

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان:

الشعبة: الحقوق

التخصص: القانون الإداري

من إعداد الطالب: خميس عادل

بعنوان:

# الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد

نوقشت وأنجزت بتاريخ:

2013/ 06 /16

أمام اللجنة المكونة من السادة:

د/ قريشي محمد الأسدي ..... (م أ) بجامعة ورقلة

رئيسا.....

د/ الأخضري نصر الدين..... الأستاذ (م أ) بجامعة ورقلة..... مشرفا ومقررا

د/ القاسمي الحاسني عبد المنعم الأستاذ..... (م أ) بجامعة ورقلة..... مناقشا

السنة الجامعية: 2013/2012

## الإهداء

أهدي هذا البحث المتواضع إلى كل من يكافح ويناضل من أجل سعادة مجتمعه، وكل في عمله سواء كان بسيطاً أو فنياً أو موظفاً أو مديراً أو رئيساً أو غير ذلك من الأعمال.

إلى روح أبي رحمة الله، إلى الأم الغالية بآرك الله في عمرها التي ناظلت من أجلنا لنصل إلى هذا المستوى، إلى كل أفراد العائلة.

إلى كل طلبة LMD الثانية ماستر حقوق الدفعة الأولى 2008\_2009 .

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل .

## كلمة شكر وتقدير

أثني على الله تعالى حسن الثناء ووفقتنا في إنجاز هذا العمل المتواضع في يسر منه وعافية ، كما نسأله سبحانه أن ينفعنا بما علمنا وأن يزيدنا علما.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المحترم الذي لم يتوانى لحظة بإرشاداته وتوضيحاته، وإلى كل من قدم لنا يد المساعدة من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل

## مقدمة

تعد الرقابة الإدارية من الآليات والميكانيزمات التي تركز عليها الإدارة في جميع الدول والتي تضعها من بين الأولويات لتنفيذ إستراتيجيتها الوطنية عللي غرار الرقابة السياسية ، الرقابة البرلمانية والقضائية ، غرض مختلف هذه الرقابة هو مكافحة الفساد الحكم الصالح والراشد ن باعتبار أن الرقابة والمساءلة من الأساليب والمقومات بناء الحكم الراشد

فالرقابة الإدارية المقصود بها هي الرقابة التي تمارسها السلطات الوصاية علي كل المؤسسات والإدارية العمومية الخاضعة لرقابتها المحسدة في الرقابة الخارجية ،أو الرقابة الداخلية التي تمارس داخل الإدارة نفسها ،ولان الإدارة تعد الحلقة الأكثر عرضة لمختلف أشكال الفساد والأخص الفساد المالي يمس المال العام ،كالاختلاس ،الرشوة ،التزوير ،وتبييض الأموال ،وما يلحقه من جرائم ،وبالتالي يتعلق الأمر بالرقابة المالية علي النفقات العامة، كونها ترتبط بأموال تخص الصالح العام ،حيث يكون الالتزام والتصرف فيها دقيقان جدا،ولهذا وجب أن تفرض رقابة إدارية تمنع حدوث أي حالة من حالات الفساد

أهمية الدراسة :

أهمية موضوع الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد لها أهمية قصوى تمكن من الناحية العلمية والعملية من الناحية العلمية :نأخذ أن هذا الموضوع حضي باهتمام كبير لدي المختصين والباحثين والأكاديميين في هذا المجال،وهذا الإثراء الرصيد المعرفي في الميدان العلوم القانوني ة والإدارية ، والبحث العلمي ،إثارة إشكاليات قابلة للبحث ،كما تبرز أهمية الرقابة الإدارية في كونها أصبحت كتخصص يدرس في الجامعات من أجل تزويد الطلبة بالمعلومات وجذب إهتمامه م لهذا الموضوع الذي أضحى ضروري جدا كما يحتاج إلي دراسة معمقة ومكثفة من خلال توحيد الجهود بين الدول الهامة ،في مجال تفعيل دور الآليات الرقابة منها الرقابة الإدارية

من الناحية العملية: لقد أضحى ظاهرة الفساد في الجزائر منتشرة بشكل مخيف جدا، كما أصبحت رياضة نخبوية لا يلعبها، إلا الكبار ويحاسب عليها الصغار، فاستفحال الفساد والمؤسسات وإدارات العمومية ، ناتجة عن عدم إحكام الرقابة لوجود المجاملة والوساطة والمحاباة من أصحاب النفوذ الذين يستهينون بالقوانين ، وبالتالي فإن إعادة تفعيل بعض الأجهزة الرقابية سيجعل هؤلاء تحت رقابة أجهزة فعالية

أهداف الدراسة:

من اجل معرفة مدى فعالية الرقابة الإدارية سواء في مؤسسات الدول والمؤسسات العمومية من خلال المنظومة المؤسساتية التي أسسها المشروع في رفع مستوي الأداء ، ونزاهة الوظيفة العمومية لإبراز السبل والآليات الكفيلة للحد من الفساد.

أسباب ذاتية : وهي رغبة الباحث وميوله الشخصي في دراسة هذا الموضوع الذي ضمن التخصص تسليط الضوء علي الدور الذي تؤدي الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد ، وذلك من خلال الآليات الرقابية والتي قد تأتي في الوقت الذي تعاني فيه الجزائر من تفشى طاهرة الفساد وكثرة الصفائح ، مما جعل الباحث يدرس هذا الموضوع

مكافحة الفساد ، وبما أن كل الدول مهددة بالفساد، فلا بد من التركيز في هذه القضايا العالقة علي المستوي الوطني والدولي

مناهج الدراسة : طبيعة الموضوع تقتضي استخدام مناهج علمية :

المنهج الوصفي: وذلك بإتباع طريقة الوصف الدقيق وجمع الملوامات وتحليلها وذلك بدراسة الرقابة الإدارية من خلال توضيحها نظريا وتطبيقيا

المنهج المقارن: يقوم علي مقارنة بين القوانين الوضعية من اجل استخلاص أوجه الاختلاف والتشابه خاصة فيما يتعلق بجزء من الرقابة الإدارية وهو الموظف العمومي من خلال القوانين المقارنة التي تحدث عنه

الإشكالية الرئيسية: إلى أي مدى تكون الرقابة الإدارية وسيلة للحد من ظاهرة الفساد تضرب بيد حديد لترسيخ قيم الديمقراطية والمساءلة والشفافية، ونزاهة الوظيفة العامة؟ وتدرج عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية الآتية:

\_\_ ما مفهوم الرقابة الإدارية من جهة نظر فقهاء الأداء؟

\_\_ فيما تتمثل صورها وذلك بالتركيز علي المعيار العضوي؟

\_\_ ما هي أهم مراحلها؟ وما مدى فعالية أساليب الرقابة الإدارية؟

\_\_ ما مكانة الموظف العمومي كمحور أساسي لها؟

\_\_ ما دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في ظل المنظومة المؤسساتية وتعدد آلياتها؟ وما مدى

استقلاليتها؟

**صعوبات الدراسة:** من الصعوبات التي اعترضت الدراسة أولا الوقت الممنوح لإعداد المذكرة حيث كان من

الصعب إعدادها في مدة قصيرة، بإضافة شساعة الموضوع، ثانيا قلة المراجع والكتب الجزائرية حيث نجد

عزوف كبير في التطرق إلى هذا الموضوع، مما جعل الدراسة تعتمد على معظم النصوص القانونية.

**خطة الدراسة:** اقتضى موضوع الدراسة تقسيم البحث إلى فصلين أحدهما نظري، والآخر تطبيقي فالأول كان

بمجرد دراسة تبحث عن ماهية الرقابة الإدارية كمتغير ثابت، والموظف العمومي كمتغير مستقل، حيث أن

العلاقة بينهم جد مترابطة، أما الفصل الثاني فكانت دراسته تبحث عن السبل والآليات الكفيلة لمكافحة الفساد

وذلك من خلال الرقابة الإدارية



# الفصل الأول



## الفصل الأول: الرقابة الإدارية ومكانة الموظف كمحور لها :

إن الرقابة الإدارية باعتبارها إحدى وظائف العملية الإدارية بعد التخطيط، التنظيم ، والتوجيه تعد من أهم الموضوعات التي يشترك فيها كل من علم الإدارة والقانون الإداري، فإذا كان الأول يركز على جملة من المبادئ والأساليب التي تحكم الرقابة الإدارية \_باعتبارها حجر الزاوية في الإدارة لكونها تقوم بوظيفة حيوية في الدولة الحديثة\_ فإن الثاني يدرس تشكيلة أجهزة الرقابة الإدارية ويحدد إختصاصها وآلية عملها<sup>1</sup> ، وذلك استنادا إلى قوانين ولوائح يجعلها تمارس هذا الحق ، وقد كان من الأهمية بمكان أن تحدد الدراسة بماهية الرقابة الإدارية والإحاطة المعرفية بها من خلال ماهية الرقابة الإدارية وذلك بتبيان تعريفها، صورها، مراحلها وأساليبها والأهداف والأهمية، ثم إبراز مكانة الموظف فيها لنتنقل إلى الآليات أو الميكانيزمات التي تفعل هذا الدور وهو الرقابة الإدارية ولهذا كانت الدراسة على النحو الآتي:

### المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

إن الدارس لماهية الرقابة يجدها مصطلح واسع وشامل نظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها، ما جعل المختصين في هذا المجال يرجعون إليها عند كل دراسة تتعلق بها، باعتبارها المحور الإرتكازي في الإدارة وأن غيابها يؤدي إلى فشل الإدارة فإنه يستدعي الإلمام بجميع العناصر التي تندرج تحتها من خلال تحديد الإطار المفاهيمي لها.

### المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

تعددت وتنوعت التعاريف التي قيلت في هذا الشأن بين فقهاء الإدارة العامة ، والقانون الإداري لكن قبل التطرق للأراء الفقهية لابد من الإشارة للتعريف اللغوي للرقابة ليتضح المعنى.

<sup>1</sup> -حمدي سليمان القبيلات،الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط، 2010، عمان، ص12.

**الفرع الأول: التعريف اللغوي:** ففي اللغة العربية يقال: "الرقيب" بمعنى "الحافظ"، "المنتظر"، وراقب الله أي خافه، وهذا مصداقاً لقوله تعالى: "وَأَتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا" (الآية 1 من سورة النساء).

وورد أيضاً "رقابة" إسم مصدره "رقب" ويعني "لاحظ" و"حرص" و"حفظ"، ويقال كذلك راقب: يراقب، مراقبةً ورقاباً غيره: حرسه الله أو ضميره في عمله. وقوله: رَقَبَ \_ ورُقوباً ورَقوباً ورقَابَةً ورقباناً ورقَبَةً ، رَقَبَةً: حرسه، انتظره، حَاذِرُهُ

الرقيب: رُقَبَاءُ: الحارس: يقال له رقيب نفسه أي ينتقد أعماله فلا يدع سبيلاً للناس إلى لومه<sup>1</sup>.

**الفرع الثاني: أما اصطلاحاً:** فاختلف الفقهاء في تحديد تعريف للرقابة الإدارية بين علم الإدارة ، والقانون الإداري ففقهاء علم الإدارة يعرفونها إنطلاقاً من زاوية تعكس عن البيئة الثقافية والاجتماعية التي ينتسبون إليها، حيث عرفت ثلاث اتجاهات:

أ: **الاتجاه الأول** وهي النظرية التقليدية؛ للفقهاء "دوجلاس ماكجريجور" المعروفة بنظرية (X) حيث انطلق من فكرة أن الفرد أناني بطبعه يتسم بكرهية متأصلة للعمل، وبما أنه لا يؤمن أو يوثق بالقيام به، إلا إذا كانت هناك رقابة شديدة تفرض عليه معتمداً في ذلك على أسلوبين: العقاب والتهديد كأساس إجباره عن العمل، هذا الاتجاه الذي يجعل من الرقابة أداة للتخويف والتهديد لكن في الحالات التي يكون فيها الإشراف شديداً وحازماً، وهذا في حالة إخلال الموظفين بأداء الواجب الوظيفي ، انتقد هذا الرأي على انه بعيد عن الاعتبارات الإنسانية بين الرئيس والمرؤوس؛ مما يولد أزمة ثقة بينهم يترتب عليها تأثير سلبي على مستوى الأداء والشعور بالإحباط عدم الإحساس

<sup>1</sup> القاموس: **المنجد في اللغة والأعلام**، ط1، دار المشرق بيروت، 1973، ص.274

بالمسؤولية (...)<sup>1</sup> بالإضافة إلى ذلك أنه يقتل روح المبادرة بين العاملين داخل الإدارة نتيجة التأثير السلبي على سلوكهم.

وما يبدو لنا أن هذه الرقابة صارمة، لأنه إذا لم يوجد هناك رقابة شديدة، ستؤدي حتما إلى فوضى واضطرابات داخل الإدارة.

ب- **الإتجاه الثاني** فينظر إليها من الناحية السلوكية أو العلاقات الإنسانية، فمفهوم الرقابة في المدرسة السلوكية هي عبارة عن عملية تأثير في سلوك الأفراد نحو تحقيق النتائج المرجوة<sup>2</sup>، وهو الرفع من مستوى العاملين عن طريق التأثير الإيجابي.

هذا الإتجاه حاول تجنب عيوب الرأي السابق وبالتالي عمل على إعداد الجو الملائم الديمقراطي ، وهذا يساعد على تشجيع العاملين وإشراكهم في نشاطات التنظيم ، مما يؤدي إلى احساسهم بالمسؤولية والأمن والطمأنينة و إلى التعاون بينهم من أجل انجاح العمل والتقليل من الأخطاء والانحرافات.

لم يسلم هذا الإتجاه من النقد إذ أنه يدفع المرؤوسين إلى الإستهانة بأعمالهم وخدمة مصالحهم الشخصية على حساب الآخرين، وعدم اتسامه بالشمولية والتعميم و لا يمكن تطبيقه على جميع العاملين فهو لا ينسجم مع الشخصية البيروقراطية لبعض العاملين الذين لا يميلون إلى تحمل المسؤولية ويفضلون الخضوع للنظام والتمسك بالروتين<sup>3</sup>.

هذا الموقف لا يمكن إعتباره سبيل لإنجاح الرقابة الإدارية لأنه وضع الموظف في جو يخلو من الصرامة والتشديد في أداء عمله ومحاسبته عن أخطائه وبالتالي لا بد أن تكون هناك سلطة بمارسها الرئيس على المرؤوس.

<sup>1</sup> سعيد السيد على، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق، الإتصال والرقابة دار الكتاب الحديث (بدون بلد النشر) 2007، ص.ص 374-375

<sup>2</sup> فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية (معالجة نظرية وتطبيقية بطريقة الأنظمة التكاملية)، ط1، دار أليه للنشر والتوزيع، الأردن 2010، ص.ص 249.

<sup>3</sup> سعيد السيد على، المرجع السابق، ص.ص 376.

ج- الإلتجاه الثالث : فهو الإلتجاه العملي أو التطبيقي الذي يرتكز على النواحي التطبيقية للرقابة وذلك من

خلال وضع المعايير وقياس الاداء ومقارنته بالمتحقق الفعلي ومن تم تصحيح بين النتائج الفعلية والخطط

الموضوعة<sup>1</sup>.

هذا الإلتجاه كان له تصور آخر للرقابة وذلك عن طريق إجراء يعتمد على نوع من الجدلية في العمل وهو

الدخول في الميدان التطبيقي العملي الذي يقوم على مراقبة الناتج المحقق؛ بما تم وضعه في الخطة.

**الفرع الثالث : أماتعريف القانون الإداري للرقابة الإدارية، والمالية فقد عاجلها من منظور قانوني وهو وجود**

أساس قانوني للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الأشخاص أو تلك التي تمارسها أجهزة متخصصة

ومستقلة، والقانون هو الذي يحدد القواعد الكفيلة بتحسين أداء الإدارة ورفع كفاءتها وفعاليتها، ويمكن

القول: أن المدلول القانوني للرقابة الإدارية ه و الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر تشكيلتها ويجدد

اختصاصاتها قوانين، ولوائح عامة تلتزم فيما تباشره من إجراءات ، ووسائل بالقوانين المنصوص عليها<sup>2</sup>.

كما عرفت الرقابة أنها حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لنجاح مشروعات الخطة ،

ويبدو أن ه ذا حصر مفهوم الرقابة على مجرد إصدار القرارات فالرقابة مفهومها أشمل وأوسع بذلك<sup>3</sup> ، فهي

جزء فقط من الرقابة الإدارية.

وعرفها الدكتور "عمار عوابدي" أنها مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، أي ترأقب

السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها ، بناء على تظلمات الأفراد

---

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع السابق، ص. 249 .

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص. 16-17 .

<sup>3</sup> بالناصر بالطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجاس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2011، ص. 4.

وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها ويقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاماً مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية في الدولة<sup>1</sup>.

ويبدو أن هذا التعريف ركز على الرقابة الداخلية داخل الإدارة فالرقابة يمكن أن تكون خارج التنظيم الإداري وذلك عن طريق أجهزة متخصصة، مثال ذلك: مايقوم به مجلس المحاسبة في الجزائر من رقابة خارجية والذي سيأتي الحديث عنه لاحقاً.

نستشف من خلال هذه التعريفات السابقة للرقابة الإدارية إعطاء تعريف شامل وسد بعض الثغرات وتكون بذلك الرقابة الإدارية ماهي سوى عملية إدارية الهدف منها تصويب الأخطاء والانحرافات الحاصلة أو التي ستحصل في المستقبل (رقابة وقائية)، وذلك من خلال مقارنة الخطط، البرامج، والسياسات الموضوعية بما تم تخطيطه أو التنبؤ به داخل المؤسسة، مع مراعات الجانب الإنساني بالنظر إلى الظروف البيئية، الاجتماعية والثقافية، أو باستعمال أسلوب العقاب، إذا اقتضى الأمر ذلك ولو أن الأمر أضحي الآن يعتمد على الإهتمام بالموارد البشرية وذلك من خلال تحفيزهم لرفع حسن وكفاءة أداء العمل، فبالنسبة لنا فإن هذا الجانب يعد كإجراء وقائي لمنع حدوث أي انحراف أو فساد في الإدارة.

دون أن ننسى الجانب القانوني وهو وجود السند القانوني الذي يمنح الحق في ممارسة الرقابة من خلال أجهزة رقابية يحدد اختصاصها وتشكيلتها عن طريق القوانين.

## المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية

تعددت وتنوعت صور الرقابة الإدارية فهناك عدة أنواع من الرقابة كرقابة داخلية، رقابة خارجية، قبلية وبعدية، رقابة دورية ومستمرة، ورقابة فجائية وأنواع كثيرة من التقسيمات النظرية وإن تعددت فإنها قد تتداخل فيما بينها، فكان هذا التقسيم المعتمد باعتباره من أشهر التقسيمات والتي لها الأثر الفعال في أداء دورها.

---

<sup>1</sup> عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص 555.

## الفرع الأول: الرقابة من حيث وقت ممارستها

1 - رقابة قبلية "وقائية" وهي وسائل وإجراءات توضع قبل عملية التنفيذ أي تسبق أداء العمل فعلى سبيل المثال: توضع الأساليب الوقائية التي تمنع قابلية الإحتلاس في الوسائل المتعلقة بالمال العام، وتعتبر من أخطر الجرائم التي تمس الإقتصاد الوطني وهي رقابة مالية قبل الصرف حيث يستلزم هذا الأمر حصول حوار دائم بين الجهتين: جهة الرقابة والجهة التي تقوم بالصرف<sup>1</sup>. فالوظيفة الوقائية تهدف إلى حماية أصول المؤسسة من الضياع والسرقة وسوء الإستعمال والتأكد من دقة البيانات المالية المدونة بالدفاتر والسجلات، عن طريق محاولة منع الأخطاء المعتمدة وغير المعتمدة والغش، والثقة في الإعتماد عليها قبل إتخاذ القرار<sup>2</sup>، مثال كذلك أن إعتماد نظام المراقب المالي والمحاسب العمومي في الجزائر واختيارهم بكفاءة وتحديد مسؤولياتهم تعتبر من أهم الإجراءات الرقابية التي تعمل على الوقاية من الأخطاء وضمان تحقيق الأهداف ومنه الحد من الفساد .

2 - الرقابة الحالية: "أثناء التنفيذ وهي عملية الرقابة التي تتم أثناء عملية التنفيذ الخطط التي تساعد على اكتشاف الأخطاء وتصحيحها.

3 - الرقابة اللاحقة: "بعد التنفيذ" وتنصب هذه الرقابة على ماصدر من الإدارة من تصرفات سواء فيما يتعلق بإصدار القرارات ومراقبتها من حيث مشروعيتها، أو في مجال إبرام العقود وما ينتج من مخالفات مالية تؤدي إلى نحر الإقتصاد الوطني وتكليف خسائر كبيرة للخزينة<sup>3</sup>.

## الفرع الثاني: الرقابة من حيث الجهة التي تقوم بها

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع السابق، ص. 252.

<sup>2</sup> كريمة علي الجوهر وآخرون، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات في التدقيق والرقابة على المؤسسات، مصر العربية، 2012، ص. 106.

<sup>3</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع والموضع السابقين .

وتنقسم إلى: رقابة داخلية ورقابة خارجية هذه الأخير تكون من قبل أجهزة متخصصة تخرج عن النظام الإداري للإدارة أي أنها تنفرد بأجهزة وهيكل مادية بشرية وتخضع لتنظيم خاص، وه ذا من خلال اعتماد المعيار العضوي بوجود هيئات ومؤسسات رقابية خارجية التي سيأتي دراستها لاحقاً.

1 \_ الرقابة الداخلية: ويطلق عليها بالرقابة الذاتية وهي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها ، والتي ظهرت كمرغبتها في إحكام السيطرة على الوحدة ويرجع هذا إلى أن الإدارة الحق والأجدر من تصحيح أخطاءها بكفاءة وفعالية دون الإحتكام إلى أي جهة أخرى، هذا إذا نجحت في استخدام أساليبها الرقابية<sup>1</sup>. تمارس ه ذه الرقابة على جميع المستويات سواء كانت رقابة ولائية من خلال الموظف ذاته ، أو بناء على تظلم مسبق من خلالها التأكيد من صحة الأعمال والتصرفات وتصحيحها في حالة وجود أخطاء أو تجاوزات وقد تكون على المستوى الرئاسي (الرقابة الرئاسية تمارس من قبل الرئيس على مرؤوسه وفقاً للسلم الإداري)، وتباشر هذه الرقابة سلطاتها من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي الشأن ؛ بسبب تضرر مصالحهم من جراء أعمال المرؤوس نتيجة عدم مشروعية هذه الأعمال وعدم ملائمتها، وتأخذ هذه الرقابة مظهرين رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال<sup>2</sup>، ولو أن هذه الرقابة قد تشكل على مسبقها أحد الأعمال التي ينتابها الفساد في الموظف والمتعلقة بأداء ونظام العمل الإداري كعدم القيام بالعمل في وقته أو عدم إطاعة الرئيس كذلك عدم الولاء الوظيفي، وكشف الأسرار المهنية فهي تعد من أخطر حالات الفساد، لكن قد يرتكب الرئيس جرماً وهذا عندما يصدر أوامر للمرؤوس في ارتكاب جرائم كالرشوة والإختلاس وله ذا فإنه لا، طاعة للرئيس في معصية القانون في ما يتعلق بارتكاب جرائم في القانون الجنائي.

<sup>1</sup> حسين عبد العال محمد ، المرجع السابق، ص.122.

<sup>2</sup> سعيد السيد ، المرجع السابق، ص. 496.

أما على المستوى الأخير للرقابة الداخلية والتي تعتبر أكثر أهمية وهي: الرقابة المجلسية والتي تقوم بها لجنة إدارية داخل الإدارة مشكلة طبقا للقوانين واللوائح، وقد يقوم بهذه الرقابة أجهزة فنية رقابية متخصصة داخل الإدارة تتشكل من ذوي خبرة فنية ودراية قانونية، بهدف كشف الأخطاء ووضع حلول لسياسات ترشيد العمل.<sup>1</sup>

ومن أجل ترشيد المال العام وصيانتة وعدم إهداره خاصة في مجال الصفقات العمومية باعتباره أكثر المجالات عرضة للجرائم المتعلقة بما نذكر على سبيل المثال: جرائم قبض العمولات، استغلال النفوذ في الصفقات العمومية، أحد فوائدها غير مبررة بالإضافة إلى صلة الصفقات العمومية بالخزينة العمومية، ومنعا لحدوث مثل هذه الجرائم أنشأت من قبل المشرع لجان إدارية للمراقبة الداخلية للصفقات العمومية وجب إخضاعها لصور شتى من الرقابة يلازم مختلف مراحلها سواء قبل إبرام الصفقة أو دخولها حيز التنفيذ، والتي تعتبر كإجراء وقائي لحدوث أي جريمة، غرضها التأكد من تطبيق الأهداف المرجوة من وراء التعاقد وتكريسا لمبدأ الشفافية وحرية المنافسة والمساواة بين المتعهدين، وما يدل على أهمية الموضوع ما فعله المشرع في المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل حيث خصص باب بأكمله (الباب الخامس) وفصل في أحكام الرقابة من المواد 116 إلى 172، مما يعكس أهمية الرقابة على المستوى منظومة الصفقات العمومية منها الرقابة الداخلية.

(تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الإدارية.

ويجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابة والإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها.

وعندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية تضبط تصميميا نموذجيا يتضمن تنظيم رقابة الصفقات العمومية ومهمتها).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> سعيد السيد، المرجع نفسه، ص 399



ومن خلال هذه المادة يتضح أن المشرع ألزم كل مصلحة متعاقدة، كما ألزم سلطاتها الوصية بإنشاء هيئة لممارسة الرقابة بما يتماشى وآليات الرقابة المقررة لتنظيم الصفقات العمومية ، وتفادي أي اصطدام قد يحدث عند ممارسة الرقابة بصورها المختلفة<sup>2</sup>.

آليات ممارسة الرقابة الإدارية والتي أناط ممارستها للجنيتين وذلك من المواد 121 إلى 125 إلى لجنة فتح الأطراف، ولجنة تقييم العروض وسميت باللجان الدائمة أي أنها متواجدة دائما على مستوى كل مصلحة وبالتالي لا يمكن أن تكون مؤقتة أو ظرفية.

فلجنة فتح الأطراف لها عمل إعدادي على درجة بالغة من الأهمية، فهي من تفصل في القائمة الإسمية للمنافسين، وتحدد هويتهم ووثائقهم وتثبتهم في سجل خاص، لتأتي لجنة تقييم العروض كعمل مكمل للأولى ولتمارس مهمة الرقابة الداخلية في مرحلة حاسمة من مراحل إبرام الصفقات<sup>3</sup>.

دور هذه اللجان الذي يأتي بعد إيداع العروض والمذكورة في المواد 122 و 125 من قانون الصفقات العمومية، فهي بهذا تكرر مبدأ الشفافية للصفقة من جهة، كما يجسد مبدأ التسيير الجماعي للصفقة بما يقودنا في النهاية إلى الحد من الفساد المالي.

هذا النوع من الرقابة ايجابية وسلبية، أما الإيجابيات فتتمثل أن نفس الأفراد في الإدارة يقومون بعملية الرقابة وإذا ما كان هناك إحساس بالمسؤولية، فإن هذا النوع من الرقابة سينجح، في حين أن السلبيات تتمثل في: أنه أحيانا تؤثر العلاقات الشخصية، المحاباة، واستغلال النفوذ في مجال الصفقات العمومية إلى التغاضي عن بعض التجاوزات<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> المادة 120 من قانون 236/10 مؤرخ ف 7 أكتوبر المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ، عدد 58 مؤرخ في 7 أكتوبر 2010 ، والمعدل والمتمم، ج، ر، 58 مؤرخ في 2010/10/07.

<sup>2</sup> **عمار بوضياف**، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسور للنشر والتوزيع، ط3 الجزائر، 2011، ص.242.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص.243.

<sup>4</sup> **فارس رشيد البياتي**، المرجع السابق، ص. 253.

وهو الأمر الذي جعل اللجان تتغير تشكيلتها من حين لآخر وهذا لا ، يمنع من ذلك مما يدل على أهمية هذه اللجان من ضمان منافسة مشروعة والمحافظة على الخزينة العامة للدولة ، أمام ماتتحمله من نفقات ناتجة عن التعاقد وعدم تحميلها خسائر جراء تجاوزات خطيرة.

2\_ الرقابة الخارجية: ويسمى هذا النوع من الرقابة بمسارحة الإدارة عن أعمالها، وهي الوسيلة التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق مدى كفاءة منظمات الجهاز الإداري في تحقيق السياسة العامة المرسومة له، فهي تمارس بواسطة جهاز مركزي مستقل يقوم بمهمة الرقابة المركزية على أجهزة أنشطة الحكومة بهدف التأكد من إلتزام الإدارة بفلسفة نظام الدولة<sup>1</sup> .

ولقد اتجهت معظم الدول إلى الأخذ بهذا النظام تطبيقاً للقول المشهور من أن: "الإدارة لا يمكن أن تراقب نفسها بنفسها" ، إذ قد لا ، يعترف مصدر التصرف بخطأه وقد يجابهه رئيسه بل قد يكون الرئيس في حد ذاته قد أتى بالعمل الفاسد، لذا أخذ بنظام مستقل للرقابة الإدارية مع إعطائها العديد من الضمانات يمكنها من ممارسة وظيفتها بكل موضوعية كمنحها الإستقلال المالي والإداري وتمتع أعضائها بمحاصنات معينة ، ومنحها سلطات واسعة للحصول على البيانات والمعلومات التي تطلبها من كافة أجهزة الرقابة<sup>2</sup> . كل هذا نجد مدى تحققه في الأجهزة الرقابية التي ستأتي دراستها في الفصل الثاني.

من إيجابيات هذه الرقابة: أنه بما أن الأجهزة الرقابية هي أجهزة متخصصة وأن الأفراد هذه الأجهزة هم من خارج إدارة الجهة الخاضعة للرقابة، والتالي لا توجد علاقات شخصية أو معارف ومن تم تقل المحاباة، ولكن

---

<sup>1</sup> محاضرات في الرقابة الإدارية ، محاضرات في الرقابة الإدارية ، ألفت على طلبه أولى ماستر إدارة عامة، قسم الإدارة العامة، كلية إدارة أعمال، جامعة آل سعود، المملكة العربية السعودية السنة الجامعية 1430 هـ ، ص 01، رابط الموقع ، [www.master.first-forom.com/t306-topic...](http://www.master.first-forom.com/t306-topic.../) ، تاريخ التصفح 2013/03/20

<sup>2</sup> سعيد السيد ، المرجع السابق، ص، ص. 403، 404

يؤخذ عليه أن المراقبين قد لا يستطيعون الوقوف في كافة المشاكل والانحرافات باعتبار أن كل عملية أو وظيفة لها خصوصيات لا، يعرفها على وجه الدقة إلا القائم عليها.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: من حيث التنظيم

01/ الرقابة الفجائية: وهي رقابة تعتمد على عنصر المفاجأ ودون سابق إنذار أو تدابير مسبقة، وذلك من أجل مراقبة العمل واكتشاف الأخطاء وضبطه ومن أجل جعل الأفراد يحسون بأنهم معرضون للمراقبة في أي لحظة بغية الالتزام.

وفي سبيل ذلك يفترض أن تكون بكافة الوسائل والطرق التي تحقق الالتزام بعيداً عن المفهوم الشائع بأن الرقابة يقتصر دورها وتدخلها عند حدوث المخالفة فقط.

ويظهر الطابع الفجائي للرقابة ما تقوم به المفتشية العامة للمالية من تدخلات في عين المكان وعلى الوثائق حيث (تكون الفحوص والتحقيقات فجائية).

تكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق)<sup>2</sup>.

ما من شأنه أن يضمن أكبر قدر من الشفافية والتمهيد في تسيير المؤسسات. والتي سيتم دراستها لاحقاً.

02/ الرقابة الدورية: وتجرى في فترات متعاقبة وبصورة دورية من أجل تقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة لهيئة الرقابة.

03/ الرقابة المستمرة: وتجرى على طول الخط من أجل دفع أي تجاوز أي أنها عملية ملازمة لوظائف الإدارة والرقابة كنشاط تتداخل في كافة أنشطة الإدارة أي لا، يجوز أن يكون هناك أي تراخي في مجال الرقابة بل ينبغي أن تستمر.

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع والموضع السابقين.

<sup>2</sup> المادة 14 من المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06/ سبتمبر 2008 بحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية العدد 50.

## المطلب الثالث: مراحل وأساليب الرقابة الإدارية

وظيفة الرقابة مرتبطة بشكل كبير بالتخطيط، الغرض الأساسي منها هو تحديد مدى نجاح وظيفة التخطيط هذه العملية يمكن أن تركز في ثلاث خطوات تطبق على أي عملية يمكن مراقبتها.

### الفرع الأول: مراحل الرقابة الإدارية

تم عملية الرقابة بطريقة منظمة يؤدي تجاهل أو تجاوز أي مرحلة إلى فشل الرقابة في أداء دورها وهدفها، وتم ثلاث مراحل أساسية:

#### أولاً: تحديد المعايير الرقابية

لكون الرقابة في هذه المرحلة قائمة على أسس ومعايير محددة مسبقاً، حتى تكون عادلة، موضوعية وفعالة، فهي الأهداف والغايات المطلوب بلوغها.

هذه المعايير يجب أن توضح تلك الأهداف والسياسات والبرامج والإجراءات الواجب إتباعها، ذلك عن طريق تحديد معايير معينة "كمية"، "نوعية"، "نسب"، "نقود"، "أوزان"، أو جودة معينة تسعى النظم للوصول إليها باعتبارها حكماً لقبول الإنجاز أو رفضه<sup>1</sup>.

ولإنجاح هذه المرحلة يجب أن تتوفر في هذه المعايير جملة من الاعتبارات أهمها أن تكون معايير تتلائم والأهداف المراد تحقيقها، ويجب أن تكون واضحة وبسيطة يفهمها كل من له علاقة بالعملية الرقابية، أن يكون القائم على عملية الرقابة على دراية بنتائج هذه العملية كأن تحدد الأعمال المراد إنجازها ومستوى الأداء مع تحديد الحجم الزمني اللازم لأدائها، لأن تحديد المعايير الرقابية يكون أساساً في تقييم النتائج الفعلية ويعكس مدى كفاءة تحقيق الخطة الموضوعية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع السابق، ص. 251.

<sup>2</sup> بالناصر بالطيب، المرجع السابق، ص. 08.

## ثانيا: تقييم الأداء الفعلي في ضوء المعايير الرقابية

مرحلة تقييم الأداء باعتبارها ثان مرحلة بعد وضع المعايير الرقابية لأن تقييم النتائج الفعلية لما تم تحقيقه تكون وفقا لمعايير مسبقة ولهذا من المنطقي أن يتم هذا التقييم، وهو قياس ومقارنة الأداء الفعلي بالمعايير السابق وضعها، فتقييم الأداء الفعلي للموظف في الإدارة أثناء تأديته للنشاط المناط به يكون عن طريق إجراء عملية مقارنة بين ما هو مطلوب منه وناتج عمله، ووضعها في صورة تسمح بإجراء القياس ويتم الاستعانة بهذا الغرض بالبيانات والمعلومات التي تعكس النتائج الفعلية للأداء مثل : التقارير الشفوية، الكتابة، السجلات، الملاحظات، والجداول الرقمية، ل يتم بعدها الوقوف على حقيقة الأداء الفعلي ومن ثم إجراء القياس والمقارنة<sup>1</sup>، وبهذا تعتبر مرحلة متابعة الأداء الفعلي مقياسا وقائيا.

وبعد مقارنة الأداء الفعلي مع المخطط سنصل إلى الإحتمالات التالية<sup>2</sup>:

- 1\_ أن يكون الأداء الفعلي متوافق مع المخطط المعياري وهذا يعني عدم وجود أي انحراف.
- 2\_ أن يكون الأداء الفعلي يفوق المعياري (أي أن الانحراف كان إيجابيا) فيتم التعرف على أسبابه والعوامل أو الظروف التي أدت إليه والتي قد تكمن في المعايير الرقابية ذاتها أو في الكيفية التي تم بها التنفيذ أو نتيجة ظروف خارجة لا يد للإدارة فيها.
- 3\_ أن يكون الأداء غير جيد وهذا يعني أن هناك انحراف سلبي، وهنا يستدعي الوقوف على هذه الأخطاء وتصحيح مسارها حتى لا يستفحل ويصعب علاجه.

ثالثا: مرحلة تحديد الانحرافات واتخاذ الإجراءات التصحيحية

### (Correcting Déviation from standard and plans)

<sup>1</sup> سعيد السيد، المرجع السابق، ص.383

<sup>2</sup> على عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال مكتبة الرائد العلمية، ط1 عمان، ص.15

وهي الخطوة الأخيرة في عملية الرقابة والمرحلة التي تتخذ فيها الإجراءات وتوضع تدابير من أجل تصحيح مسار الإنحراف ومعالجتها، والتي أظهرتها عملية المقارنة بين النتائج الفعلية ، والمعايير الرقابية لهذا الأداء ومعرفة أسباب الإنحراف وتحليلها ودراسة الدوافع وحتى تأتي التدابير الإجراءات المزمع اتخاذها ملائمة لها وقادرة على تلافيها والقضاء عليها مع الإهتمام بالإجراءات التصحيحية ، وتحديد الإجراءات الصحيح يعتمد على ثلاث أشياء، المعيار، دقة القياسات التي أظهرت وجود الإنحراف وتحليل الأداء وهذا لمعرفة سبب الإنحراف <sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: أساليب الرقابة الإدارية

تتميز العملية الرقابية بكثرة الوسائل والأساليب التي تقوم بها ولو أنها تختلف من إدارة إلى أخرى باختلاف طبيعة النشاط الذي تقوم به، وسنذكر جملة من الأساليب والمعتمدة في مجال الرقابة الإدارية: الميزانية التقديرية، التقارير الإدارية، الإشراف الإداري، التحريات الإدارية، وفحص الشكاوى.

### أولاً: الميزانيات التقديرية

تعتبر الميزانية من أقدم الوسائل الرقابة على أموال الدولة، وتعد معياراً وأداة للرقابة، لأنها ترصد النتائج المتوقع تحقيقها في نهاية كل سنة، وتقوم على مقارنة تقدير الإدارة للميزانية العامة للسنة المالية القادمة: كأرقام دقيقة ومقارنتها مع الميزانية الحقيقية التي تم تنفيذها في نهاية السنة المالية من أجل اكتشاف الانحراف في الميزانية وتصويبها <sup>2</sup>.

فالرقابة تتم على النفقات أكثر من الإيرادات لأن تحديد الإعتمادات المالية من أولويات التي تقوم بها السياسة العامة للدولة حيث تتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المرصودة لتنفيذ الإنفاق وتحديد مسؤولية استخدام النفقات العامة حفاظاً على المال العام من أشكال الإنحراف والغش والتلاعب.

وتمارس الأساليب الرقابية في الإدارة عن طريق الميزانيات التقديرية وتشمل الميزانيات التقليدية والحديثة.

<sup>1</sup> عبد القادر جبريل فرج جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، (بحث ماجستير في إدارة الأعمال)، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي 2010. (دون صفحة)  
<sup>2</sup> بالنصر بالطيب، المرجع السابق، ص. 12

ومع تطور الموازنة إلى الموازنة التخطيطية: كخطة مالية مستقبلية يحدد عن طريقها مقدار الإيرادات والتكاليف بناء على دراسة مستفيضة لإمكانيات المنشأة ووفقا لإقتصاد السوق، وترتكز الموازنة التخطيطية على مدة التخطيط الإقتصادي في الدولة<sup>1</sup>.

وبالتالي فالموازنة التقديرية تعتبر من الأدوات التي يستفاد منها في التخطيط والرقابة ويعتبار الرقابة عنصر رئيسي في الموازنة التخطيطية وهي مقارنة ما تم إنجازه بما تم تخطيطه.

#### ثانيا: التقارير الإدارية( في قياس مستوى الأداء)

وهي من أهم الأساليب الرقابية ويقصد بها التقارير التي تستهدف إلى تقدير كفاية سير الأعمال الإدارية من خلال كفاية العاملين في قياس مستوى أداءهم وترفع من أدنى مستويات التنظيم إلى أعلاه، وتختلف التقارير من حيث توقيتها فقد تكون تقارير دورية بشكل منتظم أو شهرية أو سنوية أو نصف سنوية والتي يتم دراستها من قبل جهات مختصة لتقييم الشامل للموقف واتخاذ القرارات التصحيحية للانحرافات قبل استفحالها نذكر على سبيل المثال: تلك التقارير السنوية التي يرفعها مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية أو التقارير المبدئية التي ترسل إلى الجهة الإدارية تكشف بأن لها خلل في الإطار المالي يتوجب إصلاحه وإلا أصبحت مخالفة مالية للتشريع والتنظيم ، وتكمن فعالية التقارير الإدارية في دقة البيانات التي تتضمنها، ومدى صحتها ووضوح المشكلة ووسائل علاجها، ويتوقف فعاليتها كذلك على: تحديد الفكرة كأن يكون موضوع التقرير واضح بعيد عن الغموض أو اللبس والإختصار والتوقيت ومدى احترام الوقت في وصول التقارير واحترام لغة التقرير ك أن تكون بلغة مبسطة بعيدة عن التعقيد ، وكذلك تعزيز التقارير بالجداول والإحصائيات والأرقام بعيدا عن لغة الوصف<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع السابق،ص.255.

<sup>2</sup> بالناصر بالطيب،المرجع السابق،ص.13.

### ثالثا: الإشراف الإداري

هو ملاحظة جهود الموظفين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية في القيام بأعمال على الوجه المطلوب، فهو يقوم على التوجيه واستعمال السلطة والاتصال الدائم والمستمر مع القدرة على تقييم الثناء وتوقيع الجزاء عند الإقتضاء<sup>1</sup>.

و يكون الإشراف الإداري فعالا: \_ عندما يتوفر أسلوب الجدارة ويتعلق ذلك بالإشراف الإداري في التوظيف في القطاع العام لتسيير الحياة الوظيفية المبنية على قواعد الجدارة والإنصاف والكفاءة، وهو ما نصت عليه المادة 3 من الباب الثاني تحت عنوان التدابير الوقائية في القطاع العام للتوظيف.

فمن خلال ذلك فإننا نلمس أن هناك نية صادقة في أحلقة الحياة الوظيفية ولكن ليس هناك إرادة بالإضافة إلى عدم وجود آليات للتطبيق.

\_ تدريب وتنمية قدرات المشرفين ورفع كفاءتهم واحترامهم لمبادئ الأخلاق والعدل والمساواة والحياد وكذا ضرورة إمامهم بالعمل الذي يشرفون عليه كسبيل إلى منع الممارسات الفاسدة.

### رابعا: الملاحظة الشخصية (التفتيش)

ويعني فحص سلامة الأعمال شكلا وموضوعا ورفع نتائجها بتقارير للجهات المسؤولة وللتفتيش غايات تستهدف إلى الوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وتحديد مسؤولية مرتكي الأخطاء من أجل تصحيح أخطاءهم<sup>2</sup>.

### خامسا: التحريات الإدارية

<sup>1</sup> فيصل بن محمد بن الناصر آل سعود، المرجع السابق، ص 04.

<sup>2</sup> سعيد السيد، المرجع السابق، ص 435.



وهي عبارة عن إجراءات استكشافية في أفعال تتمثل عادة في المحاباة ، والإسترشاء، واختلاس الأموال، وإهمال الواجبات الوظيفية، وإساءة استعمال السلطة والمتمثلة في الجرائم المتعلقة بالفساد وقد إستندت مهمة التحريات إلى جهات متخصصة للقيام بها ونجد في الجزائر جهاز مجلس المحاسبة الذي منحه القانون سلطة التحري .

## المطلب الرابع: أهداف وأهمية الرقابة الإدارية

### الفرع الأول: أهمية الرقابة الإدارية<sup>1</sup>

\_\_ تقديم المساعدة إلى الإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفقا للسياسة المرسومة، وتدعيمها بالبيانات والوسائل عما يجري في الواقع لإحكام الرقابة والتقييم والمساءلة.

\_\_ الرقابة تمنع وتقلل من حدوث الاخطاء سيما المكلفة ، والتأكد من أن العمل يسير وفقا لما خطط له.

\_\_ منع حدوث كوارث اقتصادية لا سيما على مستوى الدولة وتحقيق التنمية والتطور وتقليل من الإسراف في النفقات العمومية .

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية

تطورت أهداف الرقابة الإدارية بتطور الدولة ومن بين الأهداف<sup>2</sup>:

\_\_ إن الرقابة الإدارية لا تعتمد فقط على التأكد من أن النشاط الحكومي أو الإداري يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة المتمثل في خضوع الإدارة لمبدأ الشرعية، بل تجاوز ذلك إلى ان النشاط يمارس بأفضل طريقة وأقل تكلفة.

\_\_ كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وهو ما يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية.

\_\_ كشف الإنحراف الإداري كإستغلال السلطة والوظيفة لتحقيق أغراض شخصية.

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع السابق، ص. 257

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص. 23

وإننا نرى عملية الرقابة مهما كانت فعالة فإنها لا تحل محل مشاعر الأفراد المتسمة بالمسؤولية الذاتية النابعة من الضمير الصادق الذي يعكس الأخلاقيات العامة فهي الأساس في تصحيح أي انحراف أو تجاوزات قد تقع على مستوى الإدارة العامة .

## المبحث الثاني:مكانة الموظف العمومي محور الرقابة الإدارية

باعتبار الموظف العمومي محور الرقابة الإدارية وفي نفس الوقت هو الشخص الوحيد المفترض والمتفرد دون سواه في ارتكابه لجرائم الفساد، ومن هنا لا بد من إبراز مكانة الموظف العمومي ، وذلك ببيان أنه يخضع لرقابة شديدة من خلال حصره من كل الجوانب القانونية حتى لا يجد أي منفذ أو فراغ قانوني ، فكانت دراسة هذه الجوانب من خلال مطلبين يتناول الأول منها الموظف العمومي في القانون الإداري،والثاني الموظف العمومي من المنظور الجنائي.

### المطلب الأول: الموظف العمومي في القانون الإداري

دراسة الموظف العمومي في القانون الإداري يتطلب تعريفه من خلال:

\_\_ تعريف الموظف العمومي في الفقه الإداري لأن الفقه أولى بالتعريف.

\_\_ الموظف العمومي في القضاء الإداري.

\_\_ ثم الانتقال إلى القوانين الوضعية في الجزائر التي تحدثت في هذا الشأن في قوانين التي مرت بالوظيفة العمومية.

### الفرع الأول: الموظف العمومي في الفقه الإداري

إن فكرة الموظف العام هي من ابتكار فقهاء القانون الإداري وقضائه، وبالنسبة للقانون الإداري فمفهوم

الموظف انصرف أو انبثق من القضاء قبل أن يكون مكرس في النصوص التشريعية منذ تاريخ 1941، حيث

نشرت قواعد وقوانين عامة متتالية للموظف العمومي أكثر تعيين وتحديد حيث عرف الموظف العمومي: كعون

عمومي دائم في درجات الوظيفة العامة<sup>1</sup>. لكن قبل الخوض أكثر في التعاريف لا بد من الإشارة إلى تعريف الوظيفة العامة بإعتبار الموظف العمومي هو محور أو مناط الوظيفة العمومية والرقابة الإدارية، وبالتالي تعرف بأنها مجموعة من الأشخاص لخدمة الحكام من أجل القيام بوظيفة أو مهام المصلحة العامة<sup>2</sup>.

كما تعرف أيضا "تحديد الأشخاص الذين تستعين بهم السلطات العمومية في التكفل بالمهام التي هي من صلاحياتهم لا سيما تقديم الخدمات التي ينتظرها المواطنون<sup>3</sup>.

لقد استقر فقهاء القانون الإداري على تعريف الموظف وفقا لتعريفه من قبل المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: الشخص الذي يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو الحكومة المركزية أو السلطات اللامركزية بالطريق المباشر<sup>4</sup>، فالموظف العام موظف للدولة أو ممثلها ينوبها في إدارة المرافق وتقديم الخدمات كالصحة والتعليم والقضاء والأمن الداخلي أو الخارجي وفي السلطات العامة. ومن خلال هذا التعريف أيضا يتبين أن الموظف المسخر في خدمة مرفق عام والذي يميلنا مباشرة إلى أشخاص القانون العام، وهو ما يخلق نوع من الاختلاف في مدى إدماج الأشخاص المعنوية الخاصة القائمين بتسيير مرفق عام عن طريق الإستغلال المباشر (الإمتياز)، وبالتالي يكون المشرع قد حصر الموظف العمومي كموظف للدولة والحكومة المركزية أو السلطات اللامركزية وممثل لها .

## الفرع الثاني: الموظف العمومي في القضاء الإداري

يعرف القضاء الإداري الموظف العمومي حسب ما عرفته محكمة العدل العليا على أنه "كل شخص كلف بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، كما يعرف أيضا أنه الشخص الذي

<sup>1</sup> René chapus, Droit administratif général. tome 2. 9<sup>e</sup> édition, montchrestien, 2001, p.49

<sup>2</sup> jeam clade, masclat Rebert tien droit adminitratif général, édition foucher vanves (n. d) 2007, p 110

<sup>3</sup> رمزي بن الصديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل القانون الوقاية من الفساد ومكافحته،

(ماجستير في الحقوق، قسم الحقوق تخصص قانون جنائي)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012. ص.15

<sup>4</sup> بلال أمين زين، ظاهرة الفساد في الدول العربية والتشريع المقارن (مقارنة بالشريعة الإسلامية)، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص.17

يساهم في عمل ددائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الإستغلال المباشر<sup>1</sup>، ويضيف البعض أنه الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة المرفق العام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون الأخرى<sup>2</sup>.

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج شروط تتوفر في الموظف العمومي وهي الإستمرارية في أداء النشاط أو العمل، وأن يكون هذا العمل موجه للمرفق العام الخاضع للقانون العام وموجه في خدمة المصلحة العامة. ويكون بذلك الموظف العمومي في القانون الإداري الذي يعرف الموظف العمومي الشخص الذي يعهد إليه القانون بأداء عمل في مرفق عام تملكه الدولة أو شخص معنوي عام على نحو من الانتظام والإعتياد وفي مقابل راتب معين، ويعرف أيضا انه كل شخص يعهد إليه على وجه قانوني في أداء عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة.<sup>3</sup> ويكون الموظفون العموميون في هذه الحالة هم عمال المرافق العامة ويتقاضون راتبا من الخزينة العام.

فخلافًا لما سبق تجدر الإشارة إلى أن القانون الإداري في تحديده لمصطلح الموظف العمومي لم يفرض عليه أن يكون عمله بصفة دائمة ومستمرة، لكن يبقى يتمتع بصفته كموظف ولو كان يعمل بصورة مؤقتة أو يتقاضى أجر نتيجة عمله، أو حتى إذا كان في حالة إجازة أو موقوفاً .

وبخصوص القضاء في فرنسا: نجد مجلس الدولة الفرنسي إعتد على أربعة معايير لتحديد مفهوم الموظف العمومي وهي<sup>4</sup>:

\_\_ الطبيعة الشخصية القانونية التي يتمتع بها المرفق

\_\_ طبيعة المهام المسندة إلى الشخص

<sup>1</sup> زوزو زليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها، في ظل القانون المتعلق بالفساد، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص القانون الجنائي)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011. ص.13.

<sup>2</sup> ياسر كمال الدين، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص.28.

<sup>3</sup> زليخة زوزو، المرجع السابق، ص.13.

<sup>4</sup> كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة 2002، ص.23

\_\_ طبيعة النشاط المرفقي

\_\_ طبيعة العلاقة الموجودة بين الشخص والمرفق

وأن الموظف العام يشغل منصبا دائما في المرفق العام ويخضع لواجبات تختلف عن واجبات العامل في القطاع الخاص.

وخلاصة القول أن مجلس الدولة يربط فكرة الموظف العام بنظام قانوني خاص يرتكز أساسا على فكرة السلطة العامة.

ونستنتج من خلال هذه التعاريف وجوب توفر شروط لإعتبار الشخص موظفا عاما وهذه الشروط هي:

\_\_ خدمة المرفق العام: والمرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة في القانون الإداري وعادة ما يلج أ الفقهاء

والقضاء إلى معيارين لتعريفه وهما المعيار العضوي والمتمثل في الهيئة أو المؤسسة المتكونة من مجموعة من

الأشخاص والأموال لإنجاز مهمة عامة كأجهزة الإدارة العامة بشكل عام ، أما المعيار الموضوعي فهو النشاط أو

الوظيفة التي تلي الحاجيات العامة للموظفين<sup>1</sup>.

\_\_ أن يؤدي الموظف عمله بصفة دائمة ومستمرة

\_\_ وأن يكون الموظف معينا بطريقة قانونية يقتضيها القوانين واللوائح سواء كان التعيين عن طريق المسابقة أو

الاختيار أو الانتخاب، وهي معايير مشتركة التي اعتمدها مجلس الدولة الفرنسي ، لكن يثور الأمر في هذه المسألة

حول الموظف الذي لم يصدر قرار تعيينه والذي يطلق عليه بنظرية الموظف الفعلي أو الموظف المعتصب للسلطة

بطريقة احتيالية، فهل يعد موظفا؟

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية يجب أن تصدر من الموظف المختص والمعين بطريقة قانونية، لكن يرد على

هذا الاختصاص الشخصي استثناء يتمثل في الأخذ بنظرية الموظف الفعلي وهو الشخص الذي يكون قرار

<sup>1</sup> محمد الصغير باعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري) دار العلوم للنشر والتوزيع ، ص. 206/205

تعيينه باطلا والذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا<sup>1</sup>، وهو ما ذهب إليه كل من القضاء في فرنسا ومصر بإعتبار الأعمال التي يصدرها صحيحة وسليمة من الناحية القانونية، وهذا من أجل سير المرفق العام ولاعتبارات تتعلق بالصالح العام، وتقوم نظرية الموظف الفعلي في الفقه و القانون الإداري تبعا للحالة على قاعدتين: الظاهر والضرورة، فالقاعدة الأولى تكون عندما يكون قرار التعيين باطلا، لافتقاد أحد أركانه الأساسية كما لو صدر التعيين بناء على تفويض من غير مختص، أما القاعدة الثانية هي: الضرورة والتي تكون في ظروف استثنائية فقرار التعيين لم يصدر في الأصل لكن ضمانا لإستمرارية المرفق العام تدخل الشخص وقام بالعمل<sup>2</sup>.

أما عن ترتيب المسؤولية الجنائية الناجمة عن ارتكابه لجرائم الفساد فإنه لا يفلت من العقاب مادام قرار تعيينه قد صدر باطلا، وأنه قد باشر فعلا الوظيفة فكل شخص يقوم بأعباء الوظيفة العامة فإنه يعتبر موظفا من وجهة نظر قانون العقوبات، فهو لا يمنع أن يخضع الموظف الفعلي لنصوصه فهذا يتطابق مع القانون الإداري الذي بدوره يوجهه أو يصحح تصرفاته حتى تدفع بالثقة مع الجمهور، وباعتباره ممثل للدولة في هذه العلاقة الناتجة عن ثقة الجمهور لتصرفات الموظف، ولكن ضمانا للمصالح الجماعية لا بد أن تكفل بحماية جنائية للقانون الجنائي<sup>3</sup>، وبالخصوص إذا صدر عنه قرار أو تصرف غير قانوني تزعزع ثقته بالجمهور تجعله يتعرض للمتابعة الجزائية.

من خلال ماسبق فإنه إذا نظرنا إلى الفقه والقضاء الفرنسي بإعتبارهما من أبرز النظريات في الموظف العمومي، نرى أنه قد استقر حيث نجد اتجاه يوسع من تعريفه، وهو الإتجاه القديم الذي يرى فيه الفقيه "موريس هوريو" أن الموظف العمومي هو كل شخص يعين بمعرفة السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر الدائم لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى سواء أكانت تحت مسمى موظف أو مستخدم أو عامل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير باعلي، المرجع نفسه، ص.209.

<sup>2</sup> بلال أمين زين، المرجع السابق، ص.21.

<sup>3</sup> زوزو زليخة، المرجع السابق، ص.25.

<sup>4</sup> رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص.21.

ويعرفه "دوجي": بأنه كل عامل يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها فله نظرة عامة وشاملة لجميع المرافق الإدارية والإقتصادية<sup>1</sup>.

فهذا التعريف واسع وشامل قد يشمل أشخاص لا يمكن اعتبارهم موظفون في المرافق الصناعية والتجارية. وإتجاه آخر يضيق من مفهوم الموظف العمومي والذي يرى إخراج جميع عمال المرافق الصناعية والتجارية من صنف الموظفون العموميون، وهناك من يرى أن الموظف العام أنه "ليس كل من يتولى وظيفة أو مهمة تميزه عن بقية الأعوان الآخرين من حيث صفة الجهة الإدارية التي ينتمي إليها وطبيعة العلاقة التي تربطه بها".

ويعرفه "محمد سليمان الطماوي": أن صفة الموظف العمومي لا يمكن أن تطلق على شخص، ولا يمكن أن تسري عليه أحكام وقواعد ومبادئ الوظيفة العمومية، إلا إذا تم تعيينه في عمل مستمر ودائم تديره الدولة أو السلطة الإدارية بشكل مباشر<sup>2</sup>.

أما المشرع الفرنسي فقد تأثر بإتجاه مجلس الدولة وعرف الموظف بأنه ذلك الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة ومستمرة وتم ترسيمه في درجة من درجات التدرج الوظيفي، في الإدارة المركزية أو في الهيئات العامة التابعة للدولة

فهذا التعريف يحدد العناصر الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام وهي<sup>3</sup>:

استمرارية الوظيفة والعمل في إحدى الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح التابعة لها أو في الهيئات العامة التابعة للدولة.

أن يتم تعيينه ثم ترسيمه في إحدى درجات التدرج الوظيفي .

### الفرع الثالث: الموظف العام في قوانين الوظيفة العامة

<sup>1</sup> المرجع والموضع نفسه.

<sup>2</sup> المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقهاء والقضاء المغربي رابط

الموقع [www.adelammar.com](http://www.adelammar.com)، تاريخ التصفح، 2013/3/25

<sup>3</sup> كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.24

أما المشرع الجزائري فنظرت له للموظف العمومي فإنه سلك مسلك المشرع الفرنسي والمصري، وذلك منذ صدور الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي عرف الموظف في المادة الأولى منه "يعتبر الموظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الدين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية بكيفيات تحدد بمرسوم...".<sup>1</sup>، ونفس الشيء ما قام به المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي اكتفى هو الآخر بتحديد الفئة التي تخضع له وكذلك الهيئات ومجال تطبيقه، كما حدد القواعد التي يخضع لها عمال المؤسسات والإدارات العامة وهي قواعد لا تختلف في جوهرها عن القواعد التي تحكم الوظيفة في القانون 1966، وقد استثنى من نظام الوظيفة العامة عمال المؤسسات الإقتصادية والتجارية على الرغم أن أموال هذه المرافق أموال عامة. ويبدو أن هذا المرسوم أفرز الكثير من الغموض بشأن ما يطبق على الموظفين والعمال وذلك من خلال المزج الغير المنطقي بين المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية، والقانون 12/78 القائم على توحيد عالم الشغل، وهذا ظاهر من استخدام مصطلح المؤسسات والإدارات العمومية<sup>2</sup>، وهو ما تفتن إليه المشرع عندما ألغى القانون الأساسي العام للعمال سريانه على القطاع الإقتصادي وعلاقات العمل الفردية بالقانون 11/90 في حين إستمر على قطاع الوظيفة إلى حين صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06 .

أما الموظف العمومي في القانون 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة حيث أن تعريف الموظف لم يختلف عن سابقه وباستقراء المادة 4 من القانون 03/06 حيث تنص "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة

<sup>1</sup> القانون رقم 133/66 مؤرخ في 12 صفر 1386 الموافق لـ 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46 .

<sup>2</sup> رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص. 18 .



عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري" <sup>1</sup>. وهنا يشترط للموظف أن يمارس وظيفته في المؤسسات والإدارات العمومية: والتي يقصد بها المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح الغير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي، بينما القطاع الخاص مستبعد من مجاله على أن العلاقة يحكمها القانون العمل، بالإضافة إلى الإستثناءات الواردة على هذا المجال حيث استبعدت المادة نفسها في فقرتها الثالثة بعض الفئات رغم أنهم عموميون حسب مفهوم نفس المادة من تطبيق هذا القانون، وهم القضاة الذين يخضعون للقانون الأساسي للقضاء والعسكريين والمدنيون العاملون في القطاع الدفاع الوطني الذي يحكمهم قانون خاص وكذا مستخدموا البرلمان، كما نجد فئات لا تخضع لهذا القانون بصفة كلية.

وكذلك أن يمارسها بصفة دائمة ومستمرة غير مؤقتة أو عارضة وان يكون قد رسم في السلم الإداري. والترسيم هو إجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته <sup>2</sup>.

ونقول في هذا الصدد أن المشرع الجزائري نهج نفس النهج في الفقه والقضاء الفرنسي وعموما أنه اشترك في التصور العام والنقاط التي اتفق في تعريف الموظف العمومي.

### **المطلب الثاني: الموظف العمومي في القانون الجنائي**

إذا كان الموظف العمومي قد أخذ حقه في القانون الإداري نتيجة الصلة الوثيقة بينه وبين الإدارة، وبالتالي ضمان حماية إدارية من جانبه فهل كفى ووفي القانون الإداري بهذا إلى القانون الجنائي؟ لا، لأن العلاقة بين الموظف في القانون الإداري والقانون الجنائي مختلفة تماما ففي القانون الإداري الموظف يحتاج إلى حماية إدارية في ضمان حقوقه وواجباته في علاقاته الوظيفية، بالمقابل نجد كذلك أنه من أجل ضمان حماية جنائية لتحقيق

<sup>1</sup> المادة الرابعة من القانون 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر 46

مؤرخ في 16 جويلية 2006

<sup>2</sup> الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون 03/06 المؤرخ في 15 جويلية، ج ر 46 مؤرخ في 16 جويلية 2006

الصالح العام، يبرز دور القانون الجنائي في حماية هذه العلاقة خاصة في مجال أدائه لوظيفته وما يمكن أن يلحق عن طريقها من جرائم تضر بالمصلحة العامة.

ولهذا كان لزاما من توسع مصطلح الموظف العمومي وجعله تحت رقابة إدارية شديدة بما يتناسب وسياسة التجريم، وهو ما يتجلى في نية المشرع في محاربة الفساد وفي نفس الوقت بتوسيع مجال التجريم.

وبالتالي الأمر لا يتعلق في المفهوم السائد أو المكرس في قانون الوظيفة العامة ، وهو مصطلح كلاسيكي خاص وتقني بل هناك مفهوم واسع للموظف من منظور قانون العقوبات والقانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>1</sup>.

ولقد توسع القانون الجنائي في تحديد تعريف الموظف العام، وأضاف على مفهومه في القانون الإداري مفهوما آخرًا أكثر اتساعًا، سواء أكان الشخص يعمل لدى مرفق أو أي إدارة عمومية أخرى سواء بطريقة دائمة أو مؤقتة وسواء أكان مأجورًا أو غير مأجور وسواء كان اختصاصه مستمدا من القانون أو بطريق مباشر من أجل تحقيق الصالح العام<sup>2</sup>، وهو ما جعل القانون الجنائي يكيّف هذه العلاقة بين الموظف العمومي باعتباره ممثل للدولة ومعبر عن إرادتها، وعلاقته مع الجمهور فهو في هذه الحالة يعتبر وسيطا بين الدولة والشعب .

وبالتالي ففهم هذه العلاقة وفقا لعلاقات الفساد هي علاقة تلازمية بينهما، فالشخص الفاسد سياسيا وإداريا على مستوى الإدارة المحلية هو بالضرورة فاسد في الحالة الوطنية وهو ما يؤدي إلى خلق أزمة ثقة بين المواطن والموظف العمومي خاصة على مستوى الإدارة المحلية نتيجة أفعال مضرّة بالمصلحة العامة، يترتب عليها المساءلة الجزائية، ولعل ما يحدث من تسليط العقوبات ضد المنتخبين نتيجة فهمهم للمال العام<sup>3</sup>. فبعد أن عرفنا الموظف في القانون الإداري، تأتي الدراسة حيث نستعرض المطلب (الموظف في القانون الجنائي) في ثلاث فروع ، الأول

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.342

<sup>2</sup> زليخة زوزو، المرجع السابق، ص.17

<sup>3</sup> بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر ، مجلة فكر ومجتمع ، العدد 9 جويلية 2011 ، ص.31

عن الموظف العمومي في الفقه والقضاء الجنائي، والثاني في القانون الجنائي الجزائري، أما الثالث فعن الوظائف التي يشغلها الموظف.

### الفرع الأول: الموظف العمومي في الفقه والقضاء الجنائي:

يرجع الفضل في توسيع مصطلح الموظف العمومي إلى القضاء الجنائي الفرنسي والمصري الذي عرفه بأنه "كل شخص من رجال الحكومة له عمل رئيس ويده نصيب من السلطة العامة"، ويعرفه الفقه المصري بأنه "كل شخص يعمل في مواجهة الأفراد بإسم الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة ويمارس إزاءهم بصورة طبيعية تستدعي ثقتهم أحد الإختصاصات التي حولها القانون لمرق عام تديره الدولة أو الشخص المعنوي العام إدارة مباشرة، ويعرف أيضا كل من يعين بقرار من السلطة المختصة في إحدى وزارات الحكومة أو مصالحها أو في وحدة من وحدات الإدارة المحلية سواء أكانت وظيفية دائمة أو مؤقتة<sup>1</sup>. ومن خلال هذه التعريفات يتضح اقتراب مفهومها من القانون الإداري، من خلال الاتفاق على شروط ثابتة الأصل فيها القانون الإداري باعتباره مركز الموظف العمومي والوظيفة العامة، والشروط هي: ممارسة نشاط عمومي في الدولة أو إحدى المصالح للأشخاص العمومية، واستمرارية وديمومة المرفق العام وبصفة غير عارضة، أما علاقة الموظف العمومي في مواجهة الأفراد هي العلاقة التي يكتفيها القانون الجنائي والتي تختلف عن القانون الإداري وذلك من أجل فرض الحماية الجنائية ومنح الموظف العمومي تكييف آخر في القانون الجنائي فمن باب أولى أن يقوم القانون الجنائي بتوسيع مصطلح الموظف العمومي، لذلك يمكن القول أن الموظف العمومي "هو كل شخص تقدم الدولة عن طريقه خدمة عامة لأفراد المجتمع سواء أكانت الخدمة دائمة أو مؤقتة بأجرة أو بغير أجرة، الزامية أو اختيارية سواء أكانت علاقة ذلك الشخص بالدولة خاضعة لأحكام القوانين الخاضعة للوظيفة العمومية أو خاضعة لأحكام القانون الخاص<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص. 22.

<sup>2</sup> رمزي بن الصديق، المرجع نفسه، ص. 23.

## الفرع الثاني: في القانون الجنائي الجزائري: رغم محاولة المشرع الجنائي الجزائري من ضبط

مصطلح الموظف العمومي في مراحل عديدة مرت بها المنظومة الجنائية إلا أنه لم يقدم أي تعريف للموظف

العمومي، واكتفى فقط بذكر الفئات التي إعتبرها ضمن طائفة الموظفين العموميين، ونجد المادة 119 من

القانون العقوبات الملغاة حصرت تحديد صفة الجاني فذكرت: القاضي والموظف والضابط العمومي، أصحاب

السلطة العمومية، ذوي الولاية النيابة والخبير والملحق والجراح والقابلة وطبيب الأسنان

أما عن مصطلح الموظف العمومي فقد وسع وضبط، وذلك استنادا لما جاء في الإتفاقية الأمم المتحدة للوقاية

من الفساد والذي أتى بالموظف العام الأجنبي وموظفي المنظمات الدولية الحكومية<sup>1</sup>.

أما في قانون الوقاية من الفساد إن نظرة قانون الفساد للموظف العمومي كانت متسعة، على غير تلك التي

ينظر إليها القانون الإداري، وهذا رغبة منه في عدم ترك أي مجال للموظف العمومي وتضييق حلقاته عليه حتى

لا يجد منفذا للفساد، وكل من تسول له نفسه بإلحاق الضرر بالغير، ولقد عرفته المادة 2 من القانون 01/06

المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الموظف العمومي:

1 \_ "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء

كان معيناً أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته".

2 \_ كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة

عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية

3 \_ كل شخص آخر معرف على أنه موظف عمومي أو من و في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 2 الفقرة 1 والمادة 16 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، 31 أكتوبر 2003 مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 128|04 مؤرخ في 19 أبريل، 2004 الجريدة الرسمية عدد 26 مؤرخ في 25 أبريل 2004

<sup>2</sup> المادة 2 من القانون 01/06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 19 مؤرخ في 08 مارس 2006.

وبالتالي نستنتج أن الموظف العمومي في القانون الجنائي، يختلف عنه في القانون الإداري ، وهو ما تبرز إرادة أو  
أنية المشرع الجزائري في مكافحة الفساد من خلال توسيع مصطلح الموظف العمومي، وتشمل العاملين في  
البرلمان وفي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وكذلك المنتخبين على المستويين الوطني والمحلي، وحتى لو كان  
التوظيف عن طريق التعيين، أو الإلتخاب دائم أو مؤقت أو بصفة عارضة أو حصل على أجر أو لم يحصل على  
أجر، ولا تهم الأهمية كما لا تهم الرتبة، وبذلك اتسع نطاق التجريم من باب الوقاية من الفساد ، ولقد توسع  
المشرع في لفظ الموظف العمومي ولم يتقيد بأي شيء حيث أنه نص في المادة 2 الفقرة (ج): "كل شخص  
يشغل منصبا تشريعي تنفيذي إداري لدى بلد أجنبي...وكل موظف يقدم خدمة عمومية لصالح دولة  
أجنبية..." وكذلك الموظف لمنظمة دولية أجنبية.

### الفرع الثالث: المناصب التي يشغلها الموظف العام (فئات المناصب)

الفئة الأولى: المناصب التشريعية وتمثل في أعضاء البرلمان سواء أكانو منتخبين (ثلثا) أو معينين من طرف رئيس  
الجمهورية<sup>1</sup>.

الفئة الثانية: المناصب التنفيذية

1 \_ رئيس الجمهورية ويتعلق الأمر هنا بمسؤولية رئيس الجمهورية فلا يجوز ترتيب المسؤولية عليه في جرائم  
ارتكبتها، إلا فيما يتعلق بالأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، حيث تؤسس له محكمة عليا للدولة، أما  
الوزير الأول والوزراء فهم مسئولون عن الجنايات والجنح. بمناسبة تأديتهم لمهامهم<sup>2</sup>.

2 \_ الوزير الأول

<sup>1</sup> المادة 101 من الدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 26  
رجب 1417 لموافق لـ 7 ديسمبر 1996 المتعلق باصدار نص تعديل الدستور، ج ر العدد 76

<sup>2</sup> المادة 158 من التعديل الدستوري 1996

3 \_ أعضاء الحكومة ويعينهم رئيس الجمهورية

**الفئة الثالثة:** شاغلو المناصب الإدارية وهم الموظفون العموميين كما عرفهم القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وهم موظفون دائمون بالإضافة إلى العمال المتعاقدين والمؤقتين العاملين في الإدارات والمؤسسات العمومية<sup>1</sup>.

**الفئة الرابعة: المناصب القضائية**

وهم القضاة المحددين في المادة 2 من القانون الأساسي للقضاة حيث اعتبرت أن سلك القضاء يشمل<sup>2</sup>:

1 \_ قضاة الحكم والنيابة العامة للمحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم التابعة للنظام القضائي العادي.

2 \_ قضاة الحكم ومحافظي الدولة والمحاكم الإدارية.

3 \_ القضاة العاملين في:

\_ الإدارة المركزية لوزارة العدل.

\_ أمانة المجلس الأعلى للقضاء.

**الفئة الخامسة:** من يشغل منصبا في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وهم أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية المنتخبين.

**الفئة السادسة:**

من يتولى وظيفة أو وكالة في خدمة:

\_ هيئة عمومية: وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

<sup>1</sup> رمزي بن الصديق، المرجع السابق، ص. 26.

<sup>2</sup> القانون رقم 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر، العدد 57.

\_\_ المؤسسات العمومية: وهي المؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة بالأمر رقم 04/01 المتعلق بتنظيم

المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها .

\_\_ أي مؤسسة تملك الدولة كل أو بعض أسماؤها وهي مؤسسات عمومية اقتصادية تخضع في انشاءها وتنظيمها

وتسييرها للأشكال التي تخضع شركات المساهمة، والتي فتحت رأسمالها الاجتماعي أمام الخواص عن طريق بيع

بعض الأسهم أو التنازل عن بعض رأسمالها للخواص، ومن أمثلتها: مجمع الرياضي، ومجمع صيدال.

\_\_ المؤسسات الأخرى التي تقدم خدمة عمومية: ويتعلق الأمر هنا بمؤسسات من القانون الخاص تتولى تسيير

مرفق عام عن طريق عقود امتياز.

**الفئة السابعة:** كل شخص آخر عرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول

به، أما فيما يخص كلمة (أو من في حكمه) فيقصد بهم المستخدمون العسكريين والمدنيين الذين استثنتهم المادة

الثانية من القانون الوظيفية العامة 03/06 من مجال تطبيقها، لكن يدخلون في حكم الموظف العمومي وكأن

قانون مكافحة الفساد في مادته الثانية منه تراجع وأراد أن يحتوي هؤلاء الأشخاص في حكم الموظف العام.

وهناك من ينظر إلى أنه يشمل كذلك الضباط العموميين: من موثقين ومحضرين قضائيين ومترجمين

رسميين... بالرغم من أنه لم ينص عليهم، لا، القانون الوظيفية العامة ولا، قانون مكافحة الفساد، لكن يدرجون

في حكم الموظف العمومي كونهم يمارسون صلاحيات بتفويض و بإسم السلطة العامة <sup>1</sup> ،

من خلال هذه التعريفات نلاحظ أن المشرع الجزائري توسع في مفهوم الموظف العمومي حماية للوظيفة

العمومية وخدمة للمصلحة العمومية، ومع ذلك تبقى هذه القواعد القانونية غير مجسدة لأنها تفتقد للإطار

القانوني الذي يعمل على تفعيلها، ومن أهمها الإتفاقيات الثنائية والدولية التي تقوم أساسا على مبدأ المعاملة

بالمثل، والمصلحة السياسية المشتركة ويكون بذلك هذا القانون مقيد بالإرادة السياسية، وما يلاحظ على هذا

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، الطبعة العاشرة، دار هومة الجزائر، سنة 2010

النص بصفة عامة أنه يغلب عليه الطابع الإحالة، ومع ذلك فإن الإرادة السياسية هي التي تتحكم في القواعد

القانونية، وإلا كيف يفسر تأخر العديد من الوسائل الوقائية وغيابها لحد اليوم؟

وبالتالي فإننا نرى أن الموظف العمومي هو محور الرقابة الإدارية، وذلك من خلال الإهتمام الذي عني به من

طرف فقهاء القانون الإداري، وقضائه، وكذلك القانون الجنائي ، يعد كذلك المسؤول عن قضايا الفساد

الحاصلة في مجال عمله، ولهذا كان من الأجدر إصلاحه قبل اصلاح الهياكل والأجهزة، لأن هذا يعد إصلاح

قاصر لا يفي بالغرض، مهما كانت التدابير والإجراءات الموجهة إلى الموظف سواء أكانت ضده أو لصالحه.

فالموظف الصالح قهوي وتضعف أمامه كل أنواع الرقابة الأخرى سواء من إدارته المباشرة أو من الأجهزة

الخارجية كهيئة مكافحة الفساد، هذ إذا كانت التنشئة الأسرية، الأخلاقية والبيئية الصالحة وتعاليم الدين

الإسلامي، تقوي الرقابة الذاتية على نفسه و التي يتحلى بها الموظف العام والتي يمكن من خلالها تغيير

السلوكات السلبية للوصول إلى مجتمع راشد وصالح



# الفصل الثاني

## الفصل الثاني: آليات الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد

إن الحديث عن الفساد في الجزائر أصبح الشغل الشاغل وهم يؤرق الشعب باعتباره المتضرر الأول من جرائم الفساد، ومسؤولي الحكومة الذين يسعون جاهدين للقضاء عليه، بعد أن وصل إلى ذروته القصى مس فيها قضايا وملفات حساسة تنخر الاقتصاد الوطني يستحيل القضاء عليها ، وهي جرائم خطيرة جدا أفاضت قطرة الكأس في فضائح ثقيلة على كاهل الدولة ، ارتبطت معظمها بجرائم الصفقات المشبوهة، مما استدعى الأمر إلى استحداث آليات رقابة ومساءلة كاستراتيجية فعالة للوقاية من كل الممارسات الفاسدة ومتابعة الضالعين فيها بالقانون، وفيما يلي محاولة لإيضاح تلك الآليات ضمن مبحثين، يُعنى الأول بالأجهزة أو الآليات الرقابية التابعة لوزارة المالية، بينما يُعنى الثاني بأجهزة رقابة متخصصة.

### المبحث الأول: الأجهزة الرقابية التابعة لوزارة المالية

تعد الرقابة عنصر أساسي في نظام المحاسبة العمومية، خاصة وأن الأمر يتعلق بحماية المال من كل أشكال الفساد مما يفسر تعدد تصنيفات الرقابة في تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، أهمها الرقابة الوصائية لأجهزة تابعة للوزارة أو الرقابة الداخلية، حيث يندرج ضمن الرقابة الوصائية لوزارة المالية أجهزة تابعة، والتي سنبرزها في أربع مطالب، الأول حول المفتشية العامة للمالية، الثاني عن الديوان المركزي لقمع الفساد، الثالث حول خلية الإستعلام المالي والمطلب الأخير على دور المراقب المالي، وقد اعتمدنا هذا التقسيم لتبعتها كلها لوزارة المالية.

### المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 35 /80 المؤرخ في 01 /03 /

1980، والموضوعة تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة حيث

أصدر المشرع نصوص تنظيمية متعددة في إطار تعزيز عملها، نجد المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06

سبتمبر 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، وعهد لها صلاحيات واسعة شملت مراقبة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية<sup>1</sup> .

وقد عهد لها المشرع مهام الرقابة المالية على مصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذلك الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. بما فيها المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وكل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني<sup>2</sup> .

ولإبراز دورها أكثر في المجال الرقابي كونها أساس الرقابة المالية قسمنا الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين: الأول في رقابتها على النفقات العمومية والتي نستشفها من خلال المرسوم المنشىء لها، أما الثاني في رقابتها بالخصوص على الصفقات العمومية في مجال مكافحة الفساد.

### الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية على النفقات

ففي مجال الرقابة بصفة عامة فإن المفتشية العامة للمالية لها صلاحيات واسعة في مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، تراقب مدى استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية. بمناسبة حملات تضامنية، أو تطلب الهبة العمومية لدعم قضايا إنسانية

وتمتد رقابتها إلى كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دورية دفاتر السياسة والقانون ، العدد السابع، جوان 2012 ، ص.181

<sup>2</sup> المادة 02 من المرسوم التنفيذي 272/08 المراجع السابق .

<sup>3</sup> المادة 03 من نفس المرسوم .

وتكون تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقويم أو الخبرة والتي تقوم حسب الحالة، بسير تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك، إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها، دقة المحاسبات وانتظامها، وكذا تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف، شروط تعبئة الموارد المالية تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير، شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية، تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية<sup>1</sup>.

تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا برقابة موسعة، وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية وكذا بتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة له، هذه المهام التي يكون فيها التدقيق والتقويم والخبرة توكل لأربعة مراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية .

وعند الإنهاء من مهام الرقابة يجهز تقريرا أساسيا يبرز المعايير والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة، وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة ويتضمن التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة ويتضمن التقرير أيضا كل اقتراح بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية<sup>2</sup>.

أما عن التقرير السنوي الذي تعده المفتشية العامة للمالية فإنه يتضمن حصيلة نشاطها وملخص معياناتها والأجوبة المتعلقة بها وكذا الإقتراحات ذات الأهمية العامة اقتبستها من ذلك من أجل تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم اللذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها ويسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال

---

<sup>1</sup> المادة 05 من المرسوم التنفيذي 272/08 المرجع السابق .  
<sup>2</sup> المادة 21 من نفس المرسوم

الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها<sup>1</sup>. وبالتالي تكون تدخلات المفتشية العامة للمالية في

مجال الرقابة بشكل عام

صائبة وفي الصميم يتوجب فقط تطبيقها على أرض الواقع.

## الفرع الثاني: رقابة المفتشية على الصفقات العمومية في مجال مكافحة الفساد

فتمثل في مراقبة الشروط الشكلية والموضوعية للصفقة، فمن الشروط الشكلية: جمع المعلومات عن الصفقة

والاستفسار عن الطريقة التي حددت بها الحاجة العامة. فالرقابة على تحديد الحاجات فيما يتعلق بعدم تخصيص

الصفقة يحد من الفساد المالي، وكذا البحث في طريقة إبرام الصفقة فإذا أبرمت عن طريق التراضي فيجب

تطابقها مع الحالات القانونية والإستثنائية التي تجعل من الأمر بالصرف يتجنبها عدى في الحالات التي نص

عليها القانون نظرا لما يترتب عليها من نتائج سلبية كالحجابه واستغلال النفوذ والرشوة والإضرار بالمصلحة

العامة، تحديد الأهداف المتوخاة من الصفقة حتى لا ترصد اعتمادات مالية ضخمة لصفقة لا تعود بالمنفعة على

المواطنين، والإطلاع على دفاتر الشروط لمعرفة مدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول وهذا

لضمان سلامة المعاملات وإبعاد الجهات الرسمية عن كل ما يجلب الفساد المالي. وهو ما أكده قانون مكافحة

الفساد فيما يتعلق بـ (ص، ع) عندما نص على أنه "يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات

العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشرعية وعلى معايير موضوعية<sup>2</sup>

أما من الناحية الموضوعية: فتعمل المفتشية العامة للمالية على التأكد من شرعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة،

وكذلك تقييم العروض، والتأكد من مراعاة هامش الأفضلية للمنتوج ذو الأصل المحلي، معاينة محضر لجنة

الصفقات المختصة والتأكد من قرار تعيين هذه اللجنة وشرعية إجتماعها، وإذا نص بند في الصفقة على

<sup>1</sup> المادة 26 من نفس المرسوم.

<sup>2</sup> المادة 9 من القانون 01/06 المرجع السابق.

مراجعة أو تحيين الأسعار فيراقب كفاءات تطبيق هذا البند ومدى تطبيقه مع الشروط القانونية<sup>1</sup>، فكل مايتعلق بالصفقة سواء قبل الإبرام أو أثناء أو بعد التنفيذ فإنه يخضع للرقابة وذلك حفاظا من إبرام صفقات مشبوهة. ورغم المهام المخولة لهذه المفتشية في مجال الرقابة اللاحقة وال تحقيق والتحليل المحاسبي والمالي تبقى بعض المشاكل العالقة التي تكتنفها، فهناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابتها أو لأي رقابة أخرى نذكر منها رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، بعض المؤسسات العمومية الإقتصادية كمؤسسة سونطراك، وما يعاب عنها هو أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير،مقابل أجرة لا تتوافق و أهمية وصعوبة المهام الموكلة لهم مما يشجعهم على الرشوة، بالإضافة إلى ذلك فإن دور المفتشية العامة للمالية يتمثل في إعداد التقارير دون أن تكون لها صلاحية البت أو إصدار حكم أو قرار، وفي الأخير عدم وجود تناسق بين عمل المفتشية العامة للمالية والهيئات الأخرى كمجلس المحاسبة<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني: الديوان الوطني لقمع الفساد

بعد الديوان الوطني مصلحة عملياتية في إطار تظافر الجهود في عمليات التصدي لحل أشكال الفساد ومكافحتها حيث يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم على كامل التراب الوطني. ولقد نص على إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد وذلك بموجب التعديل القانون 01/06 بالأمر 05 /10 مباشرة بعد ذكر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، ويوضع الديوان الوطني لدى الوزير المكلف بالمالية ويتمتع باستقلالية في عمله وتسييره<sup>3</sup>، ويتشكل الديوان من ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني، ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ، وأعاون عموميين

<sup>1</sup> حمزة خضري، المرجع السابق، ص.181.

<sup>2</sup> مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس الجزائر ، ص.71.

<sup>3</sup> المادة 03 من المرسوم الرئاسي 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكفاءات تسييره، ج.ر. العدد 68 مؤرخ في 14 ديسمبر 2011.

ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد وللديوان زيادة على ذلك مستخدمون للدعم الإداري والتقني. ولمعرفة أكثر عن هذا الديوان نستعرضه في قسمين: الأول عن تنظيمه، والثاني عن صلاحياته في قمع الفساد.

### الفرع الأول: تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد

يتكون من: ديوان ومديرية للتحريات ومديرية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية، وتنظم مديريات الديوان في مديريات فرعية يحدد عددها بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة<sup>1</sup>.

يكلف المدير العام للديوان على الخصوص بما يلي: إعداد برنامج عمل الديوان ووضع حيز التنفيذ، إعداد مشروع التنظيم الداخلي ونظامه الداخلي، السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هيكله، تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي، ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان، إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية<sup>2</sup>.

يكلف رئيس الديوان تحت سلطة مدير العام بتنشيط عمل مختلف هيكل الديوان ومتابعته

---

<sup>1</sup> المادة 10-11 من المرسوم الوئاسي 426/11 المرجع السابق.  
<sup>2</sup> المادة 14 من نفس المرسوم .

أما عن الهياكل المسيرة للديوان فإن مديرية التحريات تقوم بالأبحاث والتحقيقات في مجال جرائم الفساد، وتكلف مديرية الإدارة العامة بتسيير مستخدمي الديوان ووسائله المالية والمادية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: صلاحيات الديوان المركزي لقمع الفساد

جمع كل معلومات تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله، جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة، تطوير التعاون والتسائد مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

فالملاحظ في هذا الديوان التابع لوزارة المالية أنه لم ينصّب إلا بعد مرور سنة من تأسيسه من الناحية القانونية وتعتبر هذه المدة قصيرة مما يدل على النوايا الحسنة والعزيمة القوية للسلطات في المضي قدما في محاربة آفة الفساد مما لا يفتح أي مجال للشك، مما عجل إلى تنصيب هذا الديوان الذي يعلق عليه آمالا كبيرة.

### المطلب الثالث: الرقابة المصرفية في جريمة غسل الأموال

وهي رقابة تفرضها البنوك المركزية على المؤسسات والبنوك المالية منعا لحدوث جرائم غسل الأموال، وتعد هذه الجريمة من أخطر الجرائم التي تمس المال وسيادة الدولة، وهي جريمة عابرة للحدود (عبر وطنية) ناتجة عن الإستعمال غير المشروع لمواد أو أشياء محظورة وبيعها وتحويلها إلى أموال مشروعة سواء عن طريق تداولها في البنوك والمؤسسات أو شراء لعقارات، وبطريقة يصعب اكتشافها.

أما عن موقف المشرع الجزائري فقد كانت له أول آلية وضعها لمكافحة جرائم تبييض الأموال هي (خلية الاستعلام المالي)، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 127/ 02 المؤرخ في 07 أفريل 2002 يتضمن انشاء

<sup>1</sup> المادة 15- 16- 17 من نفس المرسوم.



خلية معالجة الاستعلامات وتنظيمها وعملها، وهذا بعد المصادقة على الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة ظاهرة تبييض الأموال ومكافحة الإرهاب والتي جاءت كنتيجة حتمية لعشرية سوداء كانت تعيشها الجزائر، والاتفاقية الخاصة بمكافحة الإبحار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 45/95 المؤرخ في 28/01/1995 ، وغيرها من الاتفاقيات إلى حين صدور القانون 05 / 01 المؤرخ في 06 / 02 / 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب<sup>1</sup>. ولهذا أسس المشرع لرقابة فاعلة وصارمة سواء كانت داخلية أو خارجية وهو ماسنبيهه في تقسيم هذا المطلب من خلال دراسة الرقابة الداخلية التي تتم داخل البنوك والمؤسسات المالية، وخارجية عن طريق رقابة اللجنة المصرفية ودور خلية الإستعلام المالي في مكافحة الفساد.

## الفرع الأول: الرقابة داخل المؤسسات المالية<sup>2</sup>

قبل الدخول في الرقابة التي تتم على مستوى اللجنة المصرفية، باعتبارها رقابة خارجية لا بد أن من تفعيل الرقابة الداخلية التي تتم على مستوى البنوك والمؤسسات المالية باعتبارها المستقبل الأول للزبون، والعبء الأكبر في مكافحة جريمة تبييض الأموال خاصة فيما يتعلق بالإجراءات الرقابية ، وبما أن تحويل المال غير المشروع إلى أموال مشروعة تتطلب إتباع ثلاث مراحل، تبدأ من التوظيف، التغطية والإدماج، فأبرز مشكلة لدى غسيل الأموال تكمن في كيفية تحويل تلك الأموال الضخمة إلى رؤوس أموال متداولة في السوق المالية، فالصعوبة الأولى هي في مرحلة التوظيف حيث تكمن أول نقطة ضعف في غسيل الأموال، بحيث يتم الكشف عن النشاط الإجرامي ومهاجمته.

وتعتبر البنوك من أهم الحلقات التي تدور فيها الأموال غير المشروعة ، ونظرا لما تتمتع من تشعب العمليات

<sup>1</sup> عياد عبد العزيز، تبييض الأموال في القوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها، دار الخلدونية، ط1، 2007، ص.34

<sup>2</sup> ابراهيم سيد أحمد، مكافحة غسيل الأموال، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط1، 2010، ص.46 وما بعدها.

- المصرفية وسرعتها يتوجب أن يكون دورها يتماشى مع التطور في مجال العمليات المصرفية خاصة تلك الحاصلة عبر الانترنت. حيث هناك مؤشرات ضبط تورط العميل في عمليات مشبوهة وهي عمليات كثيرة من بينها :
- \_\_ إذا كانت عناصر العملية البنكية تدل على غاية غير مشروعة كالغموض واللامعقولية.
- \_\_ السحب المفاجئ والسريع للأرصدة دون مبرر معقول.
- \_\_ إذا تعدت العمليات النطاق المعتاد في التعامل.
- \_\_ الإيداع النقدي بشكل غير اعتيادي.
- \_\_ فتح حساب دون معلومات كافية أو تقديم معلومات مضللة لا تمكن البنك من التحقق منه بسهولة.
- \_\_ من يكتشف في أرصده عملاء مزيفة بشكل واضح ومتكرر.
- \_\_ شراء عملاء أجنبية ومعدل متكرر.
- \_\_ الحوالات المتعددة في حساب واحد بمجاميع ضخمة.
- \_\_ التغيير المفاجئ لموظفي بعض البنوك مع الجمهور وبشكل غير مبرر، وله ذا ينبغي على البنك التعرف على العميل وضمان وجود آثار للعمليات ، والتقيد بالقوانين وتعليمات البنوك المركزية، والتعاون مع البنوك الأخرى والأجهزة الرقابية والبرامج التدريبية للموظفين وعدم فتح حسابات وهمية لأشخاص مجهولي الهوية، وهذا استجابة للعديد من الاتفاقيات والمؤتمرات نجد من بينها فريق العمل المالي الدولي ( FATF )، اتفاقية فيينا لعام 1988 ، أما مؤتمر مكافحة المخدرات وغسيل الأموال المنعقدة في مدينة ميامي بأمريكا سنة 1997 ركز على ثلاث طرق هي:
- \_\_ سياسة إعرف عميلك (know your customer) بالتدقيق والتحقيق من أموال العملاء إن كانت لا تناسب مع وظيفة العميل أو تجارته بالإضافة إلى استكمال معلومات كاملة عن هوية العميل.
- \_\_ سياسة ومبدأ الإخطار عن العمليات المشبوهة.

— التعاون الوثيق بين الدول من خلال معاهدات جماعية أو ثنائية واصدار تشريعات.

— سياسة تطبيق مبدأ السرية المشروعة ورفعها في العمليات غير المشروعة.

ولقد عُنِيَ القانون 05 – 01 في المواد 6 . 7 . 8 . 9 بفرض عدد من الالتزامات والضوابط لتعزيز

دور البنوك والمؤسسات المالية المشاهدة في مكافحة جريمة غسيل الأموال تهدف إلى الحيلولة دون تحول هذه

المؤسسات إلى قنوات مفتوحة لغسيل الأموال و يتعين على هذه المؤسسات ما يلي :

— إجراءات الرقابة على دفع مبالغ مالية كبيرة : نصت المادة 06 من قانون 05 – 01 على أنه " يجب أن

يتم كل دفع يفوق مبلغا يتم تحديده عن طريق التنظيم بواسطة وسائل الدفع وعن طريق القنوات البنكية والمالية

، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

وهنا نلاحظ أن القانون فرض على البنوك والمؤسسات المالية التزام قيامها بفرض الدفع عن طريق قنواتها إذا

جاوز المبلغ المدفوع مبلغا معينا ، جاء تحديده بناء على المرسوم التنفيذي رقم 05 – 442 المؤرخ في 14

11 / 2005 . بمبلغ 50.000 دج (خمسين ألف دج)

ويلاحظ أن القانون في هذه المادة فرض أن يكون الدفع إذا تجاوز المبلغ المذكور عن طريق المؤسسات المالية

كالبنوك ومصالح البريد ويكون عن طريق وسائل الدفع كالكسوك والحوالات ونحوها<sup>1</sup> ، فهذا المبلغ أصبح لا

معنى له ما دام البنكي ملزم بالإخطار عن العمليات المعقدة والمشكوك فيها وليس كل عمليات التي تفوق

خمسين ألف دينار<sup>2</sup>.

— التأكد من هوية الزبائن: نصت المادتان 7 و 8 على التحقق والتأكد من هوية الزبائن عل النحو الذي

يفهم منها كما يلي :

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 442/05 مؤرخ في 14/11/2005 يحدد الحد الأدنى المطبق على عمليات الدفع التي يجب أن تتم

بوسائل الدفع وعن طريق القنوات البنكية والمالية، ج، ر، عدد 75 مؤرخ في 20/11/2005

<sup>2</sup> عياد عبد العزيز، المرجع السابق، ص. 51

– التأكد من هوية الزبائن الاعتياديين<sup>1</sup> : لم تنص المواد على هذا التعبير، تعبير الزبائن الاعتياديين، ولكنه يفهم من خلال نص المادة 8 ، وإن كان هناك غموض وجب على القانون إزالته و توضيحه ، ويمكن أن نستنتج من خلال المادتين المذكورتين أن وصف الزبائن الاعتياديين. يكون على حالتين :

### – حالة الشخص الأصيل :

سواء كان هذا الشخص شخصا طبيعيا , فيكون التأكد من هويته عن طريق :

– تقديم وثيقة رسمية أصلية سارية الصلاحية متضمنة لصورة هذا الشخص المادة 7 فقرة 02 وهذا مثل بطاقة التعريف الوطنية أو رخصة السياقة أو جواز السفر.

– تقديم وثيقة رسمية تثبت عنوان الشخص الطبيعي المادة 7 فقرة 2 وهذا مثل بطاقة الإقامة أو فاتورة الغاز والكهرباء أو صندوق بريد.

أو كان هذا الشخص شخصا معنويا ، فيكون التأكد من هويته عن طريق :

– تقديم القانون الأساسي المادة 7 الفقرة 03 وهذا مثل الجمعيات و الشركات و غيرها.

– تقديم أي وثيقة تثبت تسجيله أو اعتماده وبأن له وجودا فعليا أثناء إثبات شخصيته المادة 7 فقرة 03 وهذا مثل السجل التجاري أو وثائق الضرائب أو نحوها.

### – حالة الشخص الوكيل<sup>2</sup>

حيث نصت المادة 7 في فقرتها الأخيرة على أنه يتعين على الوكلاء والمستخدمين الذين يعملون لحساب الغير، فضلا عن الوثائق السابقة المذكورة يتعين عليهم :

تقديم التفويض بالسلطات المخولة لهم

<sup>1</sup> المادة 7 من القانون 01/05 المؤرخ في 06/02/2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل ، ج.ر. عدد 11 مؤرخ في 9 فيفري 2005.  
<sup>2</sup> الفقرة الأخيرة من المادة 7 من القانون 01/05 المرجع السابق.

تقديم وثائق تثبت شخصيته و عنوان أصحاب الأموال الحقيقية

– التأكد من هوية الزبائن غير الاعتياديين : وقد جاء هذا المصطلح في المادة 8 من قانون 05 – 01 ولعل المقصود من ذلك هم الزبائن غير النظاميين.

ويتم التأكد من هوية وحقيقة الزبائن غير الاعتياديين، بنفس الطريقة التي يتم بها تحديد هوية الزبائن الاعتياديين سواء كانوا عبارة عن أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتياديين ، ولا شك أن مثل هذه الضوابط والإجراءات تهدف إلى التحقق من هوية الزبائن من خلال المستندات الرسمية ، بغية الحصول على المعلومات الكافية عن الشخصية الحقيقية للزبون ، إذ غالبا ما يتس تر غاسلو الأموال تحت أسماء وهمية أو شركات وهمية، ولعل في هذا الإجراء ما يحقق الشفافية الكاملة في كل عملية<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: الرقابة على مستوى اللجنة المصرفية

لقد عهد المشرع الجزائري فيما يتعلق بنظام الرقابة في القطاع البنكي إلى اللجنة المصرفية دور رقابي عام لضمان حسن سير النظام المصرفي، وهو مانص عليه القانون 01/05 حيث منح للجنة المصرفية مهام تتمثل في مكافحة جريمة غسيل الأموال، ووفقا للمادة 105 من قانون النقد والقرض التي تنص على إنشاء لجنة مصرفية تكلف برقابة احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية<sup>2</sup>.

وبناء على ذلك فإن دور اللجنة المصرفية في إطار اضطلاعها بوظيفتها الرقابية تعتمد على نوعين من

التحقيقات:

<sup>1</sup> محمد شريط، ظاهرة غسيل الأموال في نظر الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري(دراسة تحليلية مقارنة)،(مذكرة لنيل شهادة ماجستير) ، قسم الشريعة جامعة الجزائر ، 2009، دون صفحة.  
<sup>2</sup> الأمر رقم 04/10 مؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتم الأمر 11/03 مؤرخ في 26 غشت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 2010/12/1

رقابة على أساس الوثائق يمكن أن توصف بالدائمة، ورقابة في مراكز البنوك والمؤسسات المالية يمكن وصفها بالدورية، يقوم الأول من التحقيقات على تلخيصات معدة من طرف المفتشية العامة للبنك المركزي تقوم من خلالها اللجنة بتحديد قائمة وآجال إرسال الوثائق والمعلومات من طرف البنوك والمؤسسات المالية طبقا للمادة 109 من قانون النقد والقرض، أما الشكل الثاني فينطلق من برنامج يقرر دوريا بتداول اللجنة ويترجم بزيارات إلى المقرات الإجتماعية للبنوك والمؤسسات المالية هـ ذا عن الوظيفة الرقابية بشكل عام، أما الناحية العملية والإجرائية فإن الرقابة تتم على الشكل التالي: فهناك رقابة المطابقة مع القوانين والتنظيمات وتقوم على معايير محددة في قانون النقد والقرض، ورقابة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية وذلك من خلال فحص شروط نشاطها اعتمادا على رقابة دائمة لوثائق ودورية لمركز البنوك (المادة 62 من قانون النقد والقرض)، بالإضافة إلى رقابة احترام أخلاقيات المهنة ويتعلق الأمر برقابة مدى احترام السير الحسن للمهنة<sup>1</sup>.

هذا فيما يتعلق بالرقابة البنكية للجنة المصرفية على البنوك والمؤسسات المالية في أعمالها ونشاطاتها العادية. وفي هذا الإطار فتعزيزا لإبراز دور الرقابة الصارم على النظام المصرفي كخطوة لمكافحة غسيل الأموال وفي إطار إصلاح المنظومة المالية عمد المشرع على إصدار قانون 01/05 المتعلق بمكافحة تبييض الأموال حيث منح بعض الإجراءات والتدابير المخولة للجنة المصرفية لمراقبة البنوك والمؤسسات المالية ولكشف هوية الزبائن وتحركاتهم ويتمثل الدور الرقابي للجنة المصرفية فيما يلي: يقوم مفتشو بنك الجزائر المفوضون من قبل اللجنة المصرفية في إطار المراقبة لدى البنوك والمؤسسات المالية وفروعها والمساهمات، وكذا مراقبة الوثائق بصفة إستعجالية برفع تقرير سري إلى الهيئة المختصة بمجرد اكتشافهم بعملية تكتسي مميزات منصوص عليها في المادة (10)، وهي أن تتم في ظروف من التعقيد غير عادية أو غير مبررة، أو تبدوا أنها لا تستند إلى مبرر اقتصادي أو إلى محل مشروع.

<sup>1</sup> وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، ص، ص. 124\_ 125

تباشر اللجنة المصرفية إجراء تآديبي ضد البنك أو المؤسسة الذي يثبت عجزا في إجراءاتها الداخلية الخاصة بالرقابة في مجال الإخطار بالشبهة، وطبقا لنص المادة 156 من قانون النقد والقرض فإن هذه الإجراءات التآديبية تتمثل في التنبيه، اللوم والمنع من ممارسة بعض الأعمال، القيام بالتحري عن وجود تقرير سري الذي تقوم به البنوك والمؤسسات المالية والمؤسسات المشابهة الأخرى في العمليات المالية المعقدة الاحتفاظ به طبقا لنص المادة 10 من القانون 01/05، ومن أجل المطالبة بالإطلاع عليه، ولهذا جاءت المادة 12 من القانون السابق، تسهر اللجنة المصرفية على أن تتوفر البنوك والمؤسسات المالية على برامج مناسبة من أجل الكشف عن تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما (الفقرة الأخيرة من المادة 12 من القانون 01/05)، ويتضح من خلال المادة 13 التي تنص على أنه "يجب أن يتم إخطار الهيئة المختصة بنتائج الإجراءات التي اتخذتها اللجنة المصرفية، هذه الأخيرة تخضع وتعمل تحت هيئة مختصة والمتمثلة في خلية معالجة الإستعلام المالي فاللجنة المصرفية تخطر الخلية عن نتائج الإجراءات التي اتخذتها، وهو مايقودنا إلى الدخول في دراسة هذه الخلية وبيان دورها في مكافحة جريمة غسيل الأموال

### الفرع الثالث: دور خلية الاستعلام المالي في الكشف عن الفساد

#### أولا: خلية الاستعلام المالي

في سبيل مكافحة هذه الجريمة نص المشرع صراحة على عمليات الاستكشاف المتعلقة بالرقابة الإدارية كما هو

الحال في خلية الإستعلام المالي (CTRF (cellule de traitement du renseignement financier

أنشأ المشرع هذا الجهاز المستقل للتحريات المالية بوزارة المالية مباشرة بعد المصادقة على الاتفاقية الدولية

لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وذلك بموجب مرسوم تنفيذي 127/02 مؤرخ في 07 / 04 / 2002

المتضمن انشاء خلية معالجة الإستعلامات وتنظيمها وعملها، وقد عرفتها المادة 2 منه على أن الخلية مؤسسة  
عمومية تتمتع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

فخلية معالجة الاستعلام المالي تعد مركز معلوماتي تختص بتلقي التصريحات الاشتباه من طرف المؤسسات المالية  
، إجراء خيرة والتدقيق في هذه المعلومات، وبالتالي فالخلية تعتبر كبرج مراقبة لحركة الأموال، فعلى الصعيد  
المؤسسي فإن تنصيب الهيئة تم سنة 2004 حيث تتكون الخلية من 6 أعضاء منهم:

رئيس يختارون بسبب كفاءتهم في المجالين القانوني والمالي

يعين رئيس مجلس الخلية وأعضاءه بمرسوم رئاسي لعهد مدتها أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>1</sup>.

### ثانيا: مهام خلية الاستعلام المالي لمكافحة غسيل الأموال

من المهام المتعلقة بخلية معالجة الاستعلام طبقا للمرسوم المنشأ لها ما يلي<sup>2</sup>:

— تستلم تصريحات الإشتباه المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات  
والأشخاص الذين يعينهم القانون.

— تعالج التصريحات الإشتباه بكل الوسائل أو الطرق المناسبة.

— ترسل عند الإقتضاء الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا كلما كانت الوقائع المعينة

قابلة للمتابعة الجزائية، وهو ما يثير كذلك مشكل استقلالية الهيئة بإعتبار أن وظيفتها محدودة بإستلام

التصريحات ومعالجتها، لكن إذا رأت أن هناك وقائع ذات طابع جزائي فإنها تحيل الملف إلى وكيل الجمهورية.

<sup>1</sup> المادة 10 من المرسوم الرئاسي 127/02 المؤرخ في 07 أفريل 2002 تتضمن انشاء خلية معالجة الإستعلام المالي وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 23، مؤرخ في 7 أبريل 2002 .

<sup>2</sup> المادة 04 من نفس المرسوم .



— تقترح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال.

— تضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها.

أما عن المهام المضافة إليها وفقا للقانون 05 / 01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال:

— جمع وتحليل المعلومات: تقوم خلية معالجة الإستعلام المالي بجمع كل المعلومات والبيانات التي تسمح

بإكتشاف مصدر الأموال، وتحليلها في مرحلة لاحقة وهو ما تضطلع عليه الخلية في نص المادة 15 التي تنص

"تضطلع الهيئة المختصة بتحليل ومعالجة المعلومات التي ترد إليها وكذلك الأمر بالنسبة للإخطارات التي تصل

إليها من أشخاص حددهم القانون في المادة 19 منه .

— تبادل المعلومات المتعلقة بالعمليات المشبوهة مع الهيئات ذات الشأن، فهذه الخلية عليها أن ترسل جميع

المعلومات والبيانات إلى وكيل الجمهورية المختص طبقا للقانون ، مادامت هذه المعلومات مرتبطة بعملية غسيل

الأموال( بعد تسليم الخلية وصل الإخطار بالشبهة) .

— اتخاذ تدابير تحفظية: يمكن أن تعترض الخلية وبصفة تحفظية ولمدة 72 ساعة على تنفيذ أي عملية بنكية لأي

شخص طبيعي أو معنوي تقع عليه شبهات قوية لغسل الأموال، وهذا حسب المادة 17 من قانون الوقاية، ولا

يمكن الإبقاء عليها إلا بقرار قضائي المادة 18 منه.

— الحفاظ على سرية المعلومات: من المبادئ العامة المتبعة في كل المصارف ضرورة التزام المصرف بالسرية المهني

أو السر البنكي ويقصد بالسرية البنكي كل المعلومات المتعلقة بالزبون ولا يشترط أن تصل إلى علم البنك مباشرة

بل يكفي أن تصل إليه ولو عن طريق الغير كرقم حسابه ومبالغه المودعة وقروضه<sup>1</sup>، وقد نصت المادة 15 أنه

"تكتسي المعلومات المبلغة إلى الهيئة المختصة طابعا سريريا.

<sup>1</sup> محمد شريط، المرجع السابق ، دون صفحة.

ويعد هذا الإجراء كقاعدة عامة لا يجوز حرقه، لكن ليس في كل الأحوال فهذه القاعدة استثناء وهو ما أشارت إليه المادة 22 من قانون الوقاية، وهو أنه "لا يمكن الإعتداد بالسّر المهني أو السّر البنكي في مواجهة الهيئة المتخصصة"، أي أن خلية معالجة الإستهلام المالي يجوز لها في إطار مكافحة جريمة غسيل الأموال أن تخرق هذا المبدأ وتطلع على أسرار المشتبهين الذين ثبت تورطهم في عمليات غسيل الأموال خاصة بالنسبة للمجرمين وغاسلي الأموال الذين يستغلون فرصة مبدأ السرية البنكية.

يمكن للخلية طلب كل وثيقة أو معلومات ضرورية لإنجاز المهام المسندة إليها من الهيئات والأشخاص المعنيين قانوناً، ويمكن أن تستعين الخلية بأي شخص تراه مؤهلاً لمساعدتها في إنجاز مهامها<sup>1</sup>.

ما يلاحظ من خلال تلك المهام أن المشرع حصرها ، مما يقلل من دور الخلية في مكافحة غسيل الأموال، فلو أنه وسع من هذه المهام لكانت حظوظ الخلية أكثر في المكافحة، وفي المقابل أحسن المشرع فعلاً عندما أنشأ الهيئة المختصة، لكن ما يعاب على هذه الخلية أنها مستوردة من الإتفاقيات الدولية كمجموعة العمل المالي GAFI فلو أن المشرع عالج الوضع انطلاقاً من الناحية الواقعية التي يعيشها الشعب، وذلك للكشف عن الأسباب ومعالجتها ومنع حدوثها .

### **المطلب الرابع: الرقابة المالية القبلية (المراقب المالي)**

تكمن أهمية الرقابة المالية القبلية في مراقبة الإلتزام بالنفقات التي تمارس من طرف الآمرين بالصرف وذلك بغرض التأكد من مشرعية تصرفاتهم المتعلقة بقرارات الإلتزام بالنفقات، وبالتالي تصبح الرقابة القبلية بمثابة إجراء وقائي ضد أي مخالفات أو تجاوزات مالية يمكن أن تحصل، وهنا تظهر أهمية هذه الرقابة القبلية بالتعريف أولاً على المراقب المالي، ثم صلاحياته، ومسؤوليته.

### **الفرع الأول: تعريف المراقب المالي**

<sup>1</sup> المادة 06 من المرسوم الرئاسي 127/02 المراجع السابق.

المراقب المالي شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بموجب قرار وزاري بمضيه الوزير المكلف بالميزانية، فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية تشمل إختصاصه ،أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، أما على مستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقاتها والمصالح غير المراكز للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري<sup>1</sup> ، أما عن مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية على الإلتزام بالنفقات فقد نصت عليها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414 /92 على أنها تطبق على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للحزينة، وميزانيات الولايات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري<sup>2</sup>.

وقد استثنت من مجال التطبيق النفقات الملتزم بها ميزانيتا المجلس الشعبي الوطني والبلدية فما عدا البرلمان والبلديات فإن كل الهيئات العمومية تخضع للرقابة المسبقة على الإلتزام بالنفقات ومهما كانت طبيعتها أو الغرض منها.

كما أنها تشمل بعض القرارات الإدارية التي يكون من آثارها المباشرة ترتيب إلتزام بالنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف ومراتب الموظفين ومسارهم المهني؛ أو تلك التي لا تتضمن إلتزاما مباشرا بالنفقات وإنما إستخداما عاما لإعتمادات مرخص بها في الميزانية مثل المقررات الوزارية المتعلقة بمنح إعانات التسيير للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو مقررات الأمرين بالصرف الرئيسيين الخاصة بتفويض الإعتمادات للأمرين بالصرف الثانويين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد مسعي، المحاسبة العمومية ، دار الهدى الجزائر 2003 ،ص.137

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي 414/92 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر. عدد 82 مؤرخ في 15/نوفمبر 1992

<sup>3</sup> محمد مسعي، المرجع السابق، ص.136

## الفرع الثاني: صلاحيات المراقب المالي<sup>1</sup>

إن الصلاحيات المخولة للمراقب المالي هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية والوسيلة التي تمكنه من ممارسة رقابته، هي إجراء التأشيرة المسبقة والتي تعتبر كسند يمنحها للآمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعد التأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات.

حيث أن القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والخاضعة قبل التوقيع لتأشيرة المراقب المالي تتمثل في:

\_\_ قرارات التعيين والتشيت، و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

\_\_ الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

\_\_ الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

كما تخضع لتأشيرته أيضا الإلتزامات بنفقات التسيير أو الإستثمار وفضلا عن ذلك فإنه يخضع لتأشيرته:

\_\_ كل إلتزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

\_\_ كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالإعتماد أو تكفل بالإلتحاق أو تحويل الإعتمادات.

\_\_ كل إلتزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة و المثبتة

بفاتورة نهائية. مما يقودنا في النهاية للحد من الفساد

ولقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي والمحددة على

سبيل الحصر وهذا بعد فحص العناصر التالية:

\_\_ الصفة القانونية للآمر بالصرف .

---

<sup>1</sup> المواد 5-6-7 من نفس المرسوم، المرجع السابق.

\_\_ تطابق الإلتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها .

\_\_ توفر الإعتمادات والمناصب المالية والإعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ

بالقيام بالعمليات المالية الموكلة لهم لذا على الأمر بالصرف عند إلتزامه بالنفقة أن يستند لذلك الإعتماد المالي

المفتوح في حدود السنة المالية.

\_\_ التخصيص القانوني للصفحة.

\_\_ مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

\_\_ وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه

التأشيرة قد نص عليها القانون عليها.

وتختتم الرقابة المالية القبلية للمراقب المالي بمنح التأشيرة أو رفضها ففي حالة المنح توضع التأشيرة على بطاقة

أو إستمارة الإلتزام إذا كانت مستوفية للشروط، أما في حالة الرفض عندما تكون الإلتزامات غير قانونية أو غير

مطابقة للتنظيم والتي تكون محل رفض مؤقت أو كلي حسب الحالة التي بينها المواد 11 و12 من المرسوم

التنفيذي 414/92، ففي حالة الرفض المؤقت بينها المادة 11 من المرسوم أعلاه كما يلي: في حالة

المخالفات القابلة للتصحيح، أو لإنعدام أو نقصان سندات الإثبات الضرورية، يمكن من خلالها الأمر بالصرف

أن يتدارك هذا النقص بعد تلقيه الرفض المؤقت من المراقب المالي باعتبارها مخالفات شكلية غير جوهرية .

أما عند الرفض النهائي والتي بينت حالاتها المادة 12 من نفس المرسوم والذي يعلل بـ: عدم شرعية الإلتزام

بالنفقة لمخالفته للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، أو عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم

إحترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.

ومع هذا يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي أن يتجاوز ذلك عن طريق التغاضي أو صرف النظر عنه

وذلك بمقرر معلل وتحت مسؤوليته ويعلم الوزير المكلف بالميزانية.

على أنه لا يمكن التفاوضي في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي: صفة الأمر بالصرف، عدم توفر الإعتمادات المالية أو انعدامها، انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية المتعلقة بالإلتزام بالنفقة، التخصيص غير القانوني للإلتزام بهدف إخفاء إما تجاوزات للإعتمادات، وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

ويرسل الإلتزام مرفق بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع التأشيرة على أن يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الإلتزام موضوع التفاوضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويرسل الوزير المكلف بالميزانية في كل الحالات نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة<sup>1</sup>.

إضافة إلى الدور الرقابي السابق للمراقب المالي تتمثل هناك أدوار أخرى وهي<sup>2</sup>: الدور المحاسبي للمراقب المالي الذي يتجسد في مسك محاسبة الإلتزام بالنفقات حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها ، وضبطها في سجل معد خصيصا لذلك ومتضمنا كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية ، كنوعها والفواتير المثبتة ومبلغها والأمر بالصرف القائم بها ورقم وتاريخ التأشيرة.

وتكمن هذه العملية من معرفة المبالغ الملتزم بها وبالتالي إبلاغها في حال طلبها إلى المصالح المعنية بها، وهذا الدور المحاسبي يستوجب على المراقب المالي القيام بما يلي:

\_\_ القيام بمسك تعداد المستخدمين حسب كل باب من أبواب الميزانية.

\_\_ القيام بمسك السجلات التي تدون بها التأشيرات أو رفضها .

\_\_ القيام بمسك محاسبة الإلتزامات حسب الشروط المحددة قانونا .

<sup>1</sup> المادة 22/21 من المرسوم الرئاسي 414/92 المتعلق بالرقابة التي يلتزم بها

<sup>2</sup> ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010 ،ص،ص. 136\_ 137

أما الدور الإعلامي فيقوم المراقب المالي بإعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية وذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها، مقارنة مع الإعتمادات الممنوحة وذلك بصفة دورية ورأي المراقب ليست له صفة إلزامية فما هو إلا بيان إيضاحي يزود به وزير المالية حتى يكون على إطلاع بالنفقات العامة الملتزم بها.

كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات و الصعوبات التي تعترضها إن وجدت وذلك في إطار تطبيق التنظيم وكذلك الإقتراحات التي قد تحسن من شروط صرف الميزانية وتحديد أوجه الإنفاق ، وهذا ما أكدته المادة 25 من مرسوم 414/92. فهذه الرقابة المطبقة على صرف النفقات العامة من شأنها منع والكشف العديد من حالات الفساد الماسة بالمال، مما يبرز عن الدور الكبير الذي يقوم به المراقب المالي.

### الفرع الثالث: مسؤولية المراقب المالي يعتبر المراقب المالي مسئولاً عن كافة التأشيرات التي يمنحها،

كما ينقل عبء المسؤولية للمراقب المساعد في حدود الإختصاصات التي يخولها إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة. إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة الرفض النهائي للنفقة حتى ولو استعمل الأمر بالصرف حق التعاضي<sup>1</sup>.

وعلى المراقبين الماليين رئيسيين أو مساعدين الإلتزام بالسرية المهنية عند دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، وهم محميون قانوناً من كل أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم.<sup>2</sup> هذا ومن أجل تفعيل أجهزة الرقابة ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة بمكافحة الفساد والتي كانت من بين التعليمات التي صدرها رئيس الجمهورية والمتعلقة بتفعيل أجهزة مكافحة الفساد، حيث أكد في هذا الجانب وعلى الصعيد العملي فيما يخص مراقبة الفساد والوقاية منه ، وذلك بالعمل بإطراد على تعبئة الأمرين

<sup>1</sup> المادة 31 و 32 من المرسوم التنفيذي 414/92 المرجع السابق

<sup>2</sup> مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة النشر، ص.74

بالصرف، المعنيين قبل غيرهم، وتعبئة المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين الذين يتعين عليهم إحلال هذه المحاربة بين أولوياتهم، وهو ما يجعلهم تحت مسؤولية كبيرة وصعبة<sup>1</sup>.

## المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية المتخصصة

إن هذه الأجهزة لا تختلف عن سابقتها في الدور الذي منح لها، وهو مكافحة الفساد وبالأخص الفساد المالي والإداري باعتبارهما مشكل الإدارة العامة في الجزائر، يصعب القضاء عليهما فما إن انتشرا، إلا وأحدثا الكارثة فمن أجل مكافحة الفساد حاولنا اعتماد هذا التقسيم للتوضيح، فكانت دراسة هذا المبحث في ثلاثة مطالب: الأول حول الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أما الثاني مجلس المحاسبة، والثالث المفتشيات العامة التابعة للقطاعات الوزارية.

## المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يعود مصطلح الهيئة إلى المشرع الفرنسي منذ سنة 1978، والتي ارتبطت حاليا إلى حد كبير وكيفت على أنها سلطة مستقلة في التقسيم الحديث للدولة وكوجه جديد لتدخل الدولة في المجالين الإقتصادي والمالي<sup>2</sup>، ولمعرفة المزيد عن الهيئة والتي سنتناولها في فرعين: الأول عن التعريف بالهيئة، أما الثاني فعن الطبيعة القانونية التي تحتلها الهيئة.

## الفرع لأول: تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

<sup>1</sup> موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 301

<sup>2</sup> وليد بوجملين، المرجع السابق، ص. 14



حسب ما عرفها المشرع الجزائري في قانون مكافحة الفساد على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية وتحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم.<sup>1</sup> هـ ذا بعد أن أكد المشرع على إنشاء هيئة وطنية لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية وحدد مجالها وهو مكافحة الفساد<sup>2</sup>، لم يؤكد لنا على وجود إرادة سياسية للدولة في هـ ذا المجال. ولهذا فإن الهيئة تصنف ضمن الهيئات الجديدة التي أنشأها المشرع وهي السلطات الإدارية المستقلة التي تقوم بمهمة الضبط والرقابة في المجال الإقتصادي والمالي، نجد مثلا: مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية، هـ ذه الأخيرة التي لها دور الرقابة على المؤسسات والبنوك المالية. وفيما يتعلق بالهيئة نص عليها المشرع في الباب

الرابع وذلك من المادة 17 إلى 24

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئة

إن دراسة الطبيعة القانونية للهيئة تستدعي الوقوف على عدة ضمانات نستنتجها من خلال نص المادة 18 من قانون مكافحة الفساد وهي:

أولا: استقلالية الهيئة (أثما سلطة إدارية مستقلة)، فيما يتعلق بمصطلح السلطة الإدارية المستقلة ففي الحقيقة المشرع الجزائري تردد في ضبط مصطلح السلطات الإدارية المستقلة من خلال إعطائها تكييفات قانونية متباينة وغير متجانسة، فمثلا نجد هـ ذا التردد ما قام به المشرع عندما لم يعتمد على تكييف قانوني للسلطات الإدارية إلا للبعض منها وبمساهمة الإجتهد القضائي في هذا التكييف، فكيفت بعضها على أثما سلطات إدارية مستقلة والتي نجد إعطاء هذا التكييف لكل من الوكالتين الوطنيتين لتنظيم وضبط سوق المناجم ولو أن انشائها في سنة 2001، بعد أن تراجع عن هـ ذا التكييف، لكن هـ ذه الاستقلالية كانت إزاء المتعاملين دون الإشارة إلى

<sup>1</sup> المادة 18 من القانون 01/06 المرجع السابق.  
<sup>2</sup> المادة 17 من نفس القانون.

استقلاليتها اتجاه الحكومة. بمجرد إلغاء المجلس الأعلى سنة 1990، كما كيف بعضها على أنها سلطات ضبط مستقلة ويتعلق كل من لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، إما عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإنه انطلاقاً من تعديل 2003 للمرسوم التشريعي 10/93 كيفها المشرع على أنها سلطة ضبط مستقلة<sup>1</sup>.

أما عن التكييفات القانونية الأخرى فقد استعمل عدة تكييفات متباينة توحى بوجود غموض في الطبيعة القانونية لعدة هيئات، فمثلاً: نجد في هيئة الضبط البنكي فإن القانون لم يبدي أي تكييف، وهو ما يوضحه قانون مجلس النقد والقرض في الباب الثاني "إدارة ومراقبة البنك المركزي حيث أنه لم يحمل أي جديد بشأن التكييف القانوني لمجلس النقد والقرض<sup>2</sup>.

ونلاحظ من خلال هذه التكييفات أن المشرع الجزائري كيف الهيئة الوطنية على أنها سلطة إدارية مستقلة، بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية وهو ما يجعلها لا تخضع لأي سلطة تعلوها وه ذا لممارسة مهامها بكل شفافية ونزاهة بعيداً عن مواجهة السلطة التنفيذية ولعل تمتعها بهذه الاستقلالية قد يمكنها من القيام بالمهام الموكلة إليها ولم يحد من ظاهرة الفساد وتقاس الاستقلالية بـ:

1. على المستوى العضوي: يتم قياس الاستقلالية بموجب المادة 19 من قانون مكافحة الفساد عن طريق

اتخاذ التدابير المتمثلة في<sup>3</sup>:

\_\_ التركيب الجماعية لأعضاء الهيئة، وتحديد العهدة لفائدة أعضاء الهيئة.

\_\_ تعدد الهيئات.

\_\_ عدم الخضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

<sup>1</sup> ولید بوجملین، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> تنص المادة 20 من القانون رقم 04/03 على ما يلي "تنشأ سلطة ضبط مستقلة لتنظيم ومراقبة عمليات البورصة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"

<sup>3</sup> رمزي حوحو، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، ص. 73

حيث يتم التطرق إليها كالتالي:

1.1\_ التركيبة الجماعية : لقد تم النص عليها في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/03 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 64 /12 مؤرخ في 7 فبراير 2012 ، حيث نصت "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها، وبالتالي يكون أعضاء مجلس اليقظة هم أنفسهم أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتظهر استقلالية ه ذه الهيئة في تحديد مدة العضوية وهو 5 سنوات قابلة للتجديد وهو ما لا يترك سببا لعزلهم، فمدة العضوية المحددة قانونا يعد مؤشرا يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي من الناحية العضوية ، حيث لو تم النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا فلا يمكن عندئذ إثارة أي استقلالية عضوية، بالإضافة إلى التعيين فإنهم يعينون بموجب مرسوم رئاسي دون تعدد الهيئات المشاركة في عملية التعيين مع العلم أن احتكار سلطة التعيين في يد شخص واحد يعني خضوعها لجهة وصائية أو سلطة رئاسية بالرغم أن مبدأ الاستقلالية لا يقوم على التبعية والخضوع، ولو أن المشرع لم ينص في المادة 17 من قانون الفساد على عبارة " توضع لدى رئيس الجمهورية، لما كان هناك تناقض مع مبدأ الاستقلالية.فبالنسبة للتركيبة يستدعي وجوب توفر طبيعة كمية، ونوعية قصد تلبية متطلبات الكفاءة، التعدد والموضوعية والحياد بحيث تكون التركيبة البشرية لهذه الهيئة معيارا حاسما لمبدأ الاستقلالية من خلال تنوع أشخاص ذو كفاءة ومهنية عالية من أجل ضمان آراء وأفكار مختلفة وكذا البحث عن حلول متوازنة وتوافقية، من شأنها أن تخدم الاستقلالية، هذا من خلال الطبيعة النوعية، أما الطبيعة الكمية فإن عدد الهيئة هو 6 أعضاء وهو ما يعبر كذلك على مبدأ الاستقلالية، أما عن التعيين فنجد انفراد وتركيز سلطة التعيين لدى رئيس الجمهورية دون سواه ودون أن يشرك معه الوزير الأول، وهذا الغياب يعد لصالح رئيس الجمهورية. وله ذا يبدو لنا أن احتكار رئيس الجمهورية لاختصاص تعيين الأعضاء مبالغ فيه.

2.1\_تعدد الهيئات: كذلك هي من المعايير التي نستدل بها لقياس مدى استقلالية العضوية للهيئة.

ونتيجة تعدد وكثرة الأعمال والمهام المناط للهيئة سواء المالية أو الإقتصادية يجعلها بجهازها المنفرد ببضعة

أعضائه عن عدم إمكانيته في التحكم والضبط الفعلي لمهامه ومن تم يصبح تابعا لجهات أخرى مختلفة، مما

ينقص استقلاليته، وهو ما دفع المشرع إلى وضع أمانة عامة إلى جانب الهيئة تكون هذه المصلحة مزودة بمياكل

إدارية وتقنية مختلفة.<sup>1</sup> حيث يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سير

أجهزتها بموجب المرسوم الرئاسي 413 /06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 وتتكون الهيئة من الأجهزة الآتية:

أ\_مجلس اليقظة والتقييم: يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وستة ( 06)

أعضاء، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بتراهتها وكفاءتها<sup>2</sup>،

كما حددت المادة 11 منه صلاحيات مجلس اليقظة والتقييم، فهو يبدي رأيه في:برنامج عمل الهيئة وشروط

مساهمة كل قطاع في نشاط ومكافحة الفساد، يعد تقارير وأداء وتوصيات الهيئة، المسائل التي يعرضها عليه

رئيس الهيئة، ميزانية الهيئة، التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية، الذي يعده رئيس الهيئة، وتحويل

الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام، والحصيلة السنوية

للهيئة<sup>3</sup>،ومن خلال المادة السابقة نلاحظ أن المشرع قد حدد صلاحيات مجلس اليقظة على سبيل الحصر.

كما تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين يعين بموجب مرسوم رئاسي وإلى جانب الأمانة العامة نجد

المياكل التي نص عليها المرسوم 413/06 المعدل والمتمم والمشار إليها سابقا وهي:

<sup>1</sup> زليخة زوزو، المرجع السابق، ص.182.

<sup>2</sup> المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413 /06 الموافق لـ 22 نوفمبر سنة 2006 ، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر ، العدد 74، معدل ومتمم بالمرسوم 64/12 مؤرخ في 7/فبراير 2012، ج.ر، عدد8، مؤرخ في 15 فبراير 2012 .

<sup>3</sup> المادة 11 من المرسوم الرئاسي 413/06 ،المرجع السابق.

## ب\_ قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس<sup>1</sup>: وتضطلع بمختلف المهام:

القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من اجل السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته، دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة للقضاء عليها من خلال التشريع والتنظيم الجاري بمما العمل وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية على ضوء تنفيذها، دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات والتوصيات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها بما في ذلك بالاعتماد على استخدام أعلى تكنولوجيات الإتصال والإعلام الحديث، وتصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للإستعمال الداخلي أو الخارجي، دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمولة في التحليل والإتصال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها، اقتراح وتنشيط الأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة، ترقية إدخال قواعد وأخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية، تكوين رصيد ووثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله، وإعداد تقارير دورية لنشاطه، وتظهر أهمية هذه المهام خاصة في مجال الإقتصاد وما يلحق بها من تجاوزات خطيرة .

## ج\_ قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالملكيات<sup>2</sup>: طبقا للمادة 13 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل

والمتم بالمرسوم الرئاسي 64/12 ، تكلف بالقيام بما يلي:

تلقي التصريحات بالملكيات للأعوان العموميين، اقتراح شروط وكيفيات و إجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالملكيات طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها بالتشاور مع المؤسسات والإدارات

<sup>1</sup> المادة 12 من نفس المرسوم .

<sup>2</sup> المادة 13 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم .

العمومية، القيام بمعالجة التصريحات بالمتلكات وتصنيفها واستغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية، جمع واستغلال المعلومات التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ويتضح من خلال هذه المهام الموكلة لهذا القسم، أنها تتمتع بصلاحيات الإطلاع على التصريحات بالمتلكات الخاصة بأعوان الدولة، هذا وما تلعبه من دور في الوقاية والمكافحة معا من الفساد، بالإضافة إلى إسنادها مهمة البحث و التحري وتحويل الملفات التي تشكل طابع جزائيا إلى الضبطية القضائية للبحث والتحري فيه .

ففيما يخص بالبحث في تفصي الحقائق والبحث عن الإثراء غير المشروع الموكلة للهيئة إذ يصعب تتبع مصادر الأموال في وجود سوق موازية وبنوك غير مؤهلة تمتاز بكونها الأكثر فسادا فيما يتعلق بتسيير الأموال<sup>1</sup>، فلا يمكن ضبط شخص معين اشترى سيارة وتقول له: من أين لك هذا في انعدام الرقابة المالية للثروة، كما أحسن المشرع عندما انشأ قسم خاص بالتصريح بالمتلكات وهذا مايشكل اختصاص محض في الرقابة الإدارية.

**د\_قسم التنسيق والتعاون الدولي:** يقوم على الخصوص بما يلي<sup>2</sup>: تحديد واقتراح الكيفيات والإجراءات

المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية، والهيئات الوطنية الأخرى لاسيما بغرض: جمع كل

المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد، والعمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة

الداخلية وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسة الفساد، تجميع ومركزة وتحليل

الإحصائيات المتعلقة بالأفعال الفساد وممارسته، استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن

أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، تطبيق

الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية

<sup>1</sup> عنتر بن مرزوق وعبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر(دراسة في الجذور الأسباب والحلول)، دار النشر جيطلي، ص147

<sup>2</sup> المادة 13 مكرر من القانون 413/06 المرجع السابق .

المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته و ذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات بشكل منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية والمكافحة، وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان، دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بينة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرارا لمصالح البلاد بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها، والمبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

أمام هذه المهام والصلاحيات المأخوذة للهيئة الوطنية للهيئة وتعدد الهياكل التابعة لها يكون المشرع قد أحسن ذلك خاصة في تعديله للهياكل المساعدة للهيئة وتعددتها وتنوع اختصاصاتها والتي تتراوح ما بين وظائف استشارية وأخرى رقابية وهو ما يجسد في الأخير معيارا فاصلا لاستقلاليتها العضوية، ونتيجة لتشعب أعمال اقتصادية ومالية والتي يجعل من جهاز واحد في الهيئة عاجز أو غير قادر على التحكم وضبط مهامه ، فمنعا بأن تهنز الثقة باستقلالية هذه الهيئة فإن تعدد الهياكل لا يجعلها تابعة لأي جهات أخرى.

2\_ على المستوى الوظيفي: يمكن معرفة درجة استقلالية الهيئة انطلاقا من عناصر أساسية وهي: من حيث أهلية قيامها بالوظائف الموكلة لها وضع قواعد التنظيم و العمل(وضع النظام الداخلي) .

## 1.2 من الناحية الوظيفية:

أ\_وظائف الهيئة الإستشارية: تعمل هذه الهيئة بمجموعة من وظائف استشارية حيث تقوم باقتراح سياسة شاملة بتجسيد مبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، كما تقوم كذلك على تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية

العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة، وتكلف بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.<sup>1</sup>

ب\_وظائف رقابية: تقوم الهيئة كذلك في المجال الرقابي بجمع ومركزة المعلومات واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه لا سيما البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل إزالتها، وتقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها<sup>2</sup>.

أما فيما يتعلق باتخاذ التدابير والقرارات الإدارية فهي تتمثل بالأساس في تلقي التصريحات الممتلكات الخاصة بالموظفون العموميون بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد<sup>3</sup>.

ويمكن للهيئة أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

فمن خلال هذه الصلاحيات نستنتج أن الصلاحيات الموكلة للهيئة أغلبها ذات طابع استشاري أقلها رقابية والمتمثلة فقط في التصريح بالممتلكات، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها يتعلق بالوقاية وليس بالمكافحة.

<sup>1</sup> المادة 20 من القانون رقم 01/06 المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 20 من نفس القانون.

<sup>3</sup> المادة 21 من نفس القانون.



2.2\_ من حيث سلطة إعداد النظام الداخلي : اعترف المشرع بهذه الصلاحية صراحة على أن الهيئة تعد

نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لها كلها ويصادق عليها المجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية<sup>1</sup>.

فالمهية تقترح وتضع النظام الداخلي وتصادق عليه دون مشاركة أي سلطة أخرى كتدخل السلطة التنفيذية، فهي وحدها من تضع القواعد والأحكام الخاصة بها ، وما على السلطة التنفيذية سوى نشرها في الجريدة الرسمية التمتع بالشخصية المعنوية : يعترف كذلك المشرع الجزائري لهيئة الوقاية من الفساد ومكافحته بالشخصية المعنوية<sup>2</sup>.

ويرى الأستاذ "زوايمية" أنه عندما يعترف المشرع بالشخصية القانونية لهيئة ما فإن الفقه يمكن أن يفهم هذه المبادرة على أنها تتضمن امتيازات على الأقل:

من الناحية الوظيفية: تصبح السلطة الإدارية تتمتع بنوع من الحرية سواء بالنسبة للتوظيف أو بالنسبة لتخصيص مواردها ومن الناحية الشخصية القانونية يجعل من السلطة الإدارية أو (المهية) مسئولة عن أعمالها<sup>3</sup>، بالإضافة إلى تمتعها بحق التقاضي والتمتع بالذمة المالية المستقلة<sup>4</sup>، ورغم هذا لا يعتبر هذا العنصر معياراً محدد في قياس درجة الإستقلالية ذلك لأنها تخرج عن التصور الفرنسي ولم يعتمد عليها كضمانة.

ومن خلال ما سبق ذكره يتبين لنا وجود نوع من الاستقلالية، ليس بالشكل المطلق وذلك بقدر ما يوفر ولو بشكل مقبول لقيام المهية بدورها ولو بالتقليل من حالات الفساد، وإن كان من الصعب القضاء عليه، فهذه الاستقلالية ليست مطلقة إنما يجدها قيود.

<sup>1</sup> المادة 19 من المرسوم الرئاسي 413/06 المرجع السابق

<sup>2</sup> المادة 18 من القانون 01/06 المرجع السابق.

<sup>3</sup> Rachid Zouaimia, les autorités administratives et la régulation économique en Algérie

, édition distribution Homma Alger, 2005, P.57

<sup>4</sup> المادة 9 من المرسوم الرئاسي 413 /06 المرجع السابق .

ثانيا: قيود استقلاليتها: يمكن أن نورد قيود تحد من استقلالية الهيئة على أن نثير بعض النقاط التالية:

1\_ من الناحية العضوية: ففيما يخص سلطة التعيين فحسب نص المادة 5 من المرسوم 413/06، فبما أن

سلطة التعيين قد وضعت في يد السلطة التنفيذية، وهذا يعني أن الهيئة تخضع لسلطتها ورقابتها، وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية سلطة تعيين أعضاء الهيئة بدءا من رئيسها، وهو ما يحد من استقلاليتها .

2\_ من الناحية الوظيفية: فمن حيث الوسائل وطرق التمويل، فهي تمول من قبل الدولة عن طريق إعانات

التي تقدم للهيئة، وهو ما يحد كذلك من استقلاليتها، وذلك بالرغم من منحها الاستقلالية المالية المتعلقة

بالتسيير المالي والإداري، وهذا حسب نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي 413 /06، كذلك نجد نص المادة

22 من قانون مكافحة الفساد أنه "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي فإنها تحيل الملف إلى وزير

العدل، وفي هذا يعد تقيدا لسلطتها وعملها في مكافحة الفساد وفي تحريك الدعوى العمومية، مما يقي تبعيتها

وخضوعها للسلطة التنفيذية، أما فيما يتعلق بالتصريح بالملكيات باعتبارها إجراء أو تدبير إداري رقابي على

الذمم المالية للموظفون العموميون أثناء كل زيادة معتبرة، ويبدو موقف المشرع في هذا الصدد يعتبر فعالا جدا

في إبراز الدور الرقابي لهذه الهيئة باعتبارها الآلية الوحيدة لتحريك الرقابة من خلال استغلال المعلومات الواردة

في التصريح بالملكيات .

كما يتعلق الأمر بالتصريح بالملكيات لمسؤولي كبار الدولة، فالهيئة لا تختص بتلقي تصريحات الرئيس الجمهورية

وأعضاء الحكومة و أعضاء البرلمان وغيرهم من الشخصيات الفاعلة ، حيث أن هؤلاء ملزمون بالتصريح أمام

الرئيس الأول للمحكمة العليا<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، وأمال يعيش تمام، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 2\_3 ديسمبر 2008، دون صفحة.

حيث كان من الأجدر لو تم التصريح بالامتلاكات لهؤلاء المسئولون الكبار أمام الهيئة الوطنية، لتفعيل دورها الرقابي في مكافحة الفساد وعدم اقتصارها فقط على الموظفين الصغار، فمن أجل قيام الهيئة بدورها فلا بد من منحها استقلالية كافية في العديد من المجالات مما يجعلها تؤدي دورها الرقابي، الوقائي والمكافحي.

## المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

إن هذه الآلية التي منحها المؤسس الدستوري لمجلس المحاسبة في الباب الثالث تحت عنوان: الرقابة والمؤسسات الإستشارية والتي تدرج تحت فصل الرقابة، حيث تنص المادة 170 من الدستور "يؤسس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

ومجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال العمومية، أسس بموجب المادة 190 من الدستور 1976، ثم نصت عليه المادة 160 من الدستور 1998، أما عن التأسيس ميدانياً كان عام 1980 وخضع في سيره على التوالي: القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي أعطى له الإختصاص الإداري والقضائي للممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني، والقانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية، وحاليًا يسري على مجلس المحاسبة الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 الذي يوسع من مجال إختصاصه ليشمل كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسير هذه الأموال. وما يهمنا هو دراسة مجلس المحاسبة في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية، بالرغم من أنه هيئة قضائية إلا أنه لا يصدر عقوبات جزائية بل قرارات يصدرها وهي مجرد توصيات ولهذا كانت دراسة هذا المطلب مقسم على

التالي:الأول عن رقابته المنبثقة من الصلاحيات الإدارية،والثاني في رقابة مجلس المحاسبة في كشف وضبط الإنحراف،أما الثالث فيكون حول استقلالية مجلس المحاسبة.

## الفرع الأول:في مجال الممارسة المنبثقة من الصلاحيات الإدارية

تعددت وتنوعت المهام المسندة لمجلس المحاسبة من رقابة مالية محاسبية ، إلى رقابة مالية قانونية ، مروراً بالرقابة المالية على الأداء (رقابة حسن التسيير) باعتبارها رقابة إدارية.

الرقابة المحاسبية: فيعمل مجلس المحاسبة من خلال المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات.

الرقابة المالية القانونية: وتمثل في جميع المعاملات والتصرفات التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع ، مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها ابتداءً من ربط النفقة وتصنيفها والأمر بالصرف والدفع الفعلي، الرقابة على عمليات الإقراض وكذا كشف وتحديد المخالفات المالية والقرارات الصادرة بشأنها ومدى اتفاقها مع نصوص القانون<sup>1</sup>.

الرقابة المالية على الأداء: من أجل رفع مستوى الأداء وحفاظاً كذلك على المال العام يعمل هذا النوع من الرقابة على المساهمة في تطوير الأداء وزيادة فعالية الحساب الهيئات الخاضعة للرقابة ، فمن صلاحيات مجلس المحاسبة نجد المادة 06 تنص على أنه: يكلف مجلس محاسبة خاصة في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية وقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والإقتصاد . ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته ، بكل الإجراءات التي

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، مرجع سابق،(د، ص).

يراهما يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك . ويولي مجلس المحاسبة أهمية بالغة لرقابة الأداء بإعتبارها إحدى أنواع الرقابة الثلاثة التي يمارسها، حيث فَعَلَ المجلس دوره بصورة أوسع نطاقاً وأكثر تنوعاً وهذا انطلاقاً من المادة 69 إلى المادة 73 .

يراقب مجلس المحاسبة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية والعمومية، فرقابته لا تكون فقط على الأموال بل تكون حتى على القيم والوسائل المادية.

كما يقوم بمراقبة نوعية التسيير الهيئات والمصالح العمومية التي تخضع لرقابته ، و يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد والوسائل والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة و الإقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة <sup>1</sup> ، ويقصد بالكفاءة والفعالية والإقتصاد، فالكفاءة يقصد بها نسبة المخرج إلى المدخل أي نسبة السلع التي انتجتها إلى الأموال التي استخدمتها تلك الهيئات أو المؤسسات الخاضعة للرقابة في إنتاجها، لكن قبل تحقيق هذا المبتغى ينبغي على المدقق أو المحاسب أن يكون ذو سلوك مهني يطبق معايير مهنية عالية المستوى ، مما يساهم في تنفيذ مسؤولياته بكفاءة، وعلى المدقق كذلك أن لا يقوم بعمل ليس مؤهل للقيام به، وأن يكون ملماً بالمعايير الرقابية المناسبة وبالبيانات والإجراءات والممارسات، وكذلك بالأساليب والقواعد المحاسبية بالإدارة المالية وفهم المبادئ والمعايير الدستورية والقانونية والمؤسسية التي تخضع لها عمليات الجهة الخاضعة للرقابة.

أما عن الإقتصاد فيعني تخفيض كلفة الموارد المستخدمة لنشاط المحافظة على الجودة المناسبة.

الفعالية: وهي العلاقة بين النتائج المستهدفة ، والنتائج الفعلية للمشروعات ، والبرامج والنشاطات والأساليب المتبعة في تحقيقها، وبالتالي فإن تقويم الفعالية والنجاعة والإقتصاد عن فحص للأداء المالي ، ذلك لتوجيه هذا

<sup>1</sup> المادة 01/69 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مؤرخ في 17 يوليو 1995 ج.ر- عدد39، معدل ومتمم بالامر رقم 02/10 مؤرخ في 26 غشت 2010 ، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 01 سبتمبر 2010

الأداء نحو تحقيق كفاءة وفعالية واقتصاد أكثر ، وهي بذلك تدعوا الجهة محل الرقابة إلى مقارنة الإنجاز بالخطة والنتائج بالقواعد و الممارسة بالسياسة، بغية فهم الأساليب التي أدت إلى الانحراف على تلك الخطط والسياسات والقواعد في سبيل خدمة الإدارة.

يراقب مجلس المحاسبة كذلك شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته <sup>1</sup> ، كما يراقب أيضا استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات ، مهما يكن وضعيتها القانونية ، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية على الخصوص ، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني <sup>2</sup> ، بالإضافة إلى رقبته على الوثائق المقدمة ، أو الانتقال إلى موقع العمل فجائيا أو بعد التبليغ . وتستثنى رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل في إدارة وتسيير الهيئات التي تخضع لرقابته وأية إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرها السلطات الإدارية أو مسئولو الهيئات التي تمت مراقبتها <sup>3</sup> .

وتختتم نتيجة الرقابة الإدارية بتقارير يمنحها مجلس المحاسبة وهذا بعد الإنتهاء من مهامه، حيث تتم هناك تقارير تقييمية تحتوي على المعاينات والملاحظات وال تقييمات ، وترسل هذه التقارير إلى مسؤول مصالح الهيئات المعنية وإلى سلطاتهم السلمية أو الوصية على أن ترد على ذلك بالإدلاء بملاحظاتهم وإجاباتهم في أجل يحدده مجلس المحاسبة على أن يتم التقييم النهائي والتي يصدر من خلالها المجلس التوصيات والإقتراحات من أجل تحسين الفعالية والمردودية للهيئات الخاضعة لرقابته <sup>4</sup> .

<sup>1</sup> المادة 1/70 من الأمر 20/95 المرجع السابق

<sup>2</sup> المادة 1/12 من نفس الأمر.

<sup>3</sup> المادتين 14\_ 15 من نفس الأمر.

<sup>4</sup> المادة 73 من نفس الأمر.

## الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة في ضبط وكشف الإنحراف

إضافة إلى الصلاحيات المباشرة لمجلس المحاسبة في مجال رقابة الأموال الهيئات الخاضعة له، منح له المشرع مهام صلاحيات أخرى وهي:

- حق الإطلاع وسلطة التحري: يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح الهيئات الخاضعة لرقابته ، والتي يجب أن تكون في مسائل لا تتعلق بالشبهة، ويجري كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة ، بالإتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام ، ومهما تكن الجهة التي تعاملت معها.<sup>1</sup> كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة وفي إطار المهمة المسندة لهم ، حق الدخول في المحلات التي تشملها أملا ك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عند ما تتطلب التحريات ذلك<sup>2</sup>، فمن خلال هذه المهام يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام قواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، وفي هذا الإطار يختص مجلس المحاسبة وفق الشروط المحدودة في هذا الأمر بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية<sup>3</sup> . فإما أن تكون المخالفة لم يترتب عليها ضرر وتكون محل توصيات والرجوع إلى تطبيق النص القانوني أو قواعد حسن التسيير ، أو مخالفة يترتب عليها ضرر مالي فقط وهنا يطبق ما يسمى بإجراءات الردع المالي (الإنضباط في مجال تنفيذ الميزانية والمالية والتي تفرض من قبل غرفة مختصة على مستوى مجلس المحاسبة )، أو مخالفة يترتب

<sup>1</sup> المادة 55 من الأمر 20/95 المرجع السابق

<sup>2</sup> المادة 56 من نفس الأمر .

<sup>3</sup> المادة 87/ من نفس الأمر .

عليها ضرر مالي بالمفهوم العام إضافة إلى توفر القصد الجنائي، فبعد إعداد الملف من طرف مجلس المحاسبة

يحول الملف إلى النيابة العامة فهذا الإجراء يقلل من استقلالية مجلس المحاسبة.

- التدقيق والفحص: ويعتبران أسلوبان من أساليب الرقابة إذ يحق للمجلس أن يدقق في أي مستند أو سجل أو أوراق يرى حسب تقديره أنها لازمه لقيامه بالرقابة على أكمل وجه، ويمكن أن يجري التدقيق في مقر مجلس المحاسبة أو في مقر الهيئة الخاضعة لرقابته<sup>1</sup>. ويعمل مجلس المحاسبة في هذا الإطار بما يعرف بالتدقيق الداخلي ومدى مطابقة مهام الرقابة الداخلية للوائح والتنظيمات المعمول بها، باعتبار أن نظام الرقابة الداخلية من شأنه منع وكشف كل أنواع الفساد.

- إحالة الملف إلى النيابة العامة: إذا لاح ظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها جزائيا فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية وهذا بعد إعلام الوزير الأول<sup>2</sup>. فمن خلال الإطلاع على إختصاصات وصلاحيات مجلس المحاسبة خاصة في المجال الرقابي كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، يكون المشرع قد وفق في اسناده هذه الصلاحيات أكثر فعالية وجدية على رقابة يتضح من خلالها أنها رقابة مالية محاسبية، تصحيحية وتدقي قية وتقييمية، هدفه تصحيح الأخطاء وتصويبها أكثر منه تسليط عقوبات جزائية وهذا من اجل تحقيق الأه داف المرجوة وهو حماية المال العام من الفساد، لكن هذه الأهداف قد تجد صعوبة في تحقيقها لأسباب تعود إلى عوائق تحد من استقلاليته.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، مرجع سابق دون صفحة.  
<sup>2</sup> المادة 27 من لأمر 20/95 المرجع السابق.



## الفرع الثالث: قيود استقلالية مجلس المحاسبة<sup>1</sup>

- تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليته يعتبر عائق أمام أداء مهامه الرقابية خاصة في ضبط وكشف الانحراف في الجرائم الماسة بالمال العام.
- عدم وجود أدوات وآليات فعالة للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والانحرافات المالية من قبل الإدارة العامة إذ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو توقيع عقوبات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المسئول في ارتكابه للمخالفة.
- كذلك في المسائل ذات الوصف الجزائي فإنها تخرج من يده ويحيل الملف إلى النيابة العامة بعد إخطار وزير العدل ويكون بذلك دور مجلس المحاسبة لا يرتقي إلى توقيع الجزاءات.
- عدم وجود تعريف للمخالفة المالية بل الأمر ترك كله للفقهاء والقضاء، واقتصر دور المشرع على الإشارة لبعض المخالفات المالية فقط والمذكورة في المادتين 88 و 91 من الأمر 20/95.
- وبالتالي حتى يساهم مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، لا بد من ضمان استقلاليته حتى يقوم بدوره بكفاءة وفعالية، فتوفر الموظفون والوسائل المادية بالقدر الكافي يعد من أهم الأدوات التي تعتمد عليها أجهزة الرقابة في تنفيذ خططها الرقابية دون تدخل أو تأثير أي جهة كانت، ولكي تكون الأجهزة العليا للرقابة ذات أثر فعال في المحافظة على المال العام من العبث ومكافحة الفساد، يجب أن لا يقتصر دورها في اكتشاف المخالفات وإنما يمتد إلى محاسب المسؤولين عن هذه المخالفات وانزال العقوبات التي يستحقون

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة و أما يعيش تمام، مرجع سابق، (د، ص).

## المطلب الثالث: المفتشيات العامة التابعة للقطاعات الوزارية

تعتبر المفتشيات العامة للوزارات أجهزة تفتيش متخصصة من أهم الآليات المراقبة والتتبع بالإدارة العمومية بغية تقويم نشاطها مع الأهداف التي تتوخى تحقيقها ومن أجل تحسين جودة الخدمات التي تقدمها ، فهي أجهزة تفتيش متخصصة حيث نجد في كل وزارة مفتشية داخلها تقوم بدور رقابي لا يستهان به، ولهذا أردنا بشيء من الإختصار أن نبرز هذا الدور الذي أغفل عنه كثيرا.

### الفرع الأول: الرقابة الوزارية

تباشر الوزارات نوعين من الرقابة على المؤسسات العمومية: الأولى عن طريق المفتشيات العامة التي يمكن اعتبارها مراقبة سياسية/قطاعية مرتبطة بالتوجهات وبالوزير المكلف بالقطاع ، والثانية إدارية/تقنية مرتبطة بالتسلسل الإداري وبالإشراف على السير التقني والإداري في الخط العام للوزارة ولمخططات أو برامج السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة.

### الفرع الثاني: المفتشيات العامة للوزارات

مهمتها الأساسية هي إخبار الوزير والعمل بجانبه، تليها المهام الكلاسيكية للتفتيش والتحقق والتحريرات والتي غالبا ما تتعلق بالمصرفين سواء داخل الوزارة أو خارجها وتبقى الصلاحية للوزير لطلب تفتيش حتى خارج مؤسسات الدولة.

قيام المفتشيات العامة للوزارات بمختلف التدخلات المتعلقة بالرقابة والتحقق تتميز زيادة على المؤهلات المالية بمعرفتها الأكثر دقة للمجال التقني لتدخل الوزارات من المؤهلات المالية الصرفة لأجهزة وزارة المالية وبإمياز

القرب مما يجعلها ذات امكانية هامة إذا ما أريد تعزيز المراقبة بتمكينها من وسائل العمل.ولكي تقوم المفتشيات العامة بعملها فلا بد أن تتوفر على موارد مادية وبشرية، مع تفعيل النصوص المنشأ لها.

وحتى تحقق المفتشيات العامة للوزارات أهدافها يتطلب إعادة تنظيم المفتشيات العامة لبلوغ الإنسجام بين مكوناتها والتنسيق بينها وبتمكينها من الإطلاع بدورها تحقيقا لحكامه إدارية جيدة وبالتالي أصبح من الضروري تلائم الإطار القانوني للمفتشيات العامة للوزارات مع التطلعات الإدارة والعمل على تقوية دورها ونشر ثقافة المسائلة والشفافية والرشادة ومن أجل أن تسود في كل مستويات الإدارة روح المسؤولية والإنضباط والجدية<sup>1</sup>. لكن يبدو لنا أن تغييب هذا الجانب وهميشه وعرقلة دوره الذي لا يستهان به بإعتباره الأصل التي تمارس فيه هذه الرقابة، فهي رقابة داخلية ووقائية محضه في الحد من الفساد.

وأخيرا فإن الأجهزة الرقابية العليا مدعوة للعب دور مهم في مجال مكافحة الفساد ويكون هذا الدور أسهل كلما كانت البيئة الرقابية التي تعمل فيها الأجهزة الرقابية مناسبة وفعالة، وبالتالي فمعالجة الفساد أو مكافحته يتطلب مراعاة البيئة السياسية والإجتماعية والثقافية التي تتميز بها الجزائر بالإضافة إلى أنه في ظل تعدد الآليات لاسيما تلك المذكورة سابقا تظل عديمة الجدوى والفعالية، إذا كان هناك إعتقاد شبه كلي في استيراد النماذج والأساليب للحد من هذه الظاهرة فكثرة الأجهزة الرقابية تؤدي إلى تضاربها في عملية الرقابة ومن ثم ضياع أهداف الرقابة وتحميل الدولة أعباء مالية وخلق الحرب الرقابية داخل النظام الإداري، وحتى يمنح لهذه الآليات الفعالية لابد من توفير الشروط والضمانات الكفيلة بنجاح مهامها وتحقيق النتائج المتوخاة<sup>2</sup>.

فتوفر الموظفين والوسائل المادية بالقدر الكافي يعد من أهم الأدوات التي تعتمد عليها أجهزة الرقابة في تنفيذ خططها الرقابية بالصورة المثلى دون تدخل أو تأثير أي جهة كانت، وتعد الإستقلالية من أهم المقومات

<sup>1</sup> البنى القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد، رابط الموقع [DROIT-maroc.blogspot.com/2012](http://DROIT-maroc.blogspot.com/2012) تاريخ التصفح: 2013/05/12

<sup>2</sup> عنتر بن مرزوق وعبدو مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دار النشر جيطلي، سنة 2009

الأساسية التي يجب توافرها في الأجهزة العليا للرقابة وهي أن تكون مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية حتى يمكنها التمتع بالحياد الكامل وتأدية الدور المأمول منها في الرقابة ومكافحة الفساد بكفاءة وفعالية وهو ما نصت عليه في إعلان "ليما" الذي تبنته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "الانتوساي" في 1988 ، ولكي تكون الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة ذات أثر فعال في المحافظة على المال العام من العبث ومكافحة الفساد، فإنه يجب أن لا يقتصر دورها في اكتشافها المخالفات وإنما يجب أن يمتد للمساهمة في محاسبة المسؤولين عن هذه المخالفات وإنزال العقوبات التي يستحقونها<sup>1</sup> .

وحتى يتحقق هذا الدور يجب أن تكفل التشريعات لهذه الأجهزة أكبر قدر ممكن من الحرية في إختيار الموظفين المؤهلين علميا وعمليا وأن تكون لهم القدرة على أداء المهام بفعالية، مع تقديم تحفيزات ومكافآت كافية ومنحهم الصلاحيات في تحديد التخصيصات المالية بما يتناسب ومهامه

---

<sup>1</sup> فارس رشيد البياتي، المرجع السابق، ص.ص. 70\_ 71

# الأختام

بعد إثارة اشكالية الدراسة حول مدى فاعلية الرقابة الإدارية للحد من ظاهرة الفساد، وللإجابة عليها، أتت الدراسة في فصلين حاولنا بنوع من التكامل والانسجام بينهما من خلال طرحنا للرقابة الإدارية كمفهوم عام، والأجهزة الرقابية التي ينبثق منها مهام الرقابة الإدارية، وذلك بالتحليل والمقارنة والنقد.

أما عن الرقابة الإدارية كإطار مفاهيمي فإننا بينا ماهية الرقابة الإدارية من خلال إعطائها تعاريف اختلفت وتنوعت ما بين آراء فقهية لفقهاء علم الإدارة والقانون الإداري، توصلنا إلى تعريف توفيقى يشمل هذه الآراء كما تظهر فعالية الرقابة الإدارية أنها تمارس من كل الجوانب من خلال تنوع صورها فنجد رقابة قبلية ورقابة بعدية تكمن أهميتها خاصة في مجال صرف النفقات العامة منعا من تلافيها، كذلك الرقابة الداخلية والخارجية، رقابة فحائية ومستمرة وإن تداخلت هذه الأنواع، إلا أن دورها يتوحد في ضبط العمل والكشف عن الإنحراف وتصحيح مساره خاصة داخل الإدارة.

إن الرقابة الإدارية لن تنجح إن لم تكن مبنية على مراحل وأساليب بسيطة جدا، لكن دورها بالغ الأهمية في نجاح العملية الرقابية فتحدد المعايير الرقابية المبينة مسبقا وتقييم الأداء الفعلي في إطار المعايير الرقابية وتحديد الإنحراف وتصحيحه مراحل يؤدي تجاهلها إلى فشل الرقابة الإدارية، كما أن إتباع أساليب رقابية المستعملة من طرف الهيئات كتدابير رقابية منها التقارير الإدارية، التفتيش والتحقيق، وفحص الشكاوي، والميزانية التقديرية، والإشراف الإداري والتي تعتبر من وسائل الرقابة الفعالة، ووصلنا في الأخير إلى أهمية وأهداف الرقابة الإدارية.

أما بخصوص الموظف العمومي فاعتبرناه منعظا في الرقابة الإدارية، حيث لا يمكن تصور رقابة دون وجوده وتجدد الإشارة إلى أن المشرع لم يتوان في توسيع مصطلح الموظف العمومي الذي أصبح محل الشبهات في كل القضايا المتعلقة بالفساد والشخص الوحيد المفترض فيها فمصطلح الموظف يبدو واسعا وشاملا وفضفاضاً يتوجب أن يكون مجسد على أرض الواقع وبعد دراستنا لماهية الرقابة الإدارية ومكانة الموظف العمومي

كمحور لها نجد أن المشرع نص على جملة من الآليات القانونية للرقابة، وذلك من أجل القضاء على الفساد لاسيما إنشاء المفتشية العامة للمالية، والديوان المركزي لقمع الفساد، وهيئة الإستعلام المالي والتي تتمتع باستقلالية في ممارسة صلاحياتها من خلال التدابير الوقائية التي تسعى من خلالها للوقاية من الفساد، إضافة إلى رقابة المراقب المالي فهذه الأجهزة تابعة لوزارة المالية، دون أن ننسى الدور المهم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته خاصة فيما يتعلق بالتصريح بالامتلاكات والتي تعتبر الآلية الأهم لتحريك الرقابة، وكذا مجلس المحاسبة الذي بالرغم من أنه هيئة قضائية كون أن تشكيلته تتكون من قضاة ومستشارين، إلا أنه يمارس جزء من الرقابة الإدارية البعدية على النفقات العمومية، وما تقوم به المفتشيات العامة التابعة للقطاعات الوزارية التي لها دور رقابي داخلي ووقائي.

ونجد من خلال الدراسة أن المشرع أنشأ العديد من الآليات للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال سياسة وقائية تبناها من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والنصوص القانونية الأخرى المنشأة لها، مما يدل على نية المشرع في القضاء على الفساد.

ومن النتائج المتوصل إليها:

- أن الرقابة الإدارية لها دور كبير في ضبط العمل والكشف عن الانحرافات الحاصلة في الإدارات
- أن استقلالية الأجهزة الرقابية ضمانة أساسية يجعلها تؤدي دورها الرقابي بأكثر فعالية وكفاءة دون أن تخضع لأي رقابة تجعلها تضعف أمام أداء دورها وبالتالي فتبعيتها يعني عدم استقلاليتها.
- إن الإستقلال العضوي والوظيفي هما الضامنان الحقيقيان للتمتع بالإستقلالية.

● تعدد هذه الأجهزة الرقابية للوقاية من الفساد ومكافحته تكون عديمة الجدوى، إذا افتقدت إلى الآليات القانونية لتفعيل دورها وبالأخص إذا كانت هذه الأجهزة مستوردة من الإتفاقيات الدولية.

● حتى تحقق الأجهزة الرقابية دورها في مكافحة الفساد فلا بد أن تطبق وتنفذ قراراتها وأحكامها وإلا فما الفائدة من وجود لهذه الأجهزة؟

ونورد أهم الإقتراحات وهي:

✓ للقضاء على الفساد لا بد من توفر الإرادة السياسية الجادة والحقيقية من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد على مستوى الدولة والمجتمع.

✓ ضرورة تطوير دور الرقابة والمسائلة للهيئات والمؤسسات العليا.

✓ تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كأجهزة الرقابة الإدارية والتي تتابع حالات سوء الإدارة في

مؤسسات والتعسف في استعمال السلطة وعدم الإلتزام المالي والإداري وغياب الشفافية في

الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.

✓ ضرورة إصلاح ذهنية الموظف العمومي قبل إصلاح الأجهزة وذلك باعتماد معايير موضوعية في

اختيار الموظف الكفاء .



## قائمة المصادر والمراجع:

المصادر: أولاً

القرآن الكريم 1\_

2\_ المعجم اللغوي: المنجد في اللغة والأعلام، ط1، دار المشرق بيروت، 1973، ص.274

المصادر القانونية:

1\_ الدستور 1996 ، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 | 483 المؤرخ في 07 فيفري 1996 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه باستفتاء 28 نوفمبر، الجريدة الرسمية، عدد 09 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996 .

ثانياً: النصوص القانونية :

01\_ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك ، 31 أكتوبر 2003 مصادق عليها. بمرسوم رئاسي رقم 04 | 128 مؤرخ في 19 أبريل، 2004 الجريدة الرسمية عدد 26 مؤرخ في 25 أبريل 2004.

02/ القانون الأساسي رقم 133/66 مؤرخ في 12 صفر 1386 الموافق لـ 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الجريدة الرسمية العدد 46.

03\_ الأمر 20 /95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم.

**04/**القانون رقم 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج، ر العدد 57.

**05/**القانون 01/05/المؤرخ في 06/02/2005/المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال، ج، ر، عدد 11 مؤرخ في 09 فيفري 2005

**06/** القانون 01/06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 19 مؤرخ في 08 مارس 2006.

**07/** أمر 03/06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، جريدة رسمية عدد 46 مؤرخ في 16 جويلية 2006.

**08/** القانون رقم 11/ 10 مؤرخ في 27 أكتوبر 2010 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10 / 05 مؤرخ في 26 أوت 2010 جريدة رسمية عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته،

**09/**الأمر رقم 04/10/مؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم بالأمر 11/03/مؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج، ر، عدد 50 مؤرخ في 01/12/2010.

**11/** القانون 15/11 المؤرخ في 02 رمضان عام 1432 الموافق لـ 02 أوت 2011 الذي يعدل ويتمم القانون 01/06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

#### النصوص التنظيمية:

01/مرسوم تنفيذي 414/92/مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، ج، ر، عدد 82 مؤرخ في 15 نوفمبر 1992.

02/مرسوم رئاسي 127/02/مؤرخ في 07/04/2002/يتضمن انشاء خلية معالجة الإستعلام المالي

وتنظيمها وعملها، ج، ر، عدد 23 مؤرخ في 07/04/2002.

03/ مرسوم تنفيذي 442/05/مؤرخ في 14/11/2005 يحدد الحد الادنى المطبق على عمليات الدفع التي

يجب أن يتم بوسائل الدفع وعن طريق القنوات البنكية والمالية، ج، ر، عدد 75 مؤرخ في 20/11/2005.

04/ مرسوم رئاسي 06/413/ مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية عدد 14 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم

بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 07 فبراير 2012.

05/ المرسوم التنفيذي، 08/272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية،

الجريدة الرسمية، العدد 50 مؤرخ في 07/سبتمبر 2008.

06/ المرسوم الرئاسي 10/236 مؤرخ في 07 أكتوبر المتضمن تنظيم الصفقات العمومية جريدة الرسمية

عدد 58 مؤرخ في 17 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم .

07/المرسوم الرئاسي 11/426 المؤرخ في 8/ ديسمبر 2011/يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

وتنظيمه وكيفية تسييره، ج، ر، عدد 68/المؤرخ في 14/ديسمبر 2011.

### ثالثا: قائمة المراجع

#### الكتب العربية:

01/أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2010 .

2\_ ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010

03/ ابراهيم سيد أحمد، مكافحة غسيل الأموال، ط1، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، 2010

04/ وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس الجزائر (دون

سنة النشر)

05/ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية

تطبيقية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

06/ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، (دراسة تطبيقية

مقارنة) دار الفكر الجامعي، (د، ب، ن).

07/ ياسر كمال الدين، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008

08/ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، سنة 2002

09/ كريمة علي الجوهر وآخرون، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات في التدقيق

والرقابة على المؤسسات، مصر العربية، 2012

/مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي والمحاسبي، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة النشر. 10

11/ موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010.

12/ محمد الصغير باعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار العلوم للنشر

والتوزيع.

13/ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003

14/ سعيد السيد، العملية الإدارية (التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق، الإتصال، والرقابة)، دار

الكتاب الحديث (بدون بلد النشر) سنة 2007

15/ علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة رائد العلمية، عمان، ط1 (دون بلد

النشر).

16/ عياد وعبد العزيز، تبييض الأموال (القوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها في

الجزائر)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، 2007

17/ عنترة بن مرزوق وعبدو مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، (دراسة في الجدور، الأسباب

والحلول) در النشر والتوزيع 2009.

18/ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية،، جسور للنشر والتوزيع، ط1 الجزائر

.2011

19/ عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 .

المراجع باللغة الفرنسية:

01\_ jean clade, masclet Rebert tien, droit adminitratif  
général, edition foucher vanves(n. d) 2007.

02\_ Rachid zouaimia, les outorites administratives et la  
régulation économique en algerie, edition distribution homma  
Alger, 2005

03\_ Remé chapus, droit administratif général, Tome 2,  
9<sup>e</sup> edition, montcrestien, paris 2001

خامسا: الرسائل الجامعية:

01/ بالناصر بالطيب، الرقابة الإدارية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، (مذكرة

ماجستير في الحقوق)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة،. 2011

02/ زوزو زليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها، في ظل القانون المتعلق

بالفساد، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص القانون الجنائي)، قسم الحقوق، جامعة

قاصدي مرباح ورقلة، 2011.

03/ محمد شريط، ظاهرة غسيل الأموال في نظر الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري (دراسة

تحليلية مقارنة)، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير)، قسم الشريعة جامعة الجزائر، 2009.

04/ عبد القادر جبريل فرج جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، (بحث

ماجستير في إدارة الأعمال)، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي 2010.

05/ رمزي بن الصديق، دور الحماية الجنائية لتزاهة الوظيفة العمومية في ظل القانون الوقاية من

الفساد ومكافحته، (ماجستير في الحقوق، قسم الحقوق تخصص قانون جنائي)، جامعة قاصدي

مرباح ورقلة 2012.

سادسا: المقالات العلمية:

01/ بوحنية قوي، فساد الخليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، العدد 9

جويلية 2011 .

02/ حمزة حضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، دفاتر السياسة

والقانون، العدد السابع، جوان 2012.

03/ رمزي حوحو، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي العدد

الخامس.

الملتقيات:

01/ عبد العالي حاحة وأمال يعيش تمام، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في الجزائر بين

النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 02\_ 03 ديسمبر 2008 .

المحاضرات:

**01/محاضرات في الرقابة الإدارية ، محاضرات في الرقابة الإدارية ،ألقيت على طلبة أولى ماستر إدارة**

عامه، قسم الإدارة العامة، كلية إدارة أعمال،جامعة آل سعود، المملكة العربية السعودية السنة الجامعية

1430 هـ ، ص 01، رابط الموقع، [www.master.first-forom.com/t306-](http://www.master.first-forom.com/t306-)

[topic.../](#)

تاريخ التصفح 2013/03/20

المواقع الإلكترونية:

**01 / المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقہ والقضاء المغربي**

رابط الموقع [www.adelammar.com](http://www.adelammar.com)، تاريخ التصفح، 2013/3/25

**02 /البنى القانونية و المؤسسة لمكافحة الفساد رابط الموقع**

[Droit\\_maroc.com](http://Droit_maroc.com) تاريخ التصفح 2013/05/12

01..... المقدمة

الفصل الأول: الرقابة الإدارية ومكانة الموظف العمومي كمحور

04..... لها

04..... المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

04..... المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

05..... الفرع الأول: التعريف اللغوي

05..... الفرع الثاني: التعريف الإصطلاحي

07..... الفرع الثالث: التعريف في القانون الإداري

08..... المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية

08..... الفرع الأول: من حيث وقت ممارستها

09..... الفرع الثاني: من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة

13..... الفرع الثالث: من حيث التنظيم



14	المطلب الثالث:مراحل وأساليب الرقابة الإدارية.....
14	الفرع الأول: المراحل الرقابية.....
15	أولاً:تحديد المعايير الرقابية.....
15	ثانياً:تقييم الأداء الفعلي.....
16	ثالثاً:تحديد الإنحرافات وإتخاذ الإجراءات التصحيحية.....
17	الفرع الثاني:الأساليب الرقابية.....
17	أولاً:الميزانيات التقديرية.....
18	ثانياً:التقارير الإدارية .....
18	ثالثاً:الإشراف الإداري.....
19	رابعاً: الملاحظة الشخصية.....
19	خامساً:التحريات الإدارية .....
19	المطلب الرابع: أهمية وأهداف الرقابة الإدارية .....
19	الفرع الأول:أهمية الرقابة الإدارية .....
20	الفرع الثاني:أهداف الرقابة الإدارية .....
21	المبحث الثاني:مكانة الموظف العمومي محور الرقابة الإدارية.....
21	المطلب الأول: الموظف العمومي في القانون الإداري.....
21	الفرع الأول: الموظف العمومي في الفقه الإداري.....
22	الفرع الثاني: الموظف العمومي في القضاء الإداري .....

26	الفرع الثالث: الموظف العمومي في قوانين الوظيفة العامة في الجزائر.....
28	المطلب الثاني: الموظف العمومي من المنظور الجنائي.....
30	الفرع الأول: الموظف العمومي في الفقه والقضاء الجنائي.....
30	الفرع الثاني: الموظف العمومي في القانون الجنائي الجزائري.....
32	الفرع الثالث: المناصب التي يشغلها الموظف العمومي.....
36	<u>الفصل الثاني: آليات الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد.....</u>
36	المبحث الأول: الأجهزة الرقابية التابعة لوزارة المالية.....
36	المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية.....
37	الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية على النفقات العمومية.....
39	الفرع الثاني: رقابتها على الصفقات العمومية في مجال مكافحة الفساد.....
40	المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد.....
41	الفرع الأول: تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد.....
41	الفرع الثاني: صلاحيات الديوان المركزي لقمع الفساد.....
42	المطلب الثالث: الرقابة المصرفية في مكافحة جريمة غسيل الأموال.....
43	الفرع الأول: الرقابة داخل المؤسسات المالية.....
47	الفرع الثاني: الرقابة على مستوى اللجنة المصرفية.....
49	الفرع الثالث: دور خلية الاستعلام المالي في الكشف عن الفساد.....
49	أولا: خلية معالجة الإستهلام.....
50	ثانيا: مهام خلية الإستهلام المالي لمكافحة غسيل الأموال.....

52	المطلب الرابع: الرقابة المالية القبلية (المراقب المالي).....
52	الفرع الأول: تعريف المراقب المالي.....
53	الفرع الثاني: صلاحيات المراقب المالي.....
57	الفرع الثالث: مسؤولية المراقب المالي.....
57	المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية المتخصصة .....
58	المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.....
58	الفرع الأول: تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.....
59	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئة.....
59	أولاً: استقلالية الهيئة.....
60	1: عل المستوى العضوي .....
65	2: على المستوى الوظيفي.....
68	ثانياً: قيود استقلالية الهيئة .....
69	المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد.....
70	الفرع الأول: في مجال الممارسة المنبثقة من الصلاحيات الإدارية.....
73	الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة في ضبط وكشف الإنحراف.....
75	الفرع الثالث: قيود استقلالية مجلس المحاسبة.....
76	المطلب الثالث: المفتشيات العامة التابعة للقطاعات الوزارية.....
76	الفرع الأول: الرقابة الوزارية.....
76	الفرع الثاني: رقابة المفتشيات العامة للوزارات.....

الخاتمة:.....79.

قائمة الراجع.....

الفهرس.....

