانيات المتاحة، فعمدت إلى سن القوانين والتشريعات والهيئات في سبيل تحقيق هذا الهدف، ومن بين الهيئات التي تُعنى بمكافحة الفساد نذكر: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، وسيتم التطرق لهما تالياً.

1- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

"أنشئت هذه الهيئة بموجب القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، للوقاية من الفساد ومكافحته"¹، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتتشكل من الرئيس ومجلس اليقظة والتقييم.

"تندرج الاختصاصات الموكلة إليها ضمن محورين:

- اختصاصات ذات طابع استشاري، وتتمثل في اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، إعداد برامج تحسيسية، جمع واستغلال كل المعلومات التي من شأنها أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد إضافة إلى تقديم توجيهات واقتراحات تخص الوقاية من الفساد.
- اختصاصات تتطلب اتخاذ قرارات إدارية، مثل التصريح بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية، وهنا يتم هذا الإجراء وفق سلطة وصية تقوم بهذه المهمة، ثم تُودع التصريح لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مقابل وصل استلام"²، ثم تقوم الهيئة بدراسة المعطيات والتأكد من صحتها، والعمل من أجل الوقاية من الفساد.

ما يلاحظ أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تعدو أن تكون هيئة لتجنب الفساد فقط دون مكافحته، وهذا جليّ من خلال اختصاصاتها.

1 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، ط2، 2014، ص 198.

2 حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة تلمسان)، 2016-2017، ص-ص 207-210.

2- الديوان المركزي لقمع الفساد:

"أنشئ هذا الديوان بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010¹، " وتم بيان تشكيله وتنظيمه وكيفية سيره بإصدار المرسوم الرئاسي رقم 11-426²."

"من بين أهم مهامه نذكر:

- إن أهم مهمة منحت للديوان المركزي لقمع الفساد هي البحث والتحري في جرائم الفساد، في الحقيقة هذا ما أعطى للديوان طابع متميز عن سابقه من أجهزة مكافحة الفساد، فهو ليس فقط مجرد هيئات ومصالح بل هو أجهزة تفتيش ورقابة وبحث وتحري وتمحيص.
 - جمع الأدلة، والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد، وإحالة مرتكبيها للجهة القضائية المختصة، وهذه أهم نقطة تفرقة بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وبين الديوان المركزي لقمع الفساد، فالهيئة لم يمنحها المشرع سلطة تحريك الدعوى العمومية، في حين أن الديوان دعمه المشرع بهذه الآلية.
 - تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، خصوصا التعاون مع الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول)، وهذا لتتبع جرائم الفساد التي عادة ما يتم تهريب عائداتها إلى بلدان أخرى.
 - اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها الديوان.
 - يتكفل الديوان أيضا بتعزيز التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة جرائم الفساد.³
- إضافة إلى الجهازين السابقين المنوطين بمكافحة الفساد، هناك أجهزة أخرى، لم يسع المقام لذكرها منها: خلية معالجة الاستعلام المالي.
- يمكن القول بأن الجزائر لم تتوان في إنشاء المؤسسات والأجهزة التي تُعنى بمكافحة الفساد، غير أن واقع حال هذه المؤسسات يدعو للوقوف عندها، خاصة في الفترة السابقة، وأعني هنا فترة الرئيس "المستقبل" بوتفليقة، حيث أن الأخير جعل كل شيء تحت سلطته.

لذلك وجب مراجعة هذه المؤسسات هيكلياً وتنظيمياً بما يتماشى مع ما يطلق عليه الرئيس الجديد تبون "الجمهورية الجديدة".

1 الأمر 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتضمن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخ في 01 سبتمبر 2010.

2 المرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المتضمن تشكيله الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية، العدد 18، سنة 2011.

3 آمنة تازير و راضية مشري، "التصدّي المؤسساتي لظاهرة الفساد في الجزائر"، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 36، ص 117.

خلاصة الفصل الأول

أخذ موضوع الرقابة الإدارية حيزاً كبيراً من الاهتمام على جميع المستويات، شعبياً و قيادياً، لما له من ارتباط وثيق بالحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها من المجالات.

والملاحظ في دراسة الرقابة الإدارية هو اختلاف الباحثين في العديد من النقاط حولها، ومن ذلك اختلافهم في تعريفها، ويُعزى ذلك لاختلاف الزوايا التي ينظرون منها، والتعريف الذي رأيته مناسباً هو أن الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة.

وتتميز الرقابة الإدارية بمجموعة من الخصائص منها: طابعها الإداري والوقائي، وتميزها بالاستمرارية والفاعلية، والتي تمثل مؤشرات مهمة في مسألة اكتشاف الأخطاء والاختلالات ومعالجتها بسرعة وكفاءة.

وفيما يخص أهدافها، فإنها تتمثل في: ضمان سلامة نشاط المرافق العامة، احترام مبدأ الشرعية والاقتصاد في النفقات، والتي تعكس قوة أو ضعف الجهاز الإداري في القيام بمهامه.

وبالانتقال إلى المداولات البلدية، فتبين أن المشرع الجزائري لم يعط لها تعريفاً محدداً، واكتفى بالأمور الشكلية والتنظيمية، ومنها تحرير المداولات باللغة العربية، وتطرق لشروط فتح المداولات للجمهور، والحالات التي لا يتم فيها ذلك.

وبعد دراسة المتغيرين السابقين، تم التطرق إلى موضوع الفساد، كظاهرة تستحق الدراسة، والذي نعني به استعمال الطرق غير المشروعة لتحقيق منافع خاصة، دون النظر إلى شرعية الكسب من دونه.

وتبين أن هناك تقسيمات عديدة للفساد، ترجع بالأساس لتعدد زاوية الرؤية، فتم تقسيمه على أساس المجال الذي نشأ فيه، انتماء الأفراد المنخرطين فيه، حجم الفساد، نطاقه، طبيعة العلاقات بين طرفيه، وأخيراً من حيث درجة التنظيم.

وفي ذات المبحث، فقد تم ذكر الهيئات التي عُيّنت بمكافحة الفساد محلياً وعالمياً، على سبيل المثال لا الحصر، حيث تم الحديث عن منظمة الشفافية الدولية وجامعة الدول العربية، إضافة إلى هيئات مكافحة الفساد بالجزائر.

الفصل الثاني

تعتبر الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية عنصراً مهماً في تجسيد اللامركزية الإدارية، حيث أن الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات لا تنفي عنها صفة الرقابة عليها، وهذا حتى لا تصبح هذه الاستقلالية نقمة على السلطة المركزية، وينجر عنها استقلال الأقاليم المحلية، والذي بدوره يؤدي إلى تفكك الدولة فيما بعد وزوالها.

ويطلق البعض لفظ الوصاية بدل الرقابة، حيث يستعمل اللفظ بكثرة في القانون المدني للدلالة على عدم الأهلية، أما في مجال الإدارة المحلية فيستعمل للدلالة على تبعية الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية.

وتأخذ الرقابة الإدارية على المجالس البلدية صوراً مختلفة، فقد تكون رقابة على أعضاء المجالس أو أعماله، أو المجالس نفسها كهيئات.

غير أنه، في هذه الدراسة سيتم التركيز على الرقابة الإدارية على المداولات البلدية (الأعمال)، من خلال التطرق في المبحث الأول للجهات التي تقوم بالرقابة الإدارية، وفي الثاني يتم الحديث فيه عن صورها، أما المبحث الثالث سيتناول مسألة مهمة هي الطعن في قرار الوالي الخاص بالمداولة البلدية، وفي المبحث الرابع يتم الحديث عن أثر الرقابة الوصائية على أعمال البلديات.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداومات المجالس الشعبية البلدية

المبحث الأول: الجهات القائمة بالرقابة الإدارية

يعتبر تطبيق نظام اللامركزية الإدارية مقرونا بقدر من الاستقلالية للوحدات المحلية، كي تمارس صلاحياتها في تسيير الشأن المحلي، غير أن هذه الاستقلالية لا تكون مطلقة بل تقتزن بوجود رقابة من السلطة المركزية عليها لضمان مشروعيتها عملها.

وقد منح المشرع الجزائري سلطة الرقابة الإدارية على البلديات لجهات إدارية محددة طبقا للقانون ووفقا لإجراءات معينة، بما يكسبها صفة الشرعية في العمل الموكل إليها وهو الرقابة، وسيتم التعرف على هذه الجهات الرقابية في هذا المبحث .

المطلب الأول: السلطة المركزية كجهة رقابة

كمنبأ عام، تعتبر السلطة المركزية هي جهة الرقابة الإدارية، والتي توجد بشكل خاص في العاصمة، وتسيطر على قمة الهرم الإداري في الدولة، وتمثل في: رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء.

فرئيس الجمهورية يمتلك صلاحيات واسعة وفي شتى المجالات، خاصة ما تعلق بالوظيفة الإدارية، ومنها صلاحية تعيين الولاة و سلطة المحافظة على الأمن العام، وتتم بموجب مرسوم رئاسي.

أما صلاحيات الوزير الأول، فتتمثل في السهر على تنفيذ المراسيم، التعيين في المناصب الإدارية في الدولة و ضبط برنامج عمله وعرضه على الوزراء والبرلمان، وغيرها.

"وتتجلى سلطة الرقابة أكثر في الوزراء بصفة عامة كُـلِّ في مجال اختصاصه ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة"¹، فهو يمارس سلطة الرقابة باعتباره الرئيس في قطاعه، ويكون البلديات تدخل في مجال عمله.

"ونظراً لاقتسام السلطة المركزية للصلاحيات مع الهيئات اللامركزية، فمن الطبيعي والمنطقي أن تمارس رقابتها عليها باعتبارها المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف عليها، ومن أهم ملامحها الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزراء من خلال مختلف القرارات الإدارية التي تصدرها في هذا الشأن"².

فعلى الرغم من تحلي السلطة المركزية عن سلطتها ذات الطابع المحلي، إلا أنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن تلازم أعمال هذه الهيئات مع النهج العام والفلسفة التي تقوم عليها وتبناها الدولة.

1 خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد،(رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2012-2013، ص 78.

2 محمد الديداموني محمد عبد العال، مرجع سابق، ص 92.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

للإشارة، فإن رقابة السلطة المركزية لا تعدو أن تكون رقابة مشروعية، بمعنى خضوعها للقانون، وليست رقابة ملاءمة، لأن امتلاكها لحق مراقبة مدى ملاءمة أعمال الجهات اللامركزية هو إخلال بأهم مقومات اللامركزية، وتتحوّل الرقابة من إدارية إلى رئاسية.

المطلب الثاني: ممارسة الرقابة من جهات غير مركزية

تمارس الرقابة الإدارية من طرف جهات مركزية خوّل لها القانون القيام بذلك، غير أنه توجد هيئات غير مركزية لها نفس الحق مقارنة مع الهيئات المركزية، سيتم التطرق إليها في هذا المطلب.

الفرع الأول: الوالي

" يعود اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية، والذي ينفرد بهذا الاختصاص بشكل أصيل وعام...، ويعود هذا الانفراد بالتعيين إلى حساسية المنصب وأهميته على الصعيدين السياسي والإداري.¹

ولطبيعة المنصب وأهميته فإن سلطة التعيين تُركت لرئيس الجمهورية، وفق شروط معينة تتوفر في فئة قليلة تكون قد شغلت مناصب عليا في الدولة.

"ويكون إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية كذلك، بموجب مرسوم رئاسي مثل التعيين، لأسباب متعددة منها:

- عدم الكفاءة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه.
- خروج الوالي عن السياسة المنتهجة من قبل الحكومة.
- إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب.
- الإنهاء بسبب الدعوة لشغل منصب آخر.²

¹ بولخ سليم و بوفلغل خالد، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12، (مذكرة ماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة قلمة)، 2016-2017، ص ص 13-14.

² نفس المرجع، ص ص 22-23.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

"والتأمل لسلطة الوالي يرى بوضوح تبعيته المفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالي الأصلح لتنصيبه ممثلاً لها وعيناً لها لا تنام، فالوالي يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف من طرفها، لأنه محاسب بذلك يوم تعيينه، فواجب الالتزام يفرض عليه ذلك."¹

فالوالي في الجزائر يخضع للسلطة المركزية ويمارس صلاحياته طبقاً لتوجيهاتها، ويعتبر حلقة الوصل بين المركز والهيئات المحلية.

ويتولى العديد من المهام منها الرقابة على البلدية وأعمالها وأعضائها، ويعتبر عين السلطة المركزية التي ترى بها ما يحدث داخل الأقاليم اللامركزية.

وتظهر هذه الرقابة في ممارسة الوالي لسلطة الحلول، "فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام على مستوى تراب البلدية، وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات اللازمة وبعد إعداره."²

وبناء عليه، فإن الوالي يخضع للتعيين من طرف رئيس الجمهورية، خلافاً لرئيس البلدية الذي ينتخب عن طريق الصندوق، ورغم ذلك، فإن للوالي سلطة الرقابة على البلدية كهيئة وعلى أعمالها إضافة إلى رقابته على رئيس البلدية، وهذا يطرح استفهاماً كبيراً حول أولوية المعين على المنتخب في الجزائر، ومنه مركزية أو لامركزية التنظيم الإداري، وكأن المشرع الجزائري يأخذ أكثر بنظام المركزية على حساب اللامركزية.

وما يعزز هذا الرأي هو استحداث جهاز معين في البلدية، وهو الأمين العام، وإلحاق صلاحيات هامة به في مقابل نزعها من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهي القضايا التي تتعلق بالمسائل التنموية والاقتصادية، "فهذا يعني تكريساً لأولوية الأجهزة المعيّنة (الوالي، رئيس الدائرة، الأمين العام للبلدية) على الأجهزة المنتخبة."³

1 بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، (رسالة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة)، 2010-2011، ص 140.

2 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط5، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2019، ص 309).

3 سخريو رشيدة و رحمان يسمينة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الطابع الإداري و إشكالية التوجه الاقتصادي، (مذكرة ماستر في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بجاية)، 2017/06/21، ص 96.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

الفرع الثاني: رئيس الدائرة

"تمثل الدائرة فرعاً أو جزءاً من الولاية، يديرها رئيس معين، شأنه شأن الوالي، ويمارس العديد من الصلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة، لعل أبرزها التنسيق بين البلديات، وباعتباره مساعداً للوالي، فإنه يعلمه بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها.

ويمارس رئيس الدائرة لمهام أخرى بصفته سلطة وصية على أعمال البلديات تتمثل أهمها في المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها (الميزانيات، الحسابات الخاصة بالبلديات...).

ومن أهم صلاحيات رئيس الدائرة باعتباره مساعداً للوالي نذكر:

- السهر على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي في البلديات المعنية.
 - إعلام الوالي بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها.
 - السهر، تحت رقابة الوالي، على حفظ النظام العام والأمن العمومي.
 - تنفيذ أوامر وتوجيهات الوالي.
 - السهر على حسن سير العمليات الانتخابية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة.
- وباعتباره سلطة وصية على البلديات، فإن أهم اختصاصاته تتمثل في:
- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية.
 - المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون، والتي يكون موضوعها (الميزانيات، الحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها، وهذا ما يطلق عليه الرقابة المالية.
 - تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات.¹

¹ لصلح نوال، "النظام القانوني للدائرة في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 07، سبتمبر 2017، سكيكدة، ص ص 105-106.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
 - الهبات والوصايا.
 - الموافقة على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة بحركات تنقلهم وإنهاء المهام لأن السلطة التي تعين هي نفسها التي تنهي المهام.
 - الحث وتشجيع كل المبادرات الفردية أو الجماعية التي ينشطها كونها موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.¹
- وعليه، فمنصب رئيس الدائرة من المناصب السامية في الدولة، يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي ويختص بكل ما يتعلق بالبلديات التي تكون تحت سلطته.

¹ لصلح نوال، مرجع سابق، ص 106.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

المبحث الثاني: صور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية

"تلعب الرقابة الإدارية المبسوطة على البلديات دوراً مهماً في احترام المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثمّ تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب."¹

وقد تطرق المشرّع الجزائري إلى موضوع الرقابة الإدارية على المداولات البلدية من خلال إخضاعها، أي المداولات، إلى رقابة الجهات الوصية، والتي تتولى المصادقة عليها إذا اتفقت مع القوانين والنصوص المعمول بها، أو إلغائها في حالة تنافيتها ومخالفتها لها، أو الحلول محل السلطة المحلية في حالة إهمالها أو عجزها عن القيام بالمهام الموكلة إليها، وهذا ما سيتم تناوله في هذا المبحث.

المطلب الأول: المصادقة (التصديق)

المصادقة هي: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والتي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه يجوز تنفيذه.

فالمصادقة أو التصديق هو: "القرار الإداري الذي يصدر عن سلطة الوصاية والذي يعطي القرار الصادر عن السلطة اللامركزية فعاليته القانونية المطابقة للقانون واتفاقه مع المصلحة العامة، وتراقب سلطة الوصاية شرعية القرار المعروض عليها أيّ خرق للقانون، كما تراقب ملاءمته في عدم تعارضه مع الصالح العام وتوافقته مع الظروف التي اتخذ فيها."²

وعلى ذلك، فإن المداولات البلدية التي لا تتعارض مخرجاتها مع القانون والمصلحة العامة تعتبر قابلة للتنفيذ، فتقوم السلطة الوصية بالمصادقة عليها.

"والتصديق لا يكون جزئياً، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض المصادقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة، فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ب ط، (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013، ص 183).

² شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مستغانم)، 2016-2017، ص ص 13-16.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداومات المجالس الشعبية البلدية

على القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض.¹

وتتخذ المصادقة على المداومات البلدية صورتان، صريحة وضمنية، سيتم الحديث عن الأولى في الفرع الأول وعن الثانية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المصادقة الصريحة

حسب نص المادة 57 من قانون البلدية 10-11: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداومات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.²

فالميزانية تحظى بأهمية بالغة على أساس أنها بمثابة خارطة طريق تسيير وفقها البلدية، لذلك لا بد من حسن تشييدها حتى تتوافق مع القوانين المعمول بها، وقد أعطى كذلك الحق للبلدية في إبرام اتفاقيات توأمة مع جماعات إقليمية أخرى، الهدف منها عادة تبادل الخبرات في ميادين متعددة مثل الصحة، الثقافة والرياضة وغيرها من الميادين، وكذلك منحها الحق في قبول الهدايا والوصايا الأجنبية، وهذا مايدل على انفتاح البلديات على العالم الخارجي، "إلا أنه قيد هذين الحقين بنوعين من الرقابة رقابة سابقة تتمثل في ضرورة الحصول على إذن مسبق (الموافقة القبلية) من وزير الداخلية (أي على المستوى الحكومي)، ورقابة لاحقة تتمثل في مصادقة الوالي باعتباره سلطة وصائية على هذه المداومات.³

وطبقاً للمادة المذكورة، فإن المشرع الجزائري قد حدد المجالات التي يشترط فيها المصادقة الصريحة من الوالي على المداومات البلدية حتى يمكن تنفيذها.

1 عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، (رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة)، 2012-2013، ص 108.

2 المادة 57 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 12.

3 صالحى عبد الناصر، "أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 2، المركز الجامعي البيض، ديسمبر 2014، ص 178.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

كما أنه لم يقف عند هذا الحد، بل تعدّاه إلى مسألة مهمة وهي أن الوالي وفي حالة لم يصادق على المداولة في أجل أقصاه ثلاثين يوماً من تاريخ إيداعها تعتبر مُصادق عليها، كما جاء في المادة 58 من ذات القانون، حيث نصت على أنه: "عندما يخظر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن عن قراره خلال مدّة ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها."¹

إن غاية المشرّع الجزائري من سنّ مثل هذه القوانين هو تفادي تعطيل المصالح المحلية، حيث أنه عادة ما يعمد الولاية إلى التريث وأخذ وقت كبير في مسألة قد لا تتطلب التأخير، وقد تكون هذه المداولة تتعلق بأمر هامة يجب الإسراع في معالجتها.

الفرع الثاني: المصادقة الضمنية

رأينا سابقاً أن المداولات البلدية يُصادق عليها من طرف الوالي، والذي يعتبر السلطة الوصية على البلديات، وأنها تعتبر نافذة ومُصادق عليها بعد مرور ثلاثين يوماً من إيداعها، غير أن هناك صورة أخرى للمصادقة، وهي ما يعرف بالمصادقة الضمنية، فما هي؟

المصادقة الضمنية تعني اعتبار المداولة مُصادق عليها بعد مرور فترة من الزمن، فحسب المادة 56 من قانون البلدية 10-11، فإنه: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية."²

وبالتالي، فإن المداولات التي تمر عليها فترة واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية تعتبر مُصادق عليها ضمناً، ومنه تستطيع البلديات مباشرة عملها فيما يخص موضوع المداولة.

إن الغاية من هذا الإجراء هو ضمان السير الحسن للهيئة المحلية دون عوائق بيروقراطية من جهة، ومن جهة أخرى حماية للمصلحة العامة للدولة عموماً وللبلدية ومواطنيها بصفة خاصة.

للإشارة، وحتى لا يحدث خلط في المدة الزمنية، فإن المداولات عموماً، وفي حالة مرور فترة واحد وعشرين يوماً من إيداعها لدى السلطة الوصية، وفي حالة عدم الرد تعتبر مُصادق عليها، إلا في الحالات المنصوص عليها في المادة 57، فيشترط مرور ثلاثين يوماً من تاريخ الإيداع.

1 المادة 58 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 12.

2 المادة 56، نفس المرجع، ص 12.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

نلمس من الفترة الزمنية أن المشرع الجزائري يحاول إعطاء استقلالية أكبر للبلديات في ممارسة مهامها على المستوى المحلي دون الرجوع إلى السلطة الوصية، وبذلك فهو يحاول تعزيز اللامركزية على حساب المركزية أو هكذا يبدو. وبعد التطرق للمصادقة على المداولات البلدية، سيتم الحديث عن الإلغاء أو البطلان، وهذا من خلال المطلب التالي.

المطلب الثاني: الإلغاء أو البطلان

يعتبر البطلان مظهراً من مظاهر رقابة السلطة الوصية على البلديات، وفيه يتم اعتبار المداولة باطلة نتيجة تنافيتها مع ما هو معمول به.

للإشارة، فإن السلطة الوصية لا يمكنها تعديل القرار، حيث تكتفي بإلغائه وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها في مثل هكذا حالات.

وحسب القانون 10-11 فإنه يوجد نوعان للبطلان: مطلق ونسبي، وسيتم التطرق إليهما تالياً، فمن خلال الفرع الأول سنتحدث عن البطلان المطلق وفي الفرع الثاني عن النسبي.

الفرع الأول: البطلان المطلق

حسب المادة 59 من قانون البلدية 10-11، فإنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.¹

أولاً: مخالفة القوانين

"ويقصد بالقانون معناه الواسع، فيشمل كلا من أحكام الدستور والقانون البرلماني (العادي) والتنظيم.

¹ المادة 59 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 12.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

وإقرار هذا السبب (مخلفة القانون بمعناه الواسع) لبطلان مداولات المجالس الشعبية البلدية، إنما الهدف منه هو حماية مبدأ الشرعية، أي مبدأ سيادة القانون من جهة، ومن جهة ثانية يهدف كذلك إلى ضمان وكفالة مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.

فيترتب على إقرار هذا السبب للبطلان أن مداولات المجالس البلدية تأتي في مرتبة أدنى من الدستور، والقانون (العادي) والتنظيمات، بحيث يترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية ألا يخالف القانون الأدنى قانوناً أعلى منه في الدرجة.¹

ثانياً: المساس برموز الدولة وشعاراتها

حيث تعتبر المداولة التي تسيء إلى رموز الدولة وشعاراتها باطلة بطلاناً مطلقاً، وغير قابلة للتنفيذ، فمن بين رموز الدولة ما تضمنته المادة 6 من الدستور المعدل سنة 2016 التي تنص على أن: "العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلين للتغيير، هذان الرمزان من رموز الثورة هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية، علم الجزائر أخضر وأبيض تتوسطه نجمة وهلال أحمر اللون، النشيد الوطني هو قسماً بجميع مقاطعه، يحدد القانون خاتم الدولة."²

ثالثاً: المداولات غير المحررة باللغة العربية

أظهر المشرع الجزائري صرامته فيما يتعلق باللغة العربية، حيث ألزم المجلس الشعبي البلدي بضرورة عقد مداولاته وتحريرها بنفس اللغة، ثم ربط بطلانها باللغة العربية، حيث أشار إلى أن المداولات البلدية التي لا تحرر باللغة العربية هي باطلة بطلاناً مطلقاً، "ويمكن أن يكون الهدف من ذلك هو المحافظة على اللغة العربية وإبقائها اللغة الرسمية للدولة."³

وعليه، فإن أي مداولة تُعدّ باطلة بطلاناً مطلقاً في الحالات المذكورة سابقاً، فعلى سبيل المثال، فإن تحرير المداولة بغير اللغة العربية يعرضها للبطلان، بسبب كون اللغة العربية هي اللغة الرسمية للجمهورية الجزائرية، حسب الدستور.

في ملاحظة أخرى، فإن المشرع الجزائري لم يشترط التعليل في قرار الوالي، على اعتبار أن مخالفة القوانين والتنظيمات والمساس برموز الدولة وشعاراتها إضافة لتحرير المداولة بغير اللغة العربية أمور لا تستدع النقاش حولها.

1 صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 179.

2 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، ليوم 7 مارس 2016.

3 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ب ط، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 290).

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

الفرع الثاني: البطلان النسبي

"بموجب المادة 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، تكون بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي محلاً للإبطال إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى الانحراف عن المصلحة العامة والانقياد وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيهم الرئيس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم".¹

وعلى هذا الأساس، فإن أي مداولة يكون فيها مصلحة شخصية لأحد أعضاء المجلس أو الرئيس أو من له صلة مباشرة به تعتبر باطلة بطلاناً نسبياً وليس مطلقاً.

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد أسهب في مسألة العضو المشارك في المداولة، حيث لم يقتصر على العضو المشارك فقط، بل تعدى ذلك إلى الأزواج والأصول وحتى الفروع، ومن جهة أخرى لم يستثن الرئيس من هذه الإجراءات.

فالمداولات البلدية تهتم بكل ما من شأنه النهوض بالبلدية وتحقيق التنمية المحلية وليست لتحقيق المصالح الشخصية للعضو المنتخب أو لوكيله أو من يمثله، وهذا الأمر يجعله لا يتصف بالحياد في أداء مهامه.

إن الهدف من البطلان النسبي هو تعزيز الشفافية في التسيير وتحسين صورة المجلس لدى الناخبين، على أساس أنه لا مكانة للمحاباة والفساد داخل الهيئة المحلية، مما يولد نوعاً من الرضا لدى المواطنين.

للإشارة، فإن البطلان النسبي يزول بزوال السبب، ومعناه أن أي منتخب له مصلحة في المداولة ولا يحضر الجلسة تعتبر مقبولة، ويبقى انتظار إجراءات التصديق المذكورة سابقاً.

كذلك، فإن قرار الوالي يكون معطلاً على خلاف البطلان المطلق، وهذا من أجل إزالة سبب البطلان حتى تتم المصادقة على المداولة.

¹ حمدي خديجة و بلحاج هجيرة، التنظيم الإداري في الجزائر، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص تسيير وإدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة معسكر)، 2016-2017، ص 147.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

المطلب الثالث: سلطة الحلول

وتتمثل في أخذ السلطة الوصية لمكان نظيرتها على المستوى المحلي في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي، نتيجة عجز الهيئة المحلية (البلدية) في القيام بالأدوار المنوطة بها.

"فيجوز للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها."¹

"وللوالي أن يحل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة امتناع الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه، فيمكن له، أي الوالي، بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإصدار"²، وسلطة الحلول نسبية وفي حالات محددة، هي من تقدير الوالي، "فهي من الأعمال الاستثنائية التي يقوم بها."³

ويمكن للوالي كذلك أن يحل محل سلطات البلدية ككل، "لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكنية العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية."⁴

كما يحل محل البلدية إذا لم تسجل النفقات الإلزامية مثل نفقات أجور المستخدمين، والتي لم يصوّت عليها المجلس الشعبي البلدي.

لذلك حوّلت القوانين والتنظيمات للوالي الحق في الحلول محل الهيئة المحلية التي لم تؤدّ دورها على أكمل وجه، بما يهدّد استمرارية وديمومة المرفق العمومي.

وتعتبر رقابة الحلول من أخطر أنواع الرقابة الممارسة على البلديات، على اعتبار أنها تتدخل مباشرة في عملها وبل هي من تسيّرها، لذا عمل المشرّع الجزائري على الحد منها حتى لا تستعمل لأغراض ومصالح ضيقة لرئيس أو أعضاء البلدية أو لهما معاً "من خلال جملة الشروط وضعها كعقبات أمام السلطة الوصية ومنها:

1 المادة 102 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 17.

2 المادة 101، نفس المرجع، ص 17.

3 عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، ب ط، (الجزائر: دار الهدى، 2011، ص 44).

4 المادة 100 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 17.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

- لا يُسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا بنص صريح، وهذا في حد ذاته ضمانات للاستقلالية المحلية.¹
- فعدم وجود نص صريح يعني أنه لا تستطيع الهيئات المركزية أن تحل محل الوحدات اللامركزية، لأن البلديات تتمتع بالاستقلالية في التسيير وهو الأصل أما الاستثناء هو الحلول، والاستثناء يكون بنص.
- "إعذار السلطة الوصية للهيئة المحلية وتسيبها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلاً لذلك، وإن لم تستجب فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس باستغلالها."²
- فلا يجب أن يكون الحلول إلا بعد تنبيه البلدية لإصلاح الاختلالات الموجودة في المداولة، وإعطائها أجلاً لذلك، فإن انتهى الأجل ولم تبادر إلى القيام بالإجراءات المناسبة جاز الحلول محلها.
- "أن تتعاس الهيئات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كُلفت به قانوناً، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز للسلبية"³، أي لا تتجاوب مع السلطة الوصية رغم التهديدات.
- ففي حالة تماون البلديات أو رفضها القيام بما كلفت به، فإن الوالي يحل محلها في القيام بتلك الأعمال وفق ما تنص عليه القوانين.
- إن الملاحظ هو أن المشرع الجزائري لم يجعل الوالي يستبد في السلطة الممنوحة له، وجعل لها قيوداً وضوابط تحول دون التعسف في استعمالها ودون الإضرار بالبلدية.
- ولعل أهم الأهداف من وراء سلطة الحلول هي حماية النظام العام وضمان السير الحسن للمرفق العمومي، بما يحقق مصالح مواطني الهيئة المحلية وعدم الإضرار باستقلالية البلديات.

¹ ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، (رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2014-2015، ص 220.

حمدي خديجة و بلحاج هجيرة، مرجع سابق، ص 2.148.

³ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي)، 2013-2014، ص 165.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

"على الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه، أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي، وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز، ويظهر رئيس البلدية وكأنه موظف تابع للوالي، في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية"¹، "مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلاً بقواعد اللامركزية، بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية"²

وعلى اعتبار أن مختلف رؤساء البلديات في الجزائر يفتقرون للكفاءة العلمية والعملية في التسيير، وأن أغلبهم، إن لم نقل كلهم، انتخبوا باعتبارات الشكارة والقرابة، فإنه من المستحسن على الوالي أو رئيس الدائرة أن يحمل رئيس البلدية على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها طوعاً دون أن يحل محله.

¹ قمومن رفيق و بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية وآثارها على استقلالية الجماعات المحلية، (مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أدرار)، 2018-2019، ص 71.

² محمد العجمي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الخامس الذي نظمه مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، الموسوم بعنوان: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، يومي 03 و04 ماي 2009، ص 166.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

المبحث الثالث: الطعن في قرار الوالي بخصوص المداولة البلدية

نصت المادة 61 من القانون 11-10: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض مصادقة على مداولة."¹

"من المادة المذكورة أعلاه نفهم أن القانون أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن أمام القضاء المختص أي المحكمة الإدارية في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها، وهذا حل منصف من جانب المشرع، فإذا حدث الاصطدام بين الفئة المنتخبة و الوالي باعتباره ممثلاً للدولة وراع للشرعية، وجب أن يعرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري."²

فسلطة الوالي على البلديات ليست مطلقة، بما أنه يمكن لرئيس البلدية أن يطعن في قرار الوالي بإبطال المداولة عن طريق إيداع تظلم لدى المحاكم الإدارية المختصة في فض النزاعات التي تحدث بين الوالي ورئيس البلدية.

"إن اعتماد المشرع للإجراءات المتمثلة في حق المجالس الشعبية البلدية في اللجوء إلى العدالة من أجل الطعن في قرار السلطة الوصية القصد منه التخفيف من حدة الرقابة الوصائية، وبالتالي السماح للمجالس القيام بأعمالها في آجال معقولة لتتمكن من تنفيذ برامجها ميدانياً، وهذا يعتبر ضماناً قوياً لهذه الأخيرة."³

غير أنه من الناحية العملية، فإن إقدام البلديات على خطوة كهذه يبقى نسبياً واستثنائياً، نتيجة عدم وجود استقلالية حقيقة لها، كما أن الممارسة الإدارية في الجزائر تنطلق من مبدأ المصادقة الصريحة خلافاً لما هو موجود في القوانين.

¹ المادة 61 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص 12.

² كرباطو عز الدين، النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي، 2011-2012)، ص 91.

³ بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، (رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر)، 2002-2003، ص 143.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

"إضافة إلى ذلك، فإنه توجد مسألة تتعلق بسلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للوالي بغرض المصادقة على مداولة رفض التصديق عليها، خاصة إذا تعلق الأمر بمحاور تخص رقابة الملاءمة، إذ قد تقدر سلطة الوصاية ممثلة في الوالي بأن الوضع لا يسمح أو غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما رغم شرعيتها وتماشيها مع القوانين والأنظمة."¹

فقد يتحجج الوالي بكون الظروف السياسية أو الاقتصادية للبلاد لا تسمح بتمرير مداولة المجلس البلدي رغم استيفائها لجميع الشروط الشكلية والقانونية، كأن يقول بأن الأولويات هي لمشاريع أخرى أهم واستراتيجية، ويمكن أن تعود بالفائدة على البلدية...، وغيرها من الحجج.

¹ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الخامس الذي نظمه مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، الموسوم بعنوان: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، يومي 03 و 04 ماي 2009، ص 24.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

المبحث الرابع: أثر الرقابة الوصائية على مداولات المجالس البلدية

تعتبر مسألة استقلالية الهيئات المحلية من الأمور الجوهرية والركائز الأساسية لتمتعها بحرية البت في القضايا التي تندرج ضمن اختصاصاتها، والاستثناء هو وجود رقابة تمارسها السلطة الوصية لضمان الحد الأدنى من الانسجام والتناغم بين الجهات التي تُمارس الرقابة والتي تخضع لها.

غير أن الملاحظ هو سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس الشعبية البلدية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار فيها، بل ويتعداه إلى حد التدخل في تسيير شؤونها مباشرة.

وفي هذا المبحث، سيتم تحليل أثر الرقابة الوصائية على أعمال البلديات من خلال تبيين أثر سلطة التصديق، وهذا من خلال المطلب الأول، ثم أثر سلطة الإلغاء في المطلب الثاني، وانتهاءً بأثر سلطة الحلول على أعمال المجالس الشعبية البلدية.

المطلب الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال البلديات

"عملياً، يمكن القول بأن التصديق يعتبر بمثابة رخصة أو اعتماد يؤدي في نهاية المطاف إلى مشاركة البلديات في تسيير القضايا على المستوى المحلي."¹

فإذا كان المشرع الجزائري قد أوضح فيما يخص المصادقة الضمنية، حيث منح مهلة واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداع المداولة كي تعتبر مُصادق عليها، غير أن الواقع يبين غير ذلك، حيث أن الجهات المركزية عادة ما تتجاوز الفترة المحددة في القانون، "إذ نادراً ما يتقيد الوالي بالأجل الممنوح له للرقابة (باستثناء الميزانية التي غالباً ما يصادق عليها في أجل 30 يوماً نظراً لأهميتها)، ونادراً ما تجرؤ البلديات على الشروع في تنفيذ مداولاتها، مهما كانت طبيعتها، حتى تحصل على مصادقة صريحة من الوالي، ولو كلفها ذلك الانتظار عدّة أشهر، بل إن بعض البلديات تستعمل عبارة غالباً ما تتكرر في ختام مداولاتها وهي أن المجلس الشعبي البلدي يلتزم من الوصاية المصادقة على المداولة.

وعليه، يندر في الواقع أن تشرع البلدية في تنفيذ المداولة إلا إذا أعيدت لها حاملة تأشيرة المصادقة وختم وتوقيع الجهة التي راقبتها (غالباً رئيس الدائرة أو مدير الإدارة المحلية)².

¹ زرواق خديجة، نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2016-2017، ص 51.

² دحمانية عبد الله، "رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني و الواقع العملي"، حوليات جامعة الجزائر 1، ج3، العدد 32، سبتمبر 2008، ص 637.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

"فحتى تباشر البلديات تنفيذ أعمالها وقراراتها يجب أن تشعر مسبقاً بموافقة السلطات المركزية"¹، فالأمر فيه تعطيل للمصالح المحلية ومن ثمة مصالح المواطنين على مستوى البلديات، وهو ما يعتبر تعسفاً في استعمال السلطة، ووجهها من أوجه الفساد في المحليات.

"وعلى هذا الأساس أصبحت سلطة التصديق عبارة عن حق فيتو بمقتضاه يحق للجهات المركزية إبطال المداولة، وهنا ننهي إلى أن هذا النوع من الرقابة المسبقة والمشددة على أعمال الجهات المحلية يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري لا إدارة محلية، وهذا ما جعل الحركة التنموية تراوح مكانها على عكس باقي البلديات في باقي الدول."²

المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال البلديات

"تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس البلدية إما لمخافتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة"³، حيث تقضي ببطالان المداولة دون الحاجة للجوء إلى الجهات القضائية.

"إن الغاية التي يهدف إليها المشرع من خلال منح الوالي سلطة الرقابة وإبطال هذا النوع من المداولات هي المحافظة على مصداقية هذه المجالس ومكانتها لدى المنتخبين، وأن يبعد عن الأعضاء جميع الشبهات، وحتى يلزمهم بالتداول في ما يخدم الصالح العام وينهض بالتنمية المحلية، بعيداً عن تحقيق مصالحهم الخاصة."⁴

فقانون البلدية يهدف إلى تدريب المجالس البلدية على إدارة أمورها بنفسها دون الحاجة لتدخل السلطة الوصية ويصبح المنتخب المحلي يمتاز بنوع من الكفاءة في التسيير والمصداقية في العمل، إضافة إلى تميزه بالنزاهة والشفافية والأمانة.

غير أن الملاحظ أن السلطة التي مُنحت للجهات الرقابية في مجال إلغاء المداولات البلدية قد أدت إلى عرقلة نشاط البلديات، عوض أن تكون أداة لترشيد أعمالها، ما جعل أدياءها - البلديات - لا يرقّ لطموحات مواطنيها، وتعرضت بذلك إلى وابلٍ من الانتقادات مستت بصفة كبيرة أعضائها.

1 بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 133.

2 نفس المرجع، ص 135.

3 عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، ب ط، (الجزائر: دار الهدى، 2010، ص 109).

4 لطيفة بهي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، (رسالة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي)، 2013-2014، ص 123.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

المطلب الثالث: أثر سلطة الحلول على أعمال البلديات

"تعتبر سلطة الحلول من أخطر الوسائل القانونية التي تبيح لسلطة الوصاية التدخل المباشر في شؤون البلديات في حالة عدم قيام الأخيرة بالتزاماتها أو عجزها أو رفضها.

إن حلول السلطة الوصية محل البلدية يؤدي إلى عرقلة قيامها بمهامها، على اعتبار أن البلدية هي الأدرى والأعلم بكل شؤونها المحلية.

ولعل النقطة السوداء التي تُعاب على إجراء الحلول هي دحض المسؤولية عن سلطة الوصاية وإصاقها بالهيئات اللامركزية في حالة وقوع ضرر للغير، وفي ذلك اعتداء على هذه الأخيرة...، فمن غير المنصف أن نلحق المسؤولية بشخص لا ناقة ولا جمل له في إحداث الضرر.¹

فطبقاً لقانون البلدية، فإن السلطة الوصية عند ممارستها لسلطة الحلول فإنها تعتبر أعمالاً ممارسة من طرف البلدية، وبالتالي فإن أي أعباء أو تبعات القرار المتخذ من طرف السلطة الوصية تتحملها البلدية، وهذا بمثابة تعسف في حقها وإضرار كبير بها، خاصة في نظر الجهة المتضررة من القرار، في مقابل عدم مسؤولية الجهة الوصية.

ومن هنا فإن سلطة الحلول يتبين تفوق السلطة المركزية على نظيرتها المحلية، هذه الأخيرة أصبحت مجرد أجهزة شكلية لا تملك الحرية في التصرف ولا في اتخاذ القرارات التي تعنيها، وظهر جلياً إعدام المجالس البلدية في تسيير شؤونها المحلية، ونعتقد أن الأمر فيه نية مبيتة للتراجع عن اللامركزية الإدارية، ذلك أن من أهم مقوماتها الحرية في تسيير الشأن المحلي.

¹ سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، (رسالة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة)، 2008-2009، ص ص 47-48.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية وعلاقتها بمداولات المجالس الشعبية البلدية

خلاصة الفصل الثاني

تعتبر الرقابة الإدارية ركناً هاماً من أركان اللامركزية الإدارية، على اعتبار أن تفتيت الصلاحيات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية لا يعني تمتعها بالاستقلالية التامة في ممارسة أعمالها على المستوى المحلي، بل هي تخضع لرقابة السلطة المركزية حفاظاً على المصلحة العامة وضمن قيام المجالس الشعبية البلدية بأدوارها بالشكل الذي يضمن تحقيق الأهداف الموضوعية من طرف الدولة، وعلى رأسها تحقيق التنمية المحلية.

وقد منح المشرع الجزائري مسؤولية الرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية لهيئات إدارية أكسبها صفة الشرعية في ممارسة عملها الرقابي، ورأينا أنه توجد جهات مركزية وأخرى غير مركزية حظيت بهذه المهمة.

فالجهات المركزية تتمثل في السلطة الموجودة في العاصمة، والتي تسيطر على أعلى هرم الدولة، ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء.

وتمارس سلطتها الرقابية باعتبارات تتمثل في تقاسمها للسلطة مع الهيئات المحلية، ولأنها هي من تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة فلا بد أن تسير الوحدات المحلية على النهج المرسوم من قبل السلطة المركزية.

ورغم كونها الجهة الرقابية الأساسية فإنها عهدت بهذه المهمة لجهات أخرى غير مركزية، فبالنسبة للبلديات فإن الوالي هو من يختص بالرقابة عليها من خلال مختلف القوانين التي سمحت له بذلك، باعتباره ممثلاً للدولة على المستوى المحلي.

وقد يعهد الوالي إلى رئيس الدائرة بمهمة الرقابة على البلديات، على اعتبار أنه يعمل تحت السلطة الرئاسية له ويختص بكل ما يتعلق بالبلديات التي تكون تحت سلطته.

وتطرق المشرع الجزائري إلى موضوع الرقابة الإدارية على المداولات البلدية من خلال إخضاعها، أي المداولات، إلى رقابة الجهات الوصية، والتي تتولى المصادقة عليها إذا اتفقت مع القوانين والنصوص المعمول بها، أو إلغائها في حالة تنافيتها ومخالفتها لها، أو الحل محل السلطة المحلية في حالة إهمالها أو عجزها عن القيام بالمهام الموكلة إليها.

وفي مسألة رقابة الحلول نبين أولاً مهماً هو أنها ليست مطلقة، حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يرفع تظلماً لدى المحكمة الإدارية بشأن رفض المصادقة على المداولة من طرف الوالي.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداوالت البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

يعتبر الفساد من بين أهم المعضلات التي تعاني منها الدول على اختلاف أنظمتها السياسية ودرجة كفاءة أجهزتها الرقابية، نظراً لصعوبة الكشف عنه لتعدد أشكاله ومسبباته.

والجزائر كغيرها من الدول سعت لمكافحة بشتى الوسائل الممكنة، خاصة ما تعلق بالفساد الذي يؤثر بشكل مباشر على أهدافها وبرامجها التنموية.

ومن بين أشكال الفساد ذلك المرتبط بالبلدية، خصوصاً ما تعلق بالمداوالت البلدية، والتي تعتبر مخرجاتها ذات تأثير مباشر على المواطن بصفة أساسية، وعلى الدولة بصفة عامة.

فعمدت الجزائر على التصدي له من خلال أجهزتها الرقابية المختلفة، حيث أسندت إليها مهمة الرقابة على المداوالت البلدية بهدف مكافحة الفساد وتحقيق التنمية المحلية، وهذا ما سوف يكون محور هذا الفصل.

وقد قُسم إلى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول واقع الفساد في المداوالت البلدية والثاني تحدث عن انعكاسات الرقابة الإدارية على المداوالت البلدية في مجال مكافحة الفساد، أما المبحث الثالث فقد تم التطرق إلى رؤية استراتيجية لتفعيل الرقابة الإدارية على المداوالت البلدية في مكافحة الفساد المحلي.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداورات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

المبحث الأول: واقع الفساد في المداورات البلدية

يعتبر الفساد من أكثر العوامل التي تؤثر في عمل المجالس البلدية، حيث يؤدي إلى تقويض شرعيتها والحد من قدرتها على القيام بالمهام الموكلة إليها، ويتجلى تأثيره بدرجة كبيرة في المداورات البلدية، والتي تعتبر لب العمل البلدي وجوهه، ولهذا سيتم دراسة الفساد في المداورات البلدية وفق هذا المبحث لتشخيص مواطن تأثيره فيها، من خلال المطلب الأول الذي حُصص للفساد في الصفقات العمومية، وفي المطلب الثاني تم التطرق إلى الفساد في المحررات الرسمية، والتي تعتبر من أهم مظاهر الفساد في المداورات البلدية.

المطلب الأول: الفساد في الصفقات العمومية

"الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، ترم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات."¹ فيشترط في الصفقات العمومية الكتابة، ويتم إبرامها عادة بين طرفين، أحدهما هو الشخص العمومي الاعتباري والثاني هو أي شخص طبيعي مثل التاجر أو المقاول أو معنوي مثل الإدارات العمومية أو البلديات... بهدف اقتناء المعدات اللازمة لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة.

"تعتبر الصفقات العمومية أهم قناة تتحرك فيها الأموال العامة، وهي الطريقة المفضلة عند الدولة لتنفيذ سياستها العامة والتي تنجز ممن خلالها برامج التنمية، وهي وسيلة أساسية للتجسيد الميداني للاستثمارات والمشاريع العمومية."² وقد حدد المشرع الجزائري طرق إبرام الصفقات العمومية، وتتمثل في المناقصة والمزايدة، فالأولى هي إجراء يستهدف الحصول على عدة عروض من متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للمتعهد الذي قدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية³، أما الثانية فهي "الإجراء الذي تُمنح الصفقة بموجبه للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمناً، وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي ولا تخص إلا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري"⁴.

1 المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المادة 02، مارس 2016، ص 3.

2 حاحة عبد العالي، "الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها"، مداخلة مقتبسة من أطروحة الدكتوراه للباحث، بعنوان: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص 1.

3 المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، يوم 07 أكتوبر 2010، ص 9.

المادة 33، نفس المرجع، ص 4.10

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

والهدف من وراء إبرام الصفقات العمومية هو ترشيد النفقات من جهة وخدمة التنمية المحلية من جهة أخرى، عن طريق جني أكبر العوائد من إبرامها وتحقيق أكبر المنافع.

وتم تحديد مجموعة من المبادئ المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية منها:

- **مبدأ العلانية وحرية المنافسة الشريفة:** "ويتحقق مبدأ المنافسة الشريفة عن طريق قيام جهة الإدارة الراغبة في التعاقد بالإعلان عن موضوع التعاقد، بأسلوب يمكن لكل طرف تنطبق عليه شروطه التقدم بعطاءه، وقد ألزم المشرّع الإدارة بأن يتم هذا الإعلان على مرتين في صحيفة أو صحيفتين يوميتين واسعتا الانتشار.¹"
- **مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص:** عن طريق المعاملة المتماثلة لجميع المتعاملين دون تمييز بينهم، حيث تعطى الفرصة للجميع، والأجدر هو من يفوز بالصفقة من يمتلك الكفاءة والمقدرة على تحمل نفقات المشروع وأعباءه.
- **مبدأ الإشهار:** عن طريق مختلف الوسائل الممكنة من الملصقات إلى الوسائل الإلكترونية حتى يتم الاطلاع عليها، فلا تكون الصفقات العمومية "تحت الطاولة".

غير أن هذه المبادئ تعتبر حبراً على ورق، على اعتبار أن الواقع يناقض تماماً النصوص القانونية، حيث يستشري الفساد بصورة كبيرة في الصفقات العمومية، ذلك لاعتبارات عديدة منها أن دخول الأموال في مثل هذه الأمور ينذر بأن هذه المعاملات لن تكون بريئة تماماً، ويحيطها كثير من الفساد.

حيث تنتشر جريمة الامتياز غير المبرر بصفة واسعة، من خلال إعطاء المستفيد معلومات امتيازية حول الصفقة يترتب عنها إخلال بالمساواة بين المترشحين، وهذا في سبيل تحقيق منافع مالية من جهة ومن جهة أخرى على سبيل المحاباة، "وتتخذ الأخيرة صوراً متعددة منها:

- **مخالفة أحكام الصفقات العمومية قبل الشروع في الاستشارة:** حيث يتم اللجوء إلى تجزئة الصفقة العمومية تفادياً لإجراءات الوضع في المنافسة والمساسس بالقواعد المتعلقة بالإشهار مثلاً عدم نشر إعلان المناقصة في النشرة الرسمية لصفقات التعامل العمومي...، أو تحرير فواتير مزورة، أو تسريب معلومات لبعض المترشحين حتى يرتبوا عرضهم مع ما هو مطلوب.
- **أثناء فحص العروض:** حيث يتم التفاوض مع بعض المترشحين بعد فتح الأظرفة وأثناء تقديم العروض لاختيار المناسب منها.

¹ مغراوي خديجة، جرائم الصفقات العمومية في ظل تعديلي قانون الصفقات العمومية وقانون مكافحة الفساد، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة)، 2014-2015، ص 40.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداورات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

- **بعد تخصيص الصفقة:** بعد تخصيص الصفقة قد يتم تنظيم صفقات تصحيحية أو إبرام ملحقات مخالفة للتنظيم والتشريع المعمول به، فالصفقات التصحيحية بعضها يتم دون مراعاة إجراءات الوضع في المنافسة ويتم تسويتها كي تظهر في مظهر الشرعية.
 - **مخالفة أحكام التأشير:** حيث أنه لا يمكن عقد أو تنفيذ أي صفقة دون تأشيرة، والمحابة تكون في حالة خرق أحكام التأشير على الصفقة العمومية بهدف تبجيل أحد المتعاملين بغرض منحه امتياز غير مبرر.¹
- ويؤثر الفساد في مجال الصفقات العمومية على الخزينة العمومية، "من باب أنه يُمارس على مستويين اثنين: عملية منح الصفقات لمن لا يستحقها من جهة، وعملية الغش في تنفيذ هاته الصفقات من جهة ثانية، وهو ما يجعله من الخطورة بما كان على أن يتسبب في:

- هدر المال العام وتسريه بدل استثماره في ما يخدم الصالح العام.
- إرهاق الخزينة العمومية واستنزاف أموالها.
- زيادة تكلفة المشاريع بالإضافة إلى سوء الإنجاز والافتقار للجدوى الاقتصادية.
- تردي الخدمة العمومية وعدم القدرة على توفير الخدمات الأساسية للمجتمع.
- إضعاف شرعية الدولة وسلطانها.²

فالفساد في الصفقات العمومية يضعف أداء الدولة في استعمال القهر المشروع، ويستنزف مُقدّراتها المالية على اعتبار أنه يدفع من المال العام خدمة لمصالح شخص أو أشخاص معينين.

ومنه فالصفقات العمومية تعتبر مجالاً خصباً لتفشي الفساد، ويتجلى هذا من خلال التقارير السوداء لمختلف الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد، "حيث شهد قانون الصفقات العمومية عدة تعديلات وإلغاءات متكررة... الغرض من ذلك هو تسهيل أكبر قدر ممكن من الفساد في جميع مصالح وإدارات الدولة وتكريس هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات.

¹ مناصرة رشيدة، جنحة المحاباة في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2014-2015، ص 35-37.

² نادية عبد الرحيم، "الفساد في مجال الصفقات العمومية وآليات مكافحته على ضوء قانوني الفساد والصفقات العمومية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، العدد 09، سبتمبر 2015، ص 158.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

كما أن اللجوء للإشهار يتم عموماً حسب اعتبارات سياسية، فمعظم الإشهار على الإعلانات عن الصفقات يتم بواسطة جرائد غير معروفة وغير مقروءة أصلاً، ما يضيفي غموضاً ويشكك في نوايا الإدارة.¹

المطلب الثاني: الفساد في المحررات الرسمية

بداية، فإن المحرر الرسمي هو: "كل محرر صادر عن الدولة أو شخص معنوي عام يتم تدوينه طبقاً للأوضاع التي يقرها القانون بشكل مباشر أو غير مباشر، أو هو كل ورقة يجرها موظف عمومي مختص بتحريرها بحكم وظيفته."²

من خلال هذا التعريف، يتبين أن المحررات الرسمية هي التي تصدر من موظف عمومي مختص بالتحرير بحكم وظيفته، وهذا يجزنا إلى اعتبار المحررات الأخرى التي لا تصدر عن الموظف العمومي غير رسمية أو لنقل عرفية، ومثال ذلك عقود بيع السكنات أو الأراضي... التي تتم بين الأشخاص الطبيعيين.

وتعتبر المحررات الرسمية الوجه البارز للمداولات البلدية، حيث أن كل أعمال المجالس الشعبية البلدية تكون وفق مداولات يتم في الأخير تحريرها من طرف الموظف العام المكلف بهذه المهمة.

ولهذا فهي تكتسي أهمية بالغة في معالجة القضايا التي تم الشأن المحلي، وهذا ما جعل المشرع الجزائري، في بعض المعاملات، "يشترط أن تتم في شكل محررات رسمية كالمداولات البلدية مثلاً، لتجنب النسيان أو احتمال إنكار المحرر من قبل الطرف الآخر وحفاظاً على المصلحة العامة من جانب آخر."³

وهنا يجدر التنبيه إلى أن المحررات الرسمية لا تقتصر على المحررات الورقية فقط بل تمتد إلى الإلكترونية، خاصة في ظل اتجاه الدولة الجزائرية بصفة عامة إلى تبني نظام صفر ورقة في التعاملات الإدارية، والتوجه نحو عصنة الإدارة وإصلاح المنظومة الإدارية خاصة في البلديات.

1 جلال بوعاتي، "أجهزة مراقبة الصفقات العمومية غير فعالة" في www.elkhabar.com/press/article/150863، أطلع عليه يوم: 2020/04/25.

2 أمغار خديجة، جريمة التزوير في المحررات الرسمية، (رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر1)، 2013-2014، ص 18.

3 نفس المرجع، ص 16.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

غير أن المحررات الرسمية تتعرض للتزوير من خلال تزيف الحقائق وتغييرها بغية تحقيق أهداف معينة ترتبط بشخص أو مجموعة أشخاص، ومن ذلك تزوير وكالة لعضو بلدي منتخب، لتعويضه في حضور المداولة البلدية، والملاحظ أن أغلب رؤساء أو أعضاء المجالس البلدية يُجرّون إلى المحاكم بتهم الفساد التي تتعلق بتزوير المداولات البلدية، ومن بينها، على سبيل المثال، "تزوير محضر المداولة ببلدية العنصر بوهران حيث كانت المداولة تتضمن 12 نقطة من بينها تحديد السعر الافتتاحي لكراء الحظائر بشاطئ الأندلسيات والتي رفض فيها الأمين العام للبلدية المصادقة عليها وغادر القاعة، كونها من صلاحيات مصلحة أملاك الدولة طبقاً للقانون، غير أنه تفاجأ بوجود إمضائه على محضر الاجتماع، ما دفع به إلى تقديم تقرير أسود إلى والي ولاية وهران".¹

"وتتعدد أشكال التزوير، ولذلك وجب على خبير التزوير أن يحدد الطريقة المستخدمة في التزوير حتى يستطيع اختيار الفحص المناسب للكشف عن التزوير، ومن الطرق المستخدمة في التزوير:

- **كشف التزوير عن طريق النقل المباشر:** ويتم ذلك ب:
 - مضاهاة الخط المدعى بتزويره على خط الشخص الأصلي وملاحظة مميزات كل من الخطين.
 - كشف التزوير عن طريق الحو الآلي، ويتم هذا النوع من التزوير عن طريق محو المزور لعبارات مستند موقع عليه وبدون بدل تلك العبارات مضموناً آخر.
 - كشف التزوير بالإضافة، ويتم هذا التزوير بإضافة مقطع أو كلمة أو سطر أو حتى عدّة صفحات.
- **أما النقل غير المباشر،** فيتم بمساعدة وسيط كورق الكربون أو بالضغط بقلم على إجراءات الأصل وتفصيله ليضغط على الورقة الموجودة أسفله، ولكنه رغم ذلك فإنه يسهل على الخبير كشفه لتقييد الناقلة باتباع الأصل مما يعدها على العقوبة والتلقائية المعهودة في الكتابة.²

فعلى الرغم من تشابه الكتابة والتقليد الكبير للتوقيع إلا أنه يسهل للخبير معرفة الأصلي من المقلّد في المحررات، ومنه سهولة الكشف عن الفساد فيها ومن ثمة مكافحته.

غير أن هذا لا يخفي حقيقة أنه تتعدد صور التزوير خاصة في المحررات الرسمية التي ترتبط بالدولة وبالإدارة المحلية على وجه الخصوص وبصفة أدق في المداولات البلدية، لما لها من ارتباط بتلبية حاجيات المواطن وأماله على المستوى المحلي.

1 أحمد بن عطية، "التحقيق مع الأمين العام ومير العنصر بتهمة تزوير محررات بوهران" في: www.elhiwar.com/ar/22063، أطلع عليه يوم: 2020/04/26.

2 شيخي أمال، جريمة التزوير في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي و علوم جنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة)، 2018-2019، ص-ص 67-72.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

"فالتزوير يعد من أخطر صور الفساد التي ترتكب في مجال الوظيفة العامة، والتي تمس الأعمال الإدارية بالعطب وتهدر من هيبة الوظيفة العامة والثقة المتولدة عنها في محراتها الرسمية، وهو يلي الرشوة من حيث انتشاره وتوغله في الأجهزة الإدارية للدول".¹

هذه عينة من الفساد المتفشي على مستوى البلديات، والذي يعكس ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في القيام بالأدوار المكلفة بها.

¹ كردودي صبرينة و وصاف عتيقة، "الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي)"، المجلة الجزائرية للعوامة والسياسات الاقتصادية، العدد 07، جامعة بسكرة، 2016، ص 237.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

المبحث الثاني: انعكاسات الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مجال مكافحة

الفساد

رأينا سابقا أن الفساد ينتشر بصفة كبيرة في المداولات البلدية وبصفة أساسية في الصفقات العمومية وفي تزوير المحررات الرسمية؛ والتي من بينها تزوير الوكالة لعضو منتخب، حيث تعتبر الأولى مجالا خصبا لانتشار الفساد لارتباطها المباشر بالمال أما الثانية فإن المصالح الضيقة هي المحرك الأساسي لها.

وتقوم أجهزة رقابية مختصة بالتصدي للفساد في المداولات البلدية، بما لديها من صلاحيات ووسائل تضمن لها القيام بمهمة الرقابة الإدارية على المداولات البلدية، مما يعكس على أداء المجالس الشعبية البلدية.

المطلب الأول: انعكاساتها في مجال الصفقات العمومية

تلعب الرقابة الإدارية دورا هاما في مكافحة الفساد في المداولات البلدية، "ففي مجال الصفقات العمومية تلتزم المصلحة المتعاقدة بتقديم تقرير يسمى تقريراً تقييماً تصف فيه بدقة ظروف إنجاز المشروع وكلفته المالية، ويرسل هذا التقرير حسب طبيعة نفقة الصفقة إلى الوزير والوالي وإلى هيئة الرقابة الخارجية ونقصد بها لجان الصفقات .

ومن الأمور المهمة في مسألة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية هو أن المشرع ألزم المصلحة المتعاقدة أن تُعدّ قبل كل سنة قائمة الصفقات المبرمة خلال السنة المالية السابقة والسنة الحالية والمتعهدين المستفيدين منها، ثم نشر هذه المعلومات إجبارياً في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي ونشرها في الموقع الإلكتروني للمصلحة المتعاقدة." ¹

وهذا ما يوضّح درجة أهمية الرقابة الإدارية في الحد من الفساد في موضوع الصفقات العمومية، ويبين تشدد المشرع الجزائري في هذه المواضيع، استناداً إلى القوانين طبعاً، أما النظر إلى الواقع فهذا أمر آخر.

ومما يعزّز من الترسانة القانونية الجزائرية هو "إنشاء المفتشيات التي تعمل على تقييم ورقابة نشاطات الهيئات والأجهزة الموضوعة تحت الوصاية إذ تتأكد من تطبيق التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، وينتج هذه الرقابة أحد المظاهر التالية:

¹ جبارية توفيق و جبلون أمال، الشفافية كآلية لمكافحة الفساد في الإدارة المحلية دراسة حالة بلدية سدراتة، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص الحوكمة المحلية والتنمية السياسية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قلمة)، 2013-2014، ص 63.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

- **المصادقة على الصفقة:** وفي هذه الحالة للمصلحة المتعاقدة أن تصدر أمراً بانطلاق الأشغال، ويبدأ من هذا التاريخ حساب آجال الإنجاز.
 - **تصحيح الأخطاء:** إذا كان ملف الصفقة يحوي أخطاء يمكن تداركها، في هذه الحالة تطلب الجهة الوصية من المصلحة المتعاقدة تصحيحها.
 - **إبطال المداولة:** ويكون ذلك في حالة وجود مخالفة في وثائق الصفقة أو في إجراءات إبرامها، ويكون الإبطال بقرار معلّل.¹
- ونظراً لأهمية الصفقات العمومية بالنسبة للبلديات، حيث تسمح لها باقتناء المعدات والوسائل اللازمة لإنجاز أنشطتها المختلفة، وضع المشرع الجزائري لجناً مهمتها الرقابة على حسن سير الصفقات العمومية ومواجهة كل أشكال الفساد، ومن هذه اللجان اللجنة الولائية للصفقات العمومية، "حيث تختص بدراسة مايلي:
- دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارة المركزية غير المذكورة في المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، ضمن حدود معينة.
 - دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الأشغال والولائم، وخمسين مليون دينار (50.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار (20.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات.
 - الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، ضمن حدود مستويات معينة، حددتها المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

فكل صفقة تندرج ضمن إحدى الفئات السابقة تخضع لعملية الرقابة للجنة الولائية وليس للجنة البلدية، بالرغم من ارتباطها بالبلدية، وذلك بسبب مبلغها الذي بلغ مبلغاً معيناً، يقتضي خضوعها لجهة رقابة أعلى من المستوى البلدي، مما يساهم في مكافحة الفساد.²

ومن هنا يمكن رؤية مدى مساهمة الرقابة الإدارية من خلال اللجنة الولائية للصفقات العمومية في التزام الأطراف المتعاقدة بالمبادئ التي تحكم الصفقات العمومية وإسهام ذلك مكافحة الفساد.

¹ جمال مشري، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2017-2018، ص 46.

² زين الدين خوالدي، آليات مكافحة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي 247/15، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2015-2016، ص ص 48-49.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

ويبين كذلك الشفافية في مجال الصفقات العمومية، حيث ينعكس ذلك على سهولة الحصول على المعلومات المتعلقة بالمداولة، ما من شأنه تعزيز رشادة عمل المجالس البلدية.

"فالرقابة الإدارية تعتبر آلية وقائية من الفساد، إذ أن الجهة المختصة بالرقابة تتأكد من أن إبرام الصفقة كان مطابقاً للقانون، وعليه إذا رأت الجهات المكلفة بالرقابة أنه تم تجاوز القانون في إبرام صفقة ترفض منح التأشيرة لها، وعليه تلغي الجهة المتعاقدة قرار المنح المؤقت للصفقة، كما يمكن لها إذا قُدرت أن التجاوز الصادر من المصلحة المتعاقدة يشكل جريمة في نظر قانون العقوبات والقوانين المكملة له أن تُخطر الجهات المختصة وإلا كانت تحت طائلة عدم التبليغ، وقد أعطى المشرع على هذا النوع من الرقابة الخارجية، وخصص لها المواد من 126 إلى 156 من تنظيم الصفقات العمومية."¹

ومنه فإن الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية تعتبر عنصراً مهماً يساهم في حماية المال العام، من خلال مكافحة الفساد والحد من انتشاره وتوسعه إلى مجالات أخرى.

وللإشارة، فإن الجزائر عهدت إلى هيئات إدارية مختصة مهمة مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية منها:

أولاً: المفتشية العامة للمالية، والتي تم إنشاؤها سنة 1980، حيث تبلور مهامها في مكافحة الفساد عن طريق قيامها بدور رقابي على إبرام وتنفيذ الصفقة العمومية من خلال مراقبة الشروط الشكلية للصفقة وكذا الشروط الموضوعية لها.

ثانياً: مجلس المحاسبة، أنشئ سنة 1980، ويتمتع بسلطات رقابية واسعة على الصفقات العمومية تتمثل في التدقيق في حسابات الهيئات العمومية ومدى سلامة الأرقام والإحصائيات ومراقبة جميع أعمال الهيئات الخاضعة للرقابة وضبط المخالفات المالية وكشفها.

ثالثاً: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي هيئة استشارية، حيث أن دورها وقائي من حدوث الفساد، ومهمتها هي أنه إذا اكتشفت الفساد تحول الملف إلى وزير العدل والذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية."²

غير أن هذه الهيئات لم تقم بالدور المكلف به، ولعل ما يدعّم هذا الطرح هو حجم الفساد المستشري في البلديات عموماً وفي المداولات البلدية بصفة خاصة، لذا وجب إعادة بنائها وتكثيفها بما يسمح بتقوية قدراتها في مواجهة هذه الآفة.

¹ حمزة خضري، "الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 07، جامعة المسيلة، جوان 2012، ص 8.

² نفس المرجع، ص ص 9-11.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

وما يلفت الانتباه كذلك هو تعدد الهيئات الرقابية المعنية بالصفقات العمومية في مقابل فساد مستشري بصفة كبيرة، ما يطرح التساؤل حول فعاليتها من جهة وعن جدوى وجودها من جهة أخرى.

المطلب الثاني: دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مكافحة تزوير المحررات الرسمية

في موضوع تحرير المداولة البلدية، اشترط المشرع الجزائري جملة من الشروط من أجل المصادقة عليها، كما تم ذكره سابقاً، إضافة إلى دور الرقابة الإدارية في الحد من تزوير المداولات وتزييف حقائقها، حيث عادة ما يتم تزوير توقعات الأعضاء أو الرئيس في مداولة قد لا يحضرها، أو تزوير جزء من المداولة خاصة ما تعلق بالأرقام والإحصائيات في مجال الصفقات العمومية أو تعيين مندوب خاص بملحقة إدارية أو تمويل اللجنة البلدية للخدمات الاجتماعية لعمال وموظفي البلدية... وغيرها من المواضيع.

فتأثير الرقابة الإدارية كبير في الكشف عن الفساد في مداولات البلديات والحد منه عن طريق آليات التصديق، الإلغاء والحلول، وهو ما سيتم الحديث عنه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: دور سلطة التصديق

"تقوم المجالس البلدية بالأعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاصها عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يسري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل السلطة الوصية على إقرار هذه الأعمال التي ستقوم بها المجالس البلدية عن طريق سلطة التصديق."¹

فتعتبر المداولات البلدية مُصادق عليها بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية بناءً على نص قانون البلدية 10-11، وهذا يدل على أن هذه المداولات خالية من كل مظاهر التزوير والفساد، ولا يشوبها أي تحريف أو تزييف.

كما يدلّ على حرص المشرع الجزائري على عدم تعطيل المصالح البلدية من خلال إقرار المدّة الزمنية للمصادقة على المداولات البلدية.

وعلى هذا الأساس تعطي السلطة الوصية الإذن للبلدية بتنفيذ المداولة، "غير أن هذا القرار صادر عنها، بل هو قرار كامل قانوناً وكل ما فعلته السلطة المركزية هو أنها أبدت موافقتها.

¹ جلوي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، (مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة)، 2018-2019، ص 97.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

فالسطة المركزية إذن لا تعتبر شريكة في إصدار القرار اللامركزي، وعليه لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدّل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها.¹

بمعنى أن إعطاء السلطة المركزية لموافقتها على تنفيذ المداولة البلدية لا يعني أنها مسؤولة عن النتائج المترتبة عن التنفيذ، فالنتائج تتحملها البلدية.

فمهمتها هي مراقبة مدى مشروعية المداولة وأنها لا تضر بالمصلحة العامة، حيث يعتبر هذان المتغيران بمثابة محددات سير المداولة البلدية، ونظرا لخطورة المسائل المتعلقة بالميزانيات والهبات والتوأمة والأملاك العقارية فلا بد أنت تخضع للمصادقة الصريحة للوالي، "فالميزانية مثلا أمر بالغ الخطورة وهو بتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية، ومن جهة أخرى بالخزينة العامة، لذا وجب أن تدرس مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية من جميع الجوانب حيث يتم التدقيق في الأرقام."²

ومن أجل إضفاء مزيد من الشفافية في مسألة المصادقة، أقر المشرع الجزائري بالمصادقة الضمنية للمداولات البلدية، حيث تعتبر الأخيرة التي انقضت مدة 30 يوماً على إيداعها بالبلدية مُصادق عليها.

فالهدف من ذلك هو ترشيد العمل الإداري، والذي يكون وفق رقابة حازمة وعامة ودقيقة لجميع مخرجات المداولة البلدية من أجل التقليل من الفساد.

فالتصديق على المداولات البلدية هو الآلية التي من خلالها تبرز السلطة الوصية أن هذه المداولات لا يعترها أي نوع من أنواع الفساد، وبالتالي قابليتها للتنفيذ.

الفرع الثاني: دور سلطة الإلغاء أو البطلان

¹ أومدور مايسة و شايب باية، رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، (مذكرة ماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة قلمة)، 2016-2017، ص 64.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 416.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

"الأصل أنه يتوجب على السلطات الإدارية اللامركزية احترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، ويقصد باحترام مبدأ الشرعية الالتزام بالنص القانوني بمفهومه الواسع أي جميع النصوص القانونية أياً كان مصدرها أو شكلها، وفي حالة المخالفة تأتي ضرورة وجود رقابة وصائية لإعادة الهيئة المخالفة لحظيرة الشرعية إن هي حادت عنها."¹

فالمداولات البلدية التي تنافي التشريعات والقوانين المعمول بها تعتبر ملغاة من طرف السلطة الوصية، وهذا الإجراء يظهر رقابتها على الهيئات اللامركزية التي تكون تحت وصايتها.

وقد تطرق المشرع الجزائري لموضوع الإلغاء أو البطلان، وقسمه إلى بطلان مطلق وآخر نسبي، وحدد مجالات البطلان وفق النمطين.

فبالنسبة للبطلان المطلق، فقد ذكر ثلاث حالات لاعتبار المداولة باطلة بطلاناً مطلقاً تتمثل في مخالفة القوانين والمساس برموز الدولة وشعاراتها إضافة إلى تحريفها بغير اللغة العربية.

فهذه المسائل من العناصر التي فصل فيها المشرع الجزائري، واعتبرها باطلة بطلاناً مطلقاً، فلا تكون حولها أي نقاشات وحوارات.

أما البطلان النسبي فهو يتعلق بحضور المداولة من تكون له مصلحة فيها أو لأزواجه أو الفروع، فالمنتخب البلدي يسعى بكل الطرق من أجل تحقيق مصالحه أو مصالح من له صلة به، لأنه رجل سياسي ومن حقه ذلك، فاعتبر المشرع أن غياب المنتخب ذو المصلحة عن حضور جلسة المداولة يجعل منها قانونية، فيباشر المجلس البلدي التداول حول الموضوع المقترح في جدول الأعمال.

إن أهمية هذا الإجراء يكمن في إبعاد المنتخب المحلي عن شبهة الفساد وإعطاء المجلس البلدي المصادقية في العمل والتي تنتج المصادقية في القرارات، وعلى ذلك تكون هذه الأخيرة في صالح المواطن والمنتخب على حد سواء.

فالإلغاء هو من أهم العوامل التي تسهم في مكافحة الفساد والتزوير في المحررات الرسمية المتعلقة بالمداولة البلدية، "بغرض ضمان الشفافية في التسيير نتيجة تفاقم الفساد في البلديات وتورط المنتخبين المحليين فيها"¹، فالسلطة المركزية

¹ سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، العدد 12، ب ت، ص 254.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

بما لديها من صلاحيات في مجال الرقابة تعمل على النهوض بالبلديات، من خلال إلغاء المداولات التي تشوبها شوائب الفساد، وإظهار ذلك للمنتخبين المحليين حتى يتجاوزوا مثل هذه المعاملات مستقبلاً.

لذلك، فإن قيام دولة القانون والمؤسسات، وهو الخطاب الشائع لدى المسؤولين في الجزائر، يعني خضوع أعمال البلديات إلى رقابة السلطة الوصية والتي لها دور كبير في إلغاء المداولات التي تنطوي على التزوير والفساد.

الفرع الثاني: دور سلطة الحلول

يعتبر الحلول من أهم الآليات التي تمارسها السلطة الوصية على البلديات، "ويكون في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو إهماله في اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار"²، من خلال القيام بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنفقات البلدية وعدم تعطيلها، على أساس أن هذا التعطيل يندرج ضمن الفساد ويؤثر بشكل على جهود البلدية التنموية.

"يحل الوالي محل رئيس البلدية في الأمور المتعلقة بالحفاظ على النظام العام والسكينة العامة، إضافة إلى إنه يتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية حفاظاً عليها من الإتلاف، حيث يودعها في أرشيف الولاية."³

فالمصالح المذكورة تعتبر من القضايا التي لا تحتل التأخير في الإنجاز، ومن الأمور الاستراتيجية في العمل البلدي، لذا فإن الوالي يتدخل في هذه المسائل حتى لا يصيبها العطب الذي يشل المداولات ومن ورائها العمل البلدي.

وسلطة الحلول تسعى لتصويب مداولات البلديات في مسألة من المسائل، غير أنها تعتبر تدخلا في صلاحيات الهيئة المحلية من جهة أخرى ومساس باستقلاليتها، على اعتبار أن البلديات هي الأدرى باحتياجات مواطنيها لارتباطها المباشر بهم، إلا أن هذا لا ينفِ أهميتها في مكافحة الفساد.

وعلى الرغم من الأهمية البالغة لسلطة الحلول في مكافحة الفساد والوقاية منه، إلا توجد سبل أخرى لمكافحة الفساد "تتعلق بضرورة خلق الوعي العام لمواجهة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في التسيير"¹ لدى المنتخبين المحليين وخلق

1 مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو)، 15 جوان 2015، ص 231.

2 رداوي حفيظة و لعديدي ميلود، دور البلدية في التنمية المحلية بين الضرورة الاقتصادية ومحاذير الرقابة، (مذكرة ماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2017-2018، ص 64.

3 بلمبروك العربي، البلدية كهيئة عدم تركيز، (مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2016/06/04، ص 54.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

ثقافة تسييرية لديهم بما يمكنهم من القيام الأمثل بتسيير البلديات، حيث أن المنتخبين البلديين خصوصاً رؤساء البلديات يفتقرون للتكوين العلمي الأكاديمي الذي يسمح لهم بمزاولة مهمة رئاسة البلدية.

فسلطة حلول الوالي محل رئيس البلدية تسهم بشكل كبير في قيامهم - أي رؤساء البلديات - بالمهام المكلفين بها بالصورة التي تخدم الصالح العام.

إن مكافحة الفساد لا يجب أن تقتصر على النصوص القانونية بل بوجود رقابة إدارية فعالة تتبع إجراءات متناسقة ومضبوطة ومُحَطَّطَة تدرس جذور الظاهرة مع مراعاة خصوصية البيئة الجزائرية، إضافة إلى تطبيق معايير الحوكمة المحلية في تسيير البلديات.

¹ جبابرية توفيق و جبلون أمال، مرجع سابق، ص 57.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

المبحث الثالث: رؤية استراتيجية لتفعيل دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في

مجال مكافحة الفساد المحلي

"يكثر الحديث عن البلدية وأعراض الفساد الذي تعانيه أجهزتها والذي ينعكس بشكل واضح في قصور تطبيق اللوائح والقوانين الخاصة بعدد كبير من هذه الأجهزة، وتؤدي مواطن الضعف والخلل في أداء البلدية وأجهزتها إلى تفشي ظاهرة الفساد، إلا أن التعامل مع الظاهرة بقي في إطار المعالجة السياسية، ولم يخضع لدراسة منهجية موضوعية للوقوف على مظاهر الخلل وممارسات الفساد، فرغم الضغوط الرقابية والسياسية المتزايدة على جهاز البلدية لا تزال تلك المظاهر قائمة إن لم تكن متزايدة"¹، فلا بد من توفر نية محاربة الفساد بشتى الوسائل.

"إن تعقد ظاهرة الفساد وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة تقتضي تبني استراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة"².

فلا تكون استراتيجية ظرفية تعالج مسائلا في وقتها دون النظر إلى المستقبل، كما يشترط أن تتميز بالاستمرارية، بمعنى أن تستمر لأطول فترة ممكنة، وهي عناصر ضرورية للتصدي لظاهرة الفساد.

"وتعد الرقابة صمام الأمان ضد الفساد، كما تعد العملية الرئيسية في الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، وهي بهذا تعد أولى حلقات الإصلاح، فمهمة الرقابة تنصب إلى حد كبير على مكافحة الفساد والعمل على الحيلولة دون وقوعه."³

فالرقابة الإدارية هي الآلية التي من خلالها يمكن تحديد مواطن الفساد والعمل على مكافحتها، في جميع الميادين، بما فيها المداولات البلدية التي لم تسلم من تفشي معضلة الفساد، لذلك وجب إخضاعها للرقابة الإدارية للحد من انتشار هذه الظاهرة.

ولتفعيل دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مكافحة الفساد المحلي، وجب بناء جهازي إداري رقابي قوي ونزيه مع إبعاده عن جميع المؤثرات التي تؤثر على أداء عمله، مما يسمح له بإزالة جميع الثغرات التي تؤدي إلى الفساد، ويكون سير المداولات البلدية وفق مبادئ الشفافية والوضوح وتغليب المصلحة العامة.

1 جريدة القبس الكويتية، "معالجة الفساد في البلدية ممكنة"، في: <https://alqabas.com/article/285369>، أطلع عليه يوم: 2020/04/23.

2 بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، (رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة وهران)، 2012-2013، ص 25.

3 نجار لويذة، مرجع سابق، ص 238.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

إضافة إلى "وضع الحلول الصحيحة لمعالجة الفساد باستخدام التقنية الحديثة والرقابة الإلكترونية، على اعتبار أن هذه الأجهزة لا يمكن أن تُساوم كما هو معمول به في جميع دول العالم، وذلك بالاستخدام الأمثل لمختلف الوسائل الإلكترونية التي تسهم في مكافحة الفساد."¹

ويُعَدّ الاستثمار في العنصر البشري من أهم العوامل التي تؤدي إلى مكافحة الفساد في المداولات البلدية، حيث يجب العمل على اكتسابه للكفاءة والمهارة في التسيير، وأن يتولى منصب الرئيس أو الأعضاء من يستحقه دون المحاباة والوساطة والمال، حتى يستطيع القيام بوظيفته على أكمل وجه.

حيث تكون الأيام الدراسية والملتقيات العلمية، التي تقدم شروحات حول البلدية بصفة عامة والمداولات بصفة خاصة، بمثابة عوامل تسهم في تكوين فكر تسييري لدى المنتخبين المحليين وبصفة خاصة رؤساء البلديات، حيث أن أغلبهم يفتقر للتكوين العلمي ومستلزمات الوظيفة، وهي منطلقات ينطلق منها المنتخبون المحليون من أجل التداول في موضوع معين بما يضمن ابتعادهم عن كل أشكال الفساد وتعزيز الحكم الراشد على المستوى المحلي.

ولا يتم إغفال دور المساءلة، حيث يتم إخضاع المنتخبين المحليين للمساءلة، من خلال طلب توضيحات حول جدوى الصفقات العمومية وكلفتها وما هي الفائدة المرجوة منها، وهل ستضيف شيئاً جديداً أو مفيداً للبلدية وللمواطن، فمن خلال هذه الاستفسارات يشعر المنتخب المحلي بضرورة القيام بمهامه على أكمل وجه وإلا تعرض للمساءلة.

"وتلعب المنظومة القيمية في أي مجتمع دوراً مساعداً أو مُثَبِّطاً لانتشار الفساد، وعليه فإن التقليل من حِدّة هذا المتغير سينتج عنه لزماً تقلص في انتشار الفساد"²، فالقضاء على الأخلاق الفاسدة لدى المنتخبين المحليين يساعد على القضاء على جميع مظاهر الفساد في البلديات وخاصة في المداولات البلدية، والتي تعتبر لبّ العمل البلدي.

ويجب كذلك خلق بيئة مشجعة لمكافحة الفساد في المداولات البلدية، بمعنى تهيئة الظروف المناسبة للقيام بكل الجهود سالفة الذكر في سبيل تفعيل دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في محاربة جميع مظاهر الفساد المحلي.

وإضافة إلى ما سبق ذكره، تبرز مسألة غاية في الأهمية وهي وجود إرادة سياسية تدعم الجهود المبذولة في سبيل تفعيل دور الرقابة الإدارية على مستوى البلديات في دحض الفساد وتعزيز الشفافية ومبادئ الحكم الراشد في العمل البلدي.

1 داود سلمان داود، "الفساد الإداري والمالي في العراق (أسبابه، أنواعه، مظهره، وسبل معالجته)"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، المجلد 10، العدد 30، 2015، ص 108.

2 خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة)، 2011-2012، ص 149.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

خلاصة الفصل الثالث

تعتبر الصبغة التي تغطي على المجالس الشعبية البلدية هي المداولات، على أساس أن هذه المجالس هي تداولية، أي تتداول في كل ما يخص الشأن المحلي، لذلك فهي عرضة للفساد بحكم طبيعتها.

الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي:

- العقبات والاستراتيجيات -

ويتجلى الفساد بصفة رئيسية في الصفقات العمومية وتزوير المحررات الرسمية أو تزوير المداولة، فبالنسبة للأولى فإن ارتباطها بالمال كافٍ لرؤية حجم الفساد فيها، حيث يظهر ذلك من خلال مخالفة أحكام الصفقات العمومية قبل الشروع في الاستشارة وأثناء فحص العروض و بعد تخصيص الصفقة ومخالفات أخرى تتعلق بأحكام التأشير، أما الثانية فتتعلق بتزييف الحقائق وتغييرها من أجل مصالح أفراد أو جماعات معينة، ولعل جرّ منتخبين محلين إلى المحاكم بتهم تزوير المداولات البلدية بمثابة دليل على تفشي الفساد فيها ما من شأنه أن يؤثر على جهود الدولة التنموية محلياً ووطنياً.

مظاهر الفساد التي تم ذكرها عملت الرقابة الإدارية على مكافحتها، ففي مجال الصفقات العمومية أُلزمت المصلحة المتعاقدة بتقديم تقرير يسمى تقريراً تقييمياً تصف فيه ظروف وكلفة إنجاز المشروع يُرسل إلى جهة الرقابة والتي تصادق عليه، وفي هذه الحالة للمصلحة المتعاقدة أن تصدر أمراً بانطلاق الأشغال، ويبدأ من هذا التاريخ حساب آجال الإنجاز أو تصحيح الأخطاء إذا كان ملف الصفقة يحوي أخطاء يمكن تداركها، في هذه الحالة تطلب الجهة الوصية من المصلحة المتعاقدة تصحيحها أو إبطال المداولة في حالة وجود مخالفة في وثائق الصفقة أو في إجراءات إبرامها، ويكون الإبطال بقرار معلّل.

وفي مجال المحررات الرسمية، فإنها تخضع للتصديق أو البطلان أو الحلول، فالتصديق على المداولات البلدية هو الآلية التي من خلالها تبرز السلطة الوصية أن هذه المداولات لا يعترها أي نوع من أنواع الفساد، وبالتالي قابليتها للتنفيذ، أما البطلان فإنه يعني أن المداولات البلدية يشوبها الكثير من الفساد والتزوير وبالتالي فهي ملغاة، وبخصوص الحلول فهو الآلية التي من خلالها يحل الوالي محل رئيس البلدية، على اعتبار أن الأخير لم يقم بالمهام الموكلة إليه وبالتالي عرض مصالح المواطنين والبلدية للتعطيل، ما يعتبر نوعاً من الفساد وجب مكافحته من خلال سلطة الحلول.

وكروية استراتيجية لتفعيل دور الرقابة الإدارية على المداولات البلدية في مكافحة الفساد وجب بناء جهاز إداري رقابي فعّال للقيام بهذه المهمة بعيداً عن جميع المؤثرات واستخدام التقنيات الحديثة في الرقابة الإلكترونية، وأهم شيء هو الاستثمار في العامل البشري، من خلال التدريب لرفع كفاءته، وتنظيم المنتقيات والندوات التي من شأنها تعزيز مفاهيم الشفافية في التسيير والابتعاد عن الفساد، إضافة إلى تنمية المنظومة القيمية للأفراد والجماعات و الأهم من كل هذا هو توفر إرادة سياسية من أجل محاربة الفساد لدى القادة والمسؤولين.

الخاتمة

يعتبر الفساد من أهم العوامل التي تؤثر في الجهود التنموية للدولة الجزائرية، ويضعف من قدراتها لتلبية حاجات مواطنيها وإشباع رغباتهم.

فعلى المستوى البلدي، يستشري الفساد بصورة كبيرة في المداوالت البلدية، حيث يعمل كل عضو بلدي على تلبية حاجاته الخاصة أو حاجات من انتخبوه أو مقربيه ولو على حساب المصلحة العامة.

لذلك أقرّ المشرّع جملة من القوانين التي من شأنها مكافحة الفساد والتصدي له، من خلال فرض الرقابة الإدارية على المداوالت البلدية من خلال سلطات التصديق، الإلغاء والحلول، وهذا من أجل ضمان مبادئ الحوكمة المحلية وتكريسها لدى العضو البلدي.

فمن خلال التصديق تعطي السلطة المركزية الضوء الأخضر للانطلاق في العمل بمخرجات المداوالت البلدية، وهو الإذن الذي يكون نابعاً من كون الأخيرة لا يعترتها أي نوع من الفساد ولا تتعارض مع المصلحة العامة للدولة.

ولكن الأمر الذي يدعو للاستفهام هو أنه ورغم أن المشرّع الجزائري قد أوضح فيما يخص التصديق الصريح والضمني إلا أنه من النادر أن تشرع البلديات في تنفيذ مداولاتها بعد مرور الفترة الزمنية المحددة في القانون، هل يرجع ذلك إلى قوة السلطة المركزية في مقابل ضعف الهيئات اللامركزية أم لاعتبارات أخرى؟

وفيما يخص الإلغاء، فإن المشرّع الجزائري قد حدّد مواضيع يكون فيها الإلغاء مطلقاً، وتتمثل في مخالفة القوانين و المساس برموز وشعارات الدولة إضافة إلى تحرير المداولة بغير اللغة العربية، أما فيما يتعلق بالإلغاء النسبي فقد حصره بصفة أساسية في مشاركة من تكون له مصلحة شخصية أو لأحد أصوله أو فروعها في موضوع المداولة.

وبالنسبة لسلطة الحلول فإنها تتعلق أساساً بوجود اختلالات في المداولة البلدية لم تقم البلدية بإصلاحها أو القيام بمهامها، فتقوم السلطة المركزية بالقيام بها حتى لا يتم تعطيل مصالح البلدية والمواطنين على حدّ سواء.

إن المتأمل لسلطتي الإلغاء والحلول يلاحظ أنهما بمثابة حبل في رقبة البلديات، حيث أن أي خطأ منها يؤدي إلى أخذ السلطة المركزية لمكانهما، وكأن المشرّع الجزائري نظرياً يعمل على معالجة الاختلالات التي تحدث في المداوالت البلدية لكن عملياً فهو يسعى للأخذ بالمركزية على حساب اللامركزية.

والملاحظ أنه ورغم تشدد المشرع الجزائري في مسألة الرقابة على المداوالات البلدية إلا أن الفساد فيها لم يعرف طريقاً للخروج، بل وتم ابتكار حيل لاستغلال الثغرات القانونية لتحقيق منافع شخصية.

ويتجلى الفساد في المداوالات البلدية بصورة رئيسية في الصفقات العمومية والمحركات الرسمية، فبالنسبة للأولى فإن ارتباطها بالمال كافٍ لتفسير الفساد، حيث يعتبر المال المحرك الأساسي لكل أشكال الفساد وعاملاً مهماً ومساعداً على انتشاره، أما المحركات الرسمية فهي لا تقل شأنًا عن الصفقات العمومية حيث أنها تتعرض للتزوير وتزييف الحقائق بغية تحقيق مصالح شخصية لفرد أو مجموعة أفراد.

وتناولت الدراسة موضوع دور الرقابة الإدارية على المداوالات البلدية في مكافحة الفساد وتوصلت إلى مايلي:

- تشدد المشرع الجزائري في موضوع الرقابة الإدارية على المداوالات البلدية في مقابل استشراف الفساد وازدياده، الأمر الذي يؤدي إلى عرقلة قيام المجالس الشعبية البلدية بأدوارها التنموية على المستوى المحلي.
- الرقابة الإدارية على المداوالات البلدية تسهم في التقليل من الفساد وليس القضاء عليه، على اعتبار تكييف المفسدين مع كل القوانين، وبالتالي الحيلولة دون معرفة الجهات المختصة بالفساد لوجوده أو مرتكبيه، فتطور القوانين يؤدي إلى تطور أساليب الفساد.
- تدخل عوامل ووسائط معينة في تولي المناصب في البلديات ما أدى إلى ضعف قيام المنتخب المحلي بالمهام المكلف بها على أكمل وجه.
- تعدد صور الرقابة الإدارية على المداوالات البلدية لم يسهم في القضاء على الفساد في البلديات، فتوفر الترسنة القانونية لا يعني بالضرورة وجود الحلول لمكافحة الفساد أو الحد منه.
- مسؤولية البلديات عن نتائج القرارات التي تتخذها من خلال مداوالاتها رغم مرورها على السلطة المختصة بالتصديق أو الإلغاء أو الحل.
- سلطة الإلغاء التي تتمتع بها السلطة المركزية أدت إلى عرقلة عمل البلديات عوض أن تكون أداة لترشيد قراراتها وسياساتها التنموية المحلية.

وبناءً على ما سبق تم طرح التوصيات التالية:

- حتمية الاستثمار في العنصر البشري المؤهل لشغل المناصب.
- بناء جهاز رقابي فعال وإبعاده عن جميع المؤثرات، والعمل على استقلالته في اتخاذ القرار.

- تنمية وتطوير المنظومة القيمية للعضو البلدي بما يساعد على الابتعاد عن الفساد بشتى أنواعه.
- استخدام الرقابة الإلكترونية بما يتناسب مع متطلبات العصر.
- حشد جميع الإمكانيات من أجل محاربة الفساد في المداوول البلدية، مع توفر إرادة سياسية للقيام بذلك.

قائمة المراجع

أ- القرآن الكريم:

1- الآية 41 من سورة الروم.

ب- المعاجم:

1- القاموس المحيط لمجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، دار الحديث، القاهرة، 2008.

ت- الكتب:

- 1- أحمد دولاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، ب ط، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2016).
- 2- أعزيز نور الدين ، الرشوة والفساد الإداري وأثرهما على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، (الجزائر: دار الخلدونية، 2015).
- 3- التّبر سمير ، الفقر والفساد في العالم العربي، ط1، (لبنان: دار الساقى، 2009).
- 4- العمروسي أنور والعمروسي أمجد، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، ط2، (مصر: دار النشر الذهبي، ب ت).
- 5- القبيلات حمدي سليمان، نقلاً عن القباني بكر، الرقابة الإدارية، ب ط، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1978).
- 6- السيد عبد الفتاح، أباطرة الفساد، ب ط، (القاهرة: دار الحياة للنشر والتوزيع، 2011).
- 7- الجيوس عبد الله محمد ، الفساد: مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه، رؤية قرآنية، (الرياض: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، 2003).
- 8- النعيمي محمد عبد العال وآخرون، طرق ومناهج البحث العلمي، ب ط، (الأردن: مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2015).
- 9- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، ب ط، (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013).
- 10- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط5، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2019).
- 11- _____ ، شرح قانون البلدية، ب ط، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2009).
- 12- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، ب ط، (الجزائر: دار الهدى، 2010).
- 13- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر -، ط1، (الجزائر: دار الراية للنشر والتوزيع، 2015).

قائمة المراجع

- 14- تيغزة زهرة وآخرون، منهجية البحث العلمي وتقنياته في العلوم الاجتماعية، ط1، (برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، 2019).
- 15- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ب ط، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2004).
- 16- خير الله داود وآخرون، الفساد وإعاقة التغيير والتطور في العالم العربي، ط1، (قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015).
- 17- شلي محمد، المنهجية في التحليل السياسي المفاهيم، المناهج، الاقتربات، والأدوات، (الجزائر: ب د ن، 1997).
- 18- شيحا إبراهيم عبد العزيز ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، ب ط، (القاهرة: دار أبو العزم للطباعة، 2001).
- 19- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ب ط، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982).
- 20- عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، ب ط، (الجزائر: دار الهدى، 2011).
- 21- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، (مصر: دار النهضة العربية، 2008).
- 22- معاينة محمود محمد ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط1، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011).

ث- المقالات:

- 1- خضري حمزة، "الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 07، جامعة المسيلة، جوان 2012.
- 2- داود سلمان داود، "الفساد الإداري والمالي في العراق (أسبابه، أنواعه، مظاهره، وسبل معالجته)"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 10، العدد 30، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، 2015.
- 3- دحامنية عبد الله، "رقابة الوالي على مداوات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني و الواقع العملي"، حوليات جامعة الجزائر 1، ج3، العدد 32، سبتمبر 2008.

قائمة المراجع

- 4- رايس سامية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 12، جامعة تبسة، ب ت.
- 5- صالحى عبد الناصر، "أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 2، المركز الجامعي البيض، ديسمبر 2014.
- 6- عبد الرحيم نادية، "الفساد في مجال الصفقات العمومية وآليات مكافحته على ضوء قانوني الفساد والصفقات العمومية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 09، المركز الجامعي لتامنغست، سبتمبر 2015.
- 7- عطا الله خليل، "مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009.
- 8- قحف عمار وآخرون، "المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، سوريا، العدد 4، سبتمبر 2018.
- 9- كردودي صبرينة و وصاف عتيقة، "الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي)"، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 07، جامعة بسكرة، 2016.

ج- المداخلات العلمية:

✓ بالعربية:

- 1- العجمي محمد، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الخامس الذي نظمه مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، الموسوم بعنوان: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، يومي 03 و04 ماي 2009.
- 2- الغامدي عبد الله بن سعد، "دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى العلمي الذي نظمته كلية العلوم الاستراتيجية، الأردن، بعنوان: الجرائم المستحدثة في ظل المتغيرات والتحول الإقليمي والدولي، في الفترة من 2 إلى 4 سبتمبر 2014.

قائمة المراجع

3-بوضياف عمار، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الخامس الذي نظمه مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، الموسوم بعنوان: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، يومي 03 و 04 ماي 2009.

4-ذبيح هشام وصحراوي عبد العزيز، " الإطار المفاهيمي للفساد وأثره على القطاعين العام والخاص"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني الذي نظمته جامعة المسيلة، يوم 2019/03/06.

✓ بالأجنبية:

1- Jeff Lovitt, "Transparency International and Combating Corruption", Presented Network at 4th Training Seminar of the OLAF Anti-Fraud Communicators' (OAFCN): Deterring Fraud by Informing the Public, 24-25-26 November 2004.

ح-محاضرات الأساتذة:

1-بن مرزوق عنترة، محاضرات مقياس الرقابة الإدارية، للسنة الأولى ماستر إدارة محلية، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2018-2019.

2-خوني يوسف، محاضرات في مادة الأخلاقيات الوظيفية، موجهة للسنة الثانية ماستر إدارة محلية، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2019-2020.

3-مسكين عبد الحفيظ ، دروس في مقياس الفساد وأخلاقيات العمل، للسنة الثانية علوم تجارية، جامعة جيجل، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، 2016-2017.

4-ينون أمال ، محاضرات في الفساد وأخلاقيات العمل، لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة جيجل، 2016-2017.

خ- المذكرات والأطروحات الجامعية:

✓ أطروحات الدكتوراه:

1- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة)، 2012-2013.

- 2- حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة تلمسان)، 2016-2017.
- 3- نجار لويظة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة قسنطينة)، 2013-2014).

✓ رسائل الماجستير:

- 1- أمغار خديجة، جريمة التزوير في المحررات الرسمية، (رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر1)، 2013-2014.
- 2- بربش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، (رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2012-2013.
- 3- بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، (رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة وهران)، 2012-2013.
- 4- بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، (رسالة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة)، 2010-2011.
- 5- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، (رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر)، 2002-2003.
- 6- بوتهلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11/10، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي)، 2013-2014.
- 7- بوسعيد باديس، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيم وسياسات عامة، جامعة تيزي وزو)، 2014-2015.
- 8- بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، (رسالة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي)، 2013-2014).

قائمة المراجع

- 9- خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة)، 2011-2012.
- 10- فرح جبريل عبد القادر جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية الديمقراطية، (رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي)، 2011.
- 11- فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي)، 2013-2014.
- 12- صالحى سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، (رسالة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة)، 2008-2009.
- 13- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، (رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة)، 2012-2013.
- 14- كرباطو عز الدين، النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2011-2012.
- 15- لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، (رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2012-2013.
- 16- مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو)، 15 جوان 2015.
- 17- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، (رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2014-2015.

✓ مذكرات الماستر:

- 1- أوبليل رشيدة وكركاش صيرينة، بطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي، (مذكرة ماستر في القانون الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، جامعة تيزي وزو)، 2017.

قائمة المراجع

- 2- أومدور مايسة و شايب باية، رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، (مذكرة ماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة قلمة)، 2016-2017.
- 3- بلعباس إبراهيم، نظام المداولات في قانون الجماعات المحلية في الجزائر، (مذكرة ماستر في القانون، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة)، 2015-2016.
- 4- بلمبروك العربي، البلدية كهيئة عدم تركيز، (مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2016/06/04.
- 5- بودحوش راضية و بودحوش صونية، الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر: خطوة نحو إرساء الحكم الرشيد، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة بجاية)، 2016-2017.
- 6- بولمخ سليم و بوفلفل خالد، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12، (مذكرة ماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة قلمة)، 2016-2017.
- 7- بن سعدة محمد، نظرية المؤامرة في تحليل الصراعات الدولية، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص العلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة خميس مليانة)، 2019/06/24.
- 8- جبابرية توفيق و جبلون أمال، الشفافية كآلية لمكافحة الفساد في الإدارة المحلية دراسة حالة بلدية سدراتة، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص الحوكمة المحلية والتنمية السياسية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قلمة)، 2013-2014.
- 9- جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، (مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة)، 2018-2019.
- 10- حمدي خديجة و بلحاج هجيرة، التنظيم الإداري في الجزائر، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص تسيير وإدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة معسكر)، 2016-2017.

قائمة المراجع

- 11- خوالدي زين الدين، آليات مكافحة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي 247/15، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2015-2016.
- 12- رداوي حفيظة و لعدي ميلود، دور البلدية في التنمية المحلية بين الضرورة الاقتصادية ومحاذير الرقابة، (مذكرة ماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2017-2018.
- 13- زرواق خديجة، نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2016-2017.
- 14- سخرىو رشيدة و رحمانى يسمينة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الطابع الإداري و إشكالية التوجه الاقتصادي، (مذكرة ماستر في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بجاية)، 2017/06/21.
- 15- شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مستغانم)، 2016-2017.
- 16- شيخى أمال، جريمة التزوير في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي و علوم جنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة)، 2018-2019.
- 17- قمومن رفيق و بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية وآثارها على استقلالية الجماعات المحلية، (مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أدرار)، 2018-2019.
- 18- مشري جمال، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة المسيلة)، 2017-2018.
- 19- مغراوي خديجة، جرائم الصفقات العمومية في ظل تعديلي قانون الصفقات العمومية وقانون مكافحة الفساد، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة)، 2014-2015.
- 20- مناصرية رشيدة، جنحة المحاباة في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي)، 2014-2015.

د- النصوص القانونية:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 03 جويلية 2011.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، ليوم 7 مارس 2016.
- 3- الأمر 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتضمن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخ في 01 سبتمبر 2010.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، يوم 07 أكتوبر 2010.
- 5- المرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المتضمن تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية، العدد 18، سنة 2011.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المادة 02، مارس 2016.
- 7- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، ط2، 2014.
- 8- جامعة الدول العربية، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المؤرخة في: 21 ديسمبر 2010، المادة 2، المتعلقة بأهداف الاتفاقية.

ذ- المواقع الإلكترونية:

✓ بالعربية:

- 1- بن عطية أحمد، "التحقيق مع الأمين العام ومير العنصر بتهمة تزوير محررات بوهران" في: www.elhiwar.com/ar/22063، أطلع عليه يوم: 2020/04/26.
- 2- بوعاتي جلال، "أجهزة مراقبة الصفقات العمومية غير فعالة" في: www.elkhabar.com/press/article/150863، أطلع عليه يوم: 2020/04/25.

قائمة المراجع

- 3- جريدة القبس الكويتية، "معالجة الفساد في البلدية ممكنة"، في:
<https://alqabas.com/article/285369>، أطلع عليه يوم: 2020/04/23.
- 4- معجم المعاني الجامع، تعريف المداولة، www.almaany.com، تاريخ الاطلاع: 2020/02/28،
الساعة: 08:16
- 5- مغاوري شلبي، الفساد مارد يهدد التنمية، مجلة عالم التطوع العربي، مقال منشور في موقع إسلام أون لاين،
www.islam-online.net، تاريخ الاطلاع: 2020/03/13.
- 6- وتوت علي، توصيف ظاهرة الفساد، [www.annaba.org/nba home/NBA79/019.htm](http://www.annaba.org/nba_home/NBA79/019.htm)،
أطلع عليه يوم: 2020/03/01.

✓ بالأجنبية:

Norman Abjorensen, "Combating corruption", At: www.kas.de , p 20,
see: 06/03/2020.

Dictionnaire LAROUSSE, le petit Larousse illustré, Paris : 21 rue du
Montparnesse 75283 paris cedex, www.edition-larousse.fr.

ملخص الدراسة

ملخص الدراسة

تعتبر المداولات البلدية بيئة مناسبة لتفشي الفساد بجميع صوره، ففي الجانب المالي فإنه يتجلى في الصفقات العمومية، وفي الجانب الإداري هو تزوير المداولة البلدية، وهي عوامل تؤثر على الجهود التنموية المحلية.

لذلك، فإن المشرّع وضع آلية الرقابة الإدارية على المداولات البلدية بهدف محاربة الفساد، من خلال صور التصديق، الإلغاء، والحلول، من أجل تعزيز مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي.

غير أن هذه الجهود تصطدم بالواقع الذي يظهر سرعة وانتشار الفساد في المداولات البلدية، حيث تعجّ المحاكم بالقضايا التي يتورّط فيها المنتخبون المحليون.

ومن هذا المنطلق، وجب بناء استراتيجية فعّالة لمكافحة الفساد في المداولات البلدية، من خلال الاستثمار في العامل البشري وتكوينه تكويناً علمياً يتناسب مع المنصب الذي سيشغله، وبناء جهاز رقابي فعّال يمتاز بالسرعة في اكتشاف الأخطاء ومعالجتها، و نشر استخدام الرقابة الإلكترونية، وعقد الندوات العلمية التي تتناول المداولات البلدية، وتعزيز مبادئ الحوكمة المحلية، والأهم من ذلك كله هو توفر إرادة سياسية للقيام بما سبق ذكره.

Municipal deliberations are an appropriate environment for corruption in all its forms. On the financial side, it manifests itself in public deals, and on the administrative side is the falsification of municipal deliberations, which are factors that affect local development efforts.

Therefore, the legislator has established a mechanism for administrative control of municipal deliberations with a view to fighting corruption, through forms of ratification, cancellation, and solutions, in order to promote principles of good governance at the local level.

However, these efforts collide with the reality that shows the speed and prevalence of corruption in municipal deliberations, as the courts are filled with cases involving local voters.

From this standpoint, an effective strategy to combat corruption in municipal deliberations must be built by investing in the human factor and creating a scientific formation commensurate with the position that it will occupy, and building an effective monitoring device that is quick to detect and address errors, and spread the use of electronic monitoring, and the holding of scientific seminars that deal with municipal deliberations, strengthening the principles of local governance, and most of all, it provides political will to do the aforementioned.

الملاحق

الملحق: 1

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية نسخة

من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي لبلدية بن داود

جلسة يوم : الأثنين 18 سبتمبر 2017

في عام ألفين وسبعة عشر وفي الثامن عشر من شهر سبتمبر وعلى الساعة الثانية زوالا
اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي في المكان العادي للجلسات بقاعة المداوات للبلدية بموجب
الاستدعاءات المؤرخة في: 2017/08/22 تحت رقم: 2017/980 برئاسة السيد/ الطاهر صيدون
رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ومحضور السادة: خضر بوعشرين- جمال بن جدي- حسين بوزنل- الطاهر بلقندوز- العياشي لباشيش
الخير لشهب- محمد بولقرون- حكيم بن زواد- موسى شعباني- عبد القادر بن بريمة- مقران بن زيان
الممثلون بوكالة: لا شيء

الغائبون بعذر: -كمال بن طكوك- السعيد بملولي- ساعد العوي

الغائبون بدون عذر: لا شيء

أمين الجلسة: رايح فراح أمين عام بالبلدية

نص المداولة

بعد افتتاح الجلسة من طرف السيد الرئيس مرحبا بالسادة الحاضرين حيث ذكرهم بالقانون
رقم: 10/11 المؤرخة في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية و لا سيما المادة 182 منه ثم تطرق
مباشرة الى النقطة المدرجة في جدول الأعمال المتمثلة في المصادقة على إجراء تحويلات من باب
إلى باب داخل قسم التسيير بالميزانية الإضافية لسنة 2017 لتدعيم أجور و مرتبات المستخدمين
الدائمين و المتعاقدين وهي مفصلة حسب الجدول المرفق
أعضاء المجلس الشعبي البلدي بعد سماع عرض الرئيس وبعد النقاش وبعد التداول صادقوا بالأغلبية
على إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل قسم التسيير بالميزانية الإضافية لسنة 2017
حسب الجدول المرفق بهذه المداولة.

ملتزمين المصادقة من السلطة الوصية

حررت هذه المداولة في نفس الساعة واليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه.

رئيس المجلس الشعبي البلدي



ولاية: برج بوعريش
دائرة: منصورة
بلدية: بن داود

رقم: 41 / 2017
موضوع المداولة

المصادقة على إجراء
تحويلات من باب إلى
باب داخل قسم التسيير
بالميزانية الإضافية
لسنة 2017

العدد الرسمي للأعضاء: 15
عدد الأعضاء الحاضرين: 12
عدد الأعضاء الغائبين: 03

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية : برج بوعريش
 دائرة : متصيرة
 بلدية : بن داود

جدول اجراء تحويلات من باب الى باب داخل قسم التسجيل بالميزانية الاضافية لسنة 2017
 ملحق المداولة رقم: 2017/41 المورخة في 2017/09/18

المبلغ الجديد بعد التاعميم	المبلغ المدعم	المبلغ المقتد في الميزانية الاضافية	المواد المحول اليها	المواد المحول منها	المبلغ الباقي في المادة بعد التحويل	المبلغ المحول	المبلغ المقتد في الميزانية الاضافية	المواد المحول منها
40 605 869,11	10 710 422,46	29 895 446,65	610	600	0,00	250 000,00	250 000,00	600
28 323 295,17	7 598 532,02	20 724 763,15	611	602	10 000,00	900 000,00	910 000,00	602
24 685 167,75	5 232 885,38	19 452 282,37	618	603	21 039,99	550 000,00	571 039,99	603
93 614 332,03	23 541 839,86	70 072 492,17	المجموع	604	4 190 000,00	1 500 000,00	5 690 000,00	604
				605	2 670 000,00	4 000 000,00	6 670 000,00	605
				606	40 000,00	650 000,00	690 000,00	606
				607	500 000,00	100 000,00	600 000,00	607
				608	4 600 000,00	3 600 000,00	8 200 000,00	608
				609	2 050 000,00	400 000,00	2 450 000,00	609
				629	180 000,00	180 000,00	360 000,00	629
				630	50 000,00	1 150 000,00	1 200 000,00	630
				631	1 250 000,00	1 000 000,00	2 250 000,00	631
				633	7 000 000,00	280 000,00	7 280 000,00	633
				634	5 800 000,00	3 800 000,00	9 600 000,00	634
				635	1 230 000,00	50 000,00	1 280 000,00	635
				639	90 000,00	800 000,00	890 000,00	639
				661	10 000,00	40 000,00	50 000,00	661
				662	1 350 000,00	1 700 000,00	3 050 000,00	662
				663	45 000,00	100 000,00	145 000,00	663
				664	330 000,00	250 000,00	580 000,00	664
				665	200 000,00	200 000,00	400 000,00	665
				666	1 400 000,00	200 000,00	1 600 000,00	666
				667	20 000,00	200 000,00	220 000,00	667
				668	100 000,00	350 000,00	450 000,00	668
				669	52 797,24	791 839,86	844 637,10	669
				672	0,00	500 000,00	500 000,00	672
				المجموع	33 188 837,23	23 541 839,86	56 730 677,09	

بن داود في: 2017/09/18
 رئيس المجلس الشعبي البلدي



صبروان الطاهري
 رئيس المجلس الشعبي البلدي



امين خزينة برتبة...
 منصورية...
 عبد الحميد...

- الملحق 2 -

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

نسخة

من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي لبلدية بن داود

جلسة يوم : الاثنين : 2019 /04/15

في عام ألفين وتسعة عشر وفي : الخامس عشر من شهر أفريل على الساعة الثانية زوالا(14:00)
اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي في المكان العادي للجلسات بقاعة المداوات للبلدية بموجب
الاستدعاءات المؤرخة في: 2019/04/09 تحت رقم: 2019/537 برئاسة السيد: نايلي محمد بصفته رئيسا
بحضور السادة: العياشي لما شيش - الخير لشهب - مقران بن زيان - كحيل عبد الكريم - اعمر موسى
قربني عيسى - جلول بوهاالي - عبد العزيز بن جدي - بن عشرين لخضر - أعمار نغزة - بن زواد البشير
الممثلون بوكالة: سليمان ديل أناب عنه بوكالة محمد نايلي الغائبون بعذر: لخضر كرعبي - إسماعيل صغيري
الغائبون بدون عذر: لاشيء
الدورة : غير عادية

أمين الجلسة : رابح فراح أمين عام للبلدية

نص المداولة: بعد افتتاح الجلسة من طرف الرئيس مرحبا بالسادة الحاضرين ، تطرق مباشرة الى النقطة المدرجة
في جدول الأعمال وهي المصادقة على فتح اعتماد مالي مسبق في قسم التسيير ويسوى لاحقا بالميزانية الإضافية لسنة
2019 ، بعدها السيد الرئيس أعلم السادة الحاضرين بأن البلدية استفادت من إعانة مالية متمثلة في منحة التوزيع
بالتساوي بمبلغ : 66.027.000.00 دج وهي مخصصة لدفع النفقات الإجبارية لا سيما أجور الموظفين ومؤخراتها
وكذا مصاريف الكهرباء والغاز والماء والتأمين ، حسب برقية السيد والي ولاية برج بوعرييج . تحت رقم : 2019/74
بتاريخ: 2019/03/12 ، وإعانة مخصصة للنقل المدرسي بمبلغ : 2.000.000.00 دج وإعانة مخصصة للتغذية المدرسية
من ميزانية الولاية بمبلغ : 500.000.00 دج حسب برقية السيد والي ولاية برج بوعرييج تحت رقم: 2019/52
بتاريخ: 2019/02/10 وإعانة مخصصة للعملية التضامنية في شهر رمضان المعظم 2019 بمبلغ : 1.740.000.00 دج
حسب برقية السيد والي ولاية برج بوعرييج رقم : 2019/64 بتاريخ : 2019/02/20 كما تم تدعيم الإعانة
الخاصة بعملية التضامن لشهر رمضان 2019 بمبلغ : 870.000.00 دج من إعانة معادلة التوزيع بالتساوي
حسب برقية السيد والي رقم : 2019/91 بتاريخ : 2019/02/16 ، ثم قدم لهم جدول يتضمن فتح الاعتمادات
المالية المسبقة بالميزانية الإضافية لسنة 2019 ، الأعضاء بعد سماع عرض الرئيس وبعد الحوار والنقاش وبعد التداول
صادقوا بالإجماع على فتح اعتمادات مالية مسبقة في قسم التسيير ويسوى لاحقا بالميزانية الإضافية لسنة 2019
كما يلي :

قسم التسيير فرع النفقات :

الأبواب : 60 - 61 - 65 - 66 المواد : 601 - 603 - 608 - 610 - 611 - 618 - 651 - 660 - 667

قسم التسيير فرع الإيرادات :

الأبواب : 73 - 74 المواد : 739 - 740

حسب الجداول المرفقة :

رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي
نايلي محمد



رئيس البلدية

مستشار البلدية

ولاية: برج بوعرييج

دائرة : منصورة

بلدية : بن داود

رقم : 2019 /07

موضوع

المداولة المصادقة على

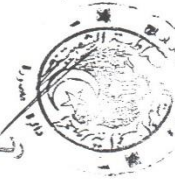
فتح اعتماد مالي مسبق

في قسم التسيير

ويسوى لاحقا بالميزانية

الإضافية لسنة 2019

العدد الرسمي للأعضاء 15
عدد الأعضاء الحاضرين 12
عدد الأعضاء الغائبين 03



2019

-الملحق 3-

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
نسخة

من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي لبلدية بن داود
جلسة يوم : الأحد 17 ديسمبر 2017

ولاية: برج بوعريش
دائرة: منصورة
بلدية: بن داود

رقم: 77/ 2017
موضوع المداولة
المصادقة على تشكيل
اللجان الدائمة للمجلس
الشعبي البلدي

في عام ألفين وسبعة عشر وفي السابع عشر من شهر ديسمبر على الساعة الثانية زوالا (14.00 سا)
اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي في المكان العادي للجلسات بقاعة المداوات للبلدية بموجب
الاستدعاءات المؤرخة في: 2017/12/06 تحت رقم: 2017/1484 برئاسة السيد/لخضر كرعي
بصفته رئيسا وبحضور السادة: محمد نايلي -مقران بن زيان-سليمان ديل-اسماعيل صغيري
عيسى قريني-موسى أعميري-الخير لشهب-العايشي لبايش - لخضر بن عشرين-أعمر نغزة
عبدالعزیز بن جدي-جلول بوهالي-عبد الكريم كحيلي-البشير بن زواد
الممثلون بوكالة : لاشي الغائبون بعدر : لاشي الغائبون بدون عذر : لاشي
الجلسة: عادية

أمين الجلسة: رابح فراح أمين عام البلدية

نص المداولة: بعد افتتاح الجلسة من طرف الرئيس مرحبا بالسادة الحاضرين تطرق مباشرة
إلى النقطة المدرجة في جدول الأعمال وهي المصادقة على تشكيل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي
البلدي بعد ذلك الرئيس ذكر السادة الحاضرين بالقانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22
المتعلق بالبلدية لا سيما المواد 31، 32، 35 منه ثم أعلمهم بأن عدد اللجان الدائمة بالبلدية هو
ثلاثة لجان دائمة كون سكان بلدية بن داود أقل من 20000 نسمة بعدها اقترح عليهم أسماء
الأعضاء المشكلين للجان الثلاثة الدائمة للمجلس الشعبي البلدي كمايلي
لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار

- العياشي لبايش
- بوهالي جلول
- اسماعيل صغيري

- محمد نايلي
- أعميري موسى

لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- البشير بن زواد
- عبدالعزیز بن جدي
- محمد نايلي

-عمر نغزة
-عبد الكريم كحيلي

لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب

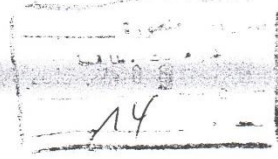
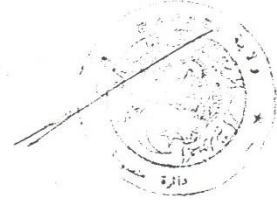
- مقران بن زيان
- الخير لشهب
- عيسى قريني

- لخضر بن عشرين
- سليمان ديل

العدد الرسمي للأعضاء
عدد الأعضاء الحاضرين
عدد الأعضاء الغائبين
00

وذلك لإعطاء تمثيل نسبي كبير يعكس التركيبة السياسية للمجلس و خلق الانسجام بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتجنب حالات الانسداد بالمجلس الشعبي البلدي أعضاء المجلس وبعد سماع عرض الرئيس وبعد الحوار والتداول صادقوا بالأغلبية على اختيار الرئيس حررت ودولت بين داود في نفس اليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه ملتصقين المصادقة من السلطة الوصية

رئيس المجلس الشعبي البلدي



-الملحق 4-

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية نسخة

من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي لبلدية بن داود

جلسة يوم : الأحد 21 جويلية 2019

في عام ألفين وتسعة وعشيرة من شهر جويلية وفي اليوم الواحد والعشرين على الساعة الرابعة مساء
اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي في المكان العادي للجلسات بقاعة المداوات للبلدية بموجب الإستدعاءات
المؤرخة في 2019/07/16 تحت رقم 967/2019 برئاسة السيد نايلي محمد بصفته رئيسا
و بحضور السادة : عبد العزيز بن جدي- خضر بن عشرين- عيسى قريبي- اعمر نغزة- جلول بوهالي- العياشي
لباشيش-البشير بن زواد - موسى عميري- الخير لشهب- مقران بن زيان- عبد الكريم كحيلي - سليمان ديبل
الممثلون بوكالة : 00
الغائبون بدون عذر: لاشيء
الغائبون بعذر: خضر كرعي- اسماعيل صغيري
الدورة: غير عادية
أمين الجلسة: رايح فراح أمين عام للبلدية

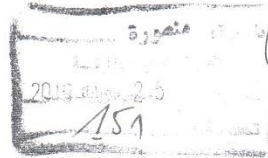
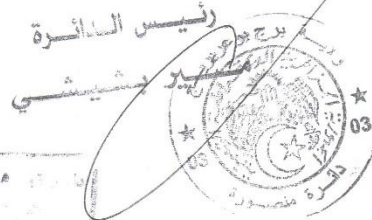
نص المداولة:

بعد افتتاح الجلسة من طرف الرئيس مرحبا بالسادة الحاضرين تطرق مباشرة إلى النقطة المدرجة في جدول
الأعمال وهي المصادقة على فتح اعتماد مالي مسبق في قسم التسيير ويسوى لاحقا بالميزانية الإضافية لسنة 2019
بعدها السيد الرئيس اعلم السادة الحاضرين بان البلدية باستفادة من إعانة مالية أخرى ضمن معادلة التوزيع
بالتساوي لسنة 2019 ، حسب إرسال السيد رئيس دائرة منصور رقم: 2019/2449 بتاريخ: 2019/07/18
المتضمن استفادة البلدية من إعانة مالية مقدرة بـ: 45.000.000.00 دج ، المتعلقة بمنحة معادلة التوزيع بالتساوي
التكميلية لسنة 2019 ، ثم قدم لهم جدول يتضمن فتح اعتماد مالي مسبق بالميزانية الإضافية لسنة 2019 ، الأعضاء
وبعد سماع عرض الرئيس وبعد الحوار والنقاش وبعد التداول صادقوا بالإجماع على فتح اعتماد مالي مسبق يسوى
لاحقا بالميزانية الإضافية لسنة 2019
بمبلغ: 45.000.000.00 دج كما يلي:
فرع النفقات: الأبواب: 61-66 المواد: 610-611 - 618-660
فرع الإيرادات: الباب: 74 المادة: 740

ملتزمين المصادقة من السلطة الوصية

حررت هذه المداولة في نفس اليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه.

رئيس المجلس الشعبي البلدي



ولاية: برج بو عريريج
دائرة: منصورة
بلدية: بن داود

رقم: 2019/23
موضوع المداولة

المصادقة على فتح اعتماد
مالي مسبق في قسم التسيير
(منحة معادلة التوزيع
بالتساوي التكميلية) 2019
ويسوى لاحقا بالميزانية
الإضافية لسنة 2019

العدد الرعي الأعضاء 15
عدد الأعضاء الحاضرين 13
عدد الأعضاء الغائبين 02

ملحق المداولة رقم 2019/23 بتاريخ: 2019/07/21

قسم التسيير


فرع النفقات :

الابواب : 66-61 المواد: 610-611-618-660

جدول فتح اعتماد مالي مسبق في قسم التسيير (منحة معادلة التوزيع بالتساوي التكميلية 2019) ويسوى لاحقا بالميزانية الإضافية لسنة 2019
* فرع النفقات

الباب	التعيين	المادة	التعيين	المبلغ المرصد في الميزانية الأولية 2019 - 01 -	مبلغ الزيادة - 02 -	المبلغ الجديد بعد الزيادة 02 + 01	تحديد الاعانة	
61	مصاريف المستخدمين	610	مرتبات المستخدمين الدائمين	13 915 179,16	16 400 000,00	30 315 179,16	معادلة	
		611	مرتبات المستخدمين المتعاقدين	9 062 134,49	10 500 000,00	19 562 134,49	التوزيع	
		618	الاعباء الإجتماعية	7 066 579,82	9 000 000,00	16 066 579,82	بالتساوي	
		مجموع الباب 61			30 043 893,47	35 900 000,00	65 943 893,47	التكميلية
66	مصاريف التسيير العام	660	تعويضات على الوظيفة لأعضاء المجلس البلدي	3 361 733,50	9 100 000,00	12 461 733,50	2019	
		مجموع الباب 66			3 361 733,50	9 100 000,00	12 461 733,50	
		مجموع البابين 66+61			33 405 626,97	45 000 000,00	78 405 626,97	

رئيس المجلس الشعبي البلدي


رئيس المجلس الشعبي البلدي
فناي

رئيس المداولة
مجلس بلديات
03
رئيس المداولة

ملحق المداولة رقم 2019/23 بتاريخ: 2019/07/21

قسم التسيير

فرع الإيرادات :

الباب : 74 المادة : 740

جدول فتح اعتماد مالي مسبق في قسم التسيير (منحة معادلة التوزيع بالتساوي التكميلية 2019) ويسوى لاحقا بالميزانية الإضافية لسنة 2019

* فرع الإيرادات

الباب	التعيين	المادة	التعيين	المبلغ المرصدي في الميزانية الأولية 2019	مبلغ الزيادة	المبلغ الجديد بعد الزيادة	تحديد الاعانة
74	الاستفادة من الصندوق البلدي للتضامن	740	معادلة التوزيع بالتساوي	- 01 -	- 02 -	02 + 01	معدلة التوزيع بالتساوي التكميلية 2019
				43 614 900,00	45 000 000,00	88 614 900,00	
			مجموع الباب 74	43 614 900,00	45 000 000,00	88 614 900,00	

رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي
نايلي محمد



رئيس الدائرة

-الملحق 5-

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

نسخة

من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي لبلدية بن داود

جلسة يوم : الأحد 17 ديسمبر 2017

لايه: برج بوعريبيج
انتر: منصورة
لدية: بن داود

رقم: 2017/67
بوضوع المداولة

موضوع المداولة

تعيين مندوب خاص

في الملحقة الإدارية

عين النوق

في عام ألفين وسبعة عشر وفي السابع عشر من شهر ديسمبر على الساعة الثانية زوالا (14.00 سا)
اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي في المكان العادي للجلسات بقاعة المداوات للبلدية بموجب
الاستدعاءات المؤرخة في: 2017/12/06 تحت رقم: 2017/1484 برئاسة السيد/خضر كرعبي
بصفته رئيسا وبحضور السادة: محمد نايلي -مقران بن زيان- سليمان ديل- اسماعيل صغيري
عيسى قريبي- موسى أعميري- الخير لشهب- العياشي لبايش - لخضر بن عشرين- أعمار نغزة
عبد العزيز بن جدي- جلول بوهاالي- عبد الكريم كحيل- البشير بن زواد
الممثلون بوكالة: لاشي الغائبون بعدر: لاشي الغائبون بدون عذر: لاشي

الجلسة: عادية

أمين الجلسة: رابح فراح أمين عام البلدية

نص المداولة: بعد افتتاح الجلسة من طرف الرئيس مرحبا بالحاضرين تطرق مباشرة إلى النقطة
المدرجة في جدول الأعمال وهي تعيين مندوب خاص بالملحقة الإدارية لقرية عين النوق، حيث ذكر
السادة الحاضرين بالقانون رقم: 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22 المتعلق بالبلدية
لا سيما المواد 133-134-135-138 منه ثم بين للسادة الحاضرين ، بأن قرى هذه المنطقة
بعيدة عن مقر البلدية وبها كثافة سكانية معتبرة تقدر بأكثر من 4000 نسمة ثم اقترح عليهم تعيين
السيد: الخير لشهب كمندوب خاص بالملحقة الإدارية لقرية عين النوق ، الأعضاء وبعد النقاش
والحوار الذي دار بينهم وبعد التداول وافقوا بالأغلبية على تعيين السيد: الخير لشهب
كمندوب خاص بالملحقة الإدارية لقرية عين النوق.

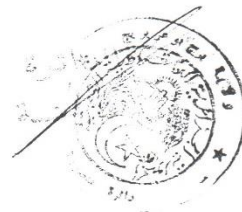
ملتزمين المصادقة من السلطة الوصية

حررت هذه المداولة في نفس الساعة واليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه.

رئيس المجلس الشعبي البلدي

العدد الرسمي للأعضاء 15
عدد الأعضاء الحاضرين 15
عدد الأعضاء الغائبين 00

ماترة: منصوره
هرموت مطايقه
بناخ
تعد: 09



استمارة معلومات



المعلومات الشخصية:

الاسم: سفيان

اللقب: العطاروي

اسم و لقب الأم: حفصية العطاروي

اسم الأب: مسعود

تاريخ الازدياد: 1984/12/18 مكان الازدياد: بسكرة

رقم الهاتف: 0663809693

البريد الالكتروني: Sofyph84@gmail.com

العنوان الشخصي: بلدية عين الخضراء ولاية الطاسية

الباكالوريا:

المعدل: 10,85 / الشعبة/التخصص: آداب وعلوم إنسانية سنة الحصول على شهادة البكالوريا: 2003

الليسانس:

تخصص الليسانس: علوم سياسية وعلاقات دولية / الدفعة/ سنة التخرج: 2007

الماستر:

تخصص الماستر: / الدفعة/ سنة التخرج:

المعدل الترتيبي للماستر: (المعدل العام)

الوضعية المهنية:

عاطل عن العمل:

موظف:

في حالة موظف:

وظيفة عمومي:

المصلحة المستخدمة:

الرتبة في العمل: بائع آمو

الصيغة:

نوع العقد:

موظف في اطار عقود:

موظف دائم:

امضاء الطالب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: العلوم السياسية

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافئتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا المعضي أدناه،

السيد (ة) سفيان العطاروي

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 200868828

الصادرة بتاريخ 12/11/2016 عن دائرة/ بلدية عين العاصم

المسجل (ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية قسم: العلوم السياسية

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

الرقابة الإدارية على مطولات المجلس الشعبي البلدي و دورها في مكافحة الفساد في الجزائر

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

التاريخ 20/06/20

امضاء المعضي



فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر
	إهداء
6 – 1	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمتغيرات الدراسة	
09	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
09	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية
12-11	المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية
13-12	المطلب الثالث: أهداف الرقابة الإدارية
14	المبحث الثاني: مفهوم المداوالت البلدية
15-14	المطلب الأول: تعريف المداوالت
16-15	المطلب الثاني: الشروط الخاصة بانعقاد المداوالت
17	المطلب الثالث: تدوين المداوالت
18	المبحث الثالث: مفهوم الفساد
19-18	المطلب الأول: تعريف الفساد
27-19	المطلب الثاني: أنواع الفساد
32-28	المطلب الثالث: هيئات مكافحة الفساد محلياً وعالمياً
33	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على المداوالت البلدية	
36	المبحث الأول: الجهات القائمة بالرقابة الإدارية

37-36	المطلب الأول: السلطة المركزية كجهة رقابة
40-37	المطلب الثاني: ممارسة الرقابة من جهات غير مركزية
41	المبحث الثاني: صور الرقابة الإدارية على المداوولات البلدية
44-41	المطلب الأول: المصادقة (التصديق)
46-44	المطلب الثاني: الإلغاء أو البطلان
49-47	المطلب الثالث: سلطة الحلول
51-50	المبحث الثالث: الطعن في قرار الوالي بخصوص المداولة البلدية
52	المبحث الرابع: أثر الرقابة الوصائية على مداوولات المجالس البلدية
53-52	المطلب الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال البلديات
53	المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال البلديات
54	المطلب الثالث: أثر سلطة الحلول على أعمال البلديات
55	خلاصة الفصل الثاني
الفصل الثالث: الرقابة الإدارية على المداوولات البلدية كآلية لمكافحة الفساد المحلي -العقبات والاستراتيجيات-	
58	المبحث الأول: واقع الفساد في المداوولات البلدية
61-58	المطلب الأول: الفساد في الصفقات العمومية
63-61	المطلب الثاني: الفساد في المحررات الرسمية
64	المبحث الثاني : انعكاسات الرقابة الإدارية على المداوولات البلدية في مجال مكافحة الفساد
67-64	المطلب الأول: انعكاساتها في مجال الصفقات العمومية
71-67	المطلب الثاني : دور الرقابة الإدارية على المداوولات البلدية في مكافحة تزوير المحررات الرسمية
74-72	المبحث الثالث: رؤية استراتيجية لتنفيذ دور الرقابة الإدارية على المداوولات البلدية في مكافحة الفساد المحلي
76-75	خلاصة الفصل الثالث

80-76	الخاتمة
91-81	قائمة المراجع
94-92	ملخص الدراسة
107-95	الملاحق
111-108	فهرس المحتويات