



جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

جامعة بجاية
Tasdawit n Bgayet
Université de Béjaïa



الفساد الإداري كعائق أمام فعالية تقنية تفويض المرفق العام

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف

أ.د. صايش عبد المالك

من إعداد الطالبتين

جرماني ليزة

قوجيل نسرين

لجنة المناقشة:

الأستاذة بومقورة سلوى، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية.....رئيسا

الأستاذ صايش عبد المالك، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية..... مشرفا

الأستاذة براهيم نسيمة، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية.....ممتحنا

تاريخ المناقشة 29 جوان 2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

بداية أتقدم بالشكر لله سبحانه وتعالى الذي وفقنا على إتمام هذه المذكرة.

إذ لا بد لنا و نحن نخطوا خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من الوقوف وقفة الرجوع إلى الخمس سنوات التي قضيناها مع أساتذتنا الكرام الذين رفقونا طيلة المشوار الدراسي و الذين مهدوا لنا طريق العلم و المعرفة ممتنين لهم كل الشكر .

وكذلك كل أساتذة الحقوق و العلوم السياسية و الموظفين في القطاع نشكركم جزيلاً الشكر.

و إلى الأستاذ المشرف الدكتور " صايش عبد المالك " الذي توجه له كل الشكر والعرفان لقبوله الإشراف على مذكرتنا و للمجهودات التي بذلها معنا ناصحاً و مرشداً لنا من أجل تصحيح هذا البحث و كل المعلومات التي زودنا بها ، جزاه الله عن كل خير.

وكذلك نتقدم بكل الشكر و التقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه لتفضلهم قبول مناقشة هذه المذكرة و إبداءهم ملاحظتهم و توجيهات .

Riza & Nesrine

إِهْدَاءٌ

ما سلكنا البدايات إلا بتيسيره و ما بلغنا النهايات إلا بتوفيقه و ما حققنا الغايات إلا بفضلِهِ.

(وَآخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنِ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ).

أرى مرحلتي الدراسية قد شارفت على الإنتهاء بالفعل ، بعد تعب و مشقة دامت سنين في سبيل الحلم و العلم ، ها أنا اليوم أقف على عتبة تخرجي أقطف ثمار تعبي و أرفع قبعتي بكل فخر ، فاللهم لك الحمد قبل أن ترضى و لك الحمد إذا رضيت و لك الحمد بعد الرضا، لأنك وفققتني على إتمام هذا النجاح و تحقيق حلمي .

و بكل حب أهدي ثمرة نجاحي و تخرجي:

إلى تلك الحبيبة التي الجنة تحت قدميها و أوصاني الرحمان بها و إحسانا إلى من سعت و عانت من أجلي... إلى من حملتني 9 أشهر إلى من كان دعائها سر نجاحي.... " أمي الحبيبة".

_ إلى من دعمني بلا حدود و أعطاني بلا مقابل ... إلا من علمني أن الدنيا كفاح و سلاحها العلم و المعرفة إلى من غرس في روحي مكارم الأخلاق داعمي الأول في مسيرتي و قوتي بعد الله "والدي الغالي".

_ إلى من هو تحت التراب "جدي" الذي لن أنساه لظالما تمنيت أن تقر عينه برؤيتي في يوم كهذا خريجة ... فرحتي تنقصه وجودك و نجاحي ينقصه فخرك بي.

_ إلى من أشاركهم لحظاتي إلى من كانوا ضلعي الثابت و الذين يفرحون بنجاحي كأنه نجاحهم "أخواتي" (أمال، عبد الجليل، يسرى) و إلى صديقتي التي كانت بمثابة أختي التي لم تلدها أمي "شانز" و التي داعمتني منذ البداية و كانت تظل دائما معي في الأوقات الصعبة و شاركتني خطوات هذا الطريق "وعائلي" و "رفقاء السنين" و أصحاب الشدائد أهديكم ثمرة نجاحي و الذي لظالما تمنيته ها أنا اليوم أتممته.

ليزّة

إِهْدَاء

"اللهم بارك لي في التخرج، و اجعله فاتحة خير لي يارب العالمين".

"شيء جميل أن يسعى الإنسان إلى النجاح و يحصل عليه و الأجل أن يذكر من كان السبب في ذلك".

أهدي ثمرة عملي هذا :

_أولا لنفسي و إلى من كانت سندي في السراء و الضراء إلى من غمرتني بحبها و عطفها و حنانها
من يعجز اللسان الثناء عليها و القلم عن وصف فضلها "أمي الحنونة"
_و لا أنسى إلى كل من شاركوني خطوات هذا الطريق و اللذين شجعوني على المثابرة و إكمال
المسيرة، ممتنة لكم جميعا.

نسرني

قائمة المختصرات

أولا: باللغة العربية

ج ر: الجريدة الرسمية.

ج.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د.ط: دون طبعة.

ص: صفحة.

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ط: طبعة.

ثانيا: باللغة الفرنسية

N° :Numéro.

P:page.

PP:De page à la page.

RA R J:Revue Académique de la Recherche Juridique.

VOL: volume.

مقدمة

يعدُّ الفساد ظاهرة اجتماعية مزمنة رافقت مسارَ التَّطوُّرِ البشريِّ منذُ القِدَمِ، ويتمثلُ بسلوكٍ منحرفٍ يُهدِّدُ استقرارَ المجتمعات. والفساد الإداري ظاهرة عالمية واسعة تمتدُّ جذورها إلى أعماقِ التاريخ، وتَتَّخِذُ أشكالاً متنوعَةً تتدخلُ فيها عواملٌ مختلفة يصعبُ التمييزُ بينها، وتختلفُ درجةُ اتساعها من مجتمعٍ إلى آخرٍ¹. ويُشيرُ الفساد الإداري إلى حالةٍ تشتتتْ تُصيبُ المجتمعَ نتيجةَ غيابِ القيمِ أو قِلَّةِ تطبيقِ النصوصِ القانونيةِ أو غيابها. وغالبًا ما تحدثُ حالاتُ الفسادِ في المراحلِ الَّتِي تشهدُ انهيارَ أنظمةِ شمولية، ونتيجةً لتلك الفراغاتِ الدستورية، القانونيةِ والإدارية، الَّتِي تتركها تُحفزُ النُفوسَ الضعيفةَ على استغلالِ السلطةِ من أجلِ الثراءِ على حسابِ المال العام².

يعرفُ الفساد الإداري بأنه كل سلوكٍ أو تصرفٍ يقوم به الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة، بقصد تحقيق منفعة شخصية له أو لغيره، وذلك بالمخالفة للقانون أو الأنظمة أو القواعد المعمول بها، ممَّا يلحق الضررَ بالمصلحة العامة. وهو جريمة يعاقب عليها القانون، وتحدد العقوبة وفقاً لنوع الفساد وخطورته، وذلك مع مراعاة الظروف المخففة والمشددة.

يعد تفويض المرفق العام تقنية حديثة تستخدم في إدارة بعض الخدمات العامة، وذلك من خلال تعهد القطاع الخاص بتقديمها نيابة عن الدولة. ويعتبر إحدى الوسائل الناجعة في التسيير الحديث، و وسيلة للانتقال من الطريقة المباشرة إلى الطريقة غير المباشرة لإدارته، وهذا بهدف تقليص الأعباء المالية التي تقع على ميزانية الدولة الناجمة عن التسيير المباشر للمرافق العامة.

الفساد الإداري ظاهرة خطيرة تهدد كيان الدول و تعيق مسيرة التنمية، و لذلك تحظى مكافحته باهتمام كبير من قبل الحكومات والمجتمعات على حد سواء. وتعد تقنية تفويض المرفق

¹ بركات الوائلي ياسر خالد، "الفساد الإداري... مفهومه ومظاهره وأسبابه"، مجلة النبا، جامعة ... عدد 2006، 80، مقال متوفر على الرابط التالي: <https://annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm>

² بهاء محمد زكي، مهدي محمد جابر الفساد الإداري في العراق صور أسباب معالجات مكتب المفتش العام/وزارة النفط، بحث مقدم في الملتقى العربي الأول لآليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، شرم الشيخ، 3_7 ديسمبر 2006، ص 06.

العام أحد الحلول التي تم اقتراحها لتحسين كفاءة الإدارة العامة وتعزيز جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ولكن يشكل الفساد الإداري عائقاً رئيسياً أمام فعالية تقنية تفويض المرفق العام. حيث قد يستغل بعض المسؤولين هذه التقنية لتحقيق مصالحهم الشخصية، مما يؤدي إلى إهدار المال العام وتراجع جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

نتيجةً لتفاقم مشكلة الفساد الإداري الناتجة عن انهيار القانون وقواعد الشفافية وضعف الشرعية هو ما أدّى بالدولة الجزائرية إلى القيام بمحاولاتٍ بغرض الإصلاح، حيث كانت من الأوائل في المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004³، كما أصدرَ المشرعُ الجزائريُّ القانونَ 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي بموجبه أعطى المشرعُ مكانة هامة لمكافحة الفساد، والذي يهدفُ إلى دعم التدابير الإلزامية للوقاية من الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير القطاعين العام والخاص، كما أنّ بموجب المادة 7 منه تمّ إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁴ وفي التعديل الدستوري 2016 أكد المشرعُ الدستوري على إنشاء هذه الهيئة كهيئة دستورية استشارية تفتح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتجسيد النزاهة والشفافية. وبموجب التعديل الدستوري 2020 طرأ تغييرٌ على تسميتها فأصبحت تُدعى بالسّلطة العليا للشفافية.

يُشكلُ الفسادُ بكافة أشكاله إحدى الإشكالات التي تُؤدي إلى تعطيل الغاية التي تسعى الدولة لتحقيقها من وراء إنشاء المرافق العامة. ويُشكلُ تفويض المرفق العام مجالاً خصباً لانتشاره، ممّا يحتمُّ اتخاذ استراتيجيات قانونية فعّالة تُعززُ الإطار القانوني المنظمَ لعملية التفويض و جهداً متكاملًا من مختلف الجهات المعنية لمواجهةته والوقاية منه.

³ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 2.

⁴ أنظر نص المادة 07 من قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، متمم بالقانون رقم 05_10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 01 سبتمبر، معدل و متمم بقانون رقم 15_11، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

يَحُوِّزُ موضوعُ الفسادِ أهميةً بالغةً على الصعيدِ الدوليِّ والوطنيِّ على حدِّ سواءٍ لما للفسادِ من آثارٍ وخيمةٍ على المجتمعِ وتكمن أهميةُ دراسةِ الموضوعِ بالكشفِ عن مختلفِ الوسائلِ والآلياتِ القانونيةِ التي رصَّدها المشرعُ الجزائريُّ لمكافحةِ الفسادِ الإداريِّ في مجالِ تفويضِ المرفقِ العامِ، سواءً من خلالِ قانونِ الوقايةِ من الفسادِ ومكافحتهِ أو من تنظيمِ المرفقِ العامِ. فخُطورةُ ظاهرةِ الفسادِ الإداريِّ وتأثيرها السلبِيُّ على جميعِ المجالاتِ أصبحتْ من أهمِّ المُعوقاتِ أمامَ الإصلاحِ الإداريِّ وإقامةِ الحكمِ الرَّاشدِ دفعنا لاختيارِ هذا الموضوعِ مكافحةً للفسادِ في ظلِّ المرسومِ الرئاسيِّ 18-199 المتضمنِ تفويضِ المرفقِ العامِ والأمرِ رقم 01-06 المتضمنِ قانونِ الوقايةِ من الفسادِ ومكافحتهِ.

بالمقابلِ تهدفُ عمليةُ الدِّراسةِ إلى تحليلِ العلاقةِ بينَ الفسادِ الإداريِّ وتقنيَّةِ تفويضِ المرفقِ العامِ وتحديدِ كِيفِيَّةِ تأثيرِ الفسادِ على فعاليَّةِ هذه التقنيَّةِ. بالإضافةِ إلى تحديدِ جُلِّ الآلياتِ الوقائيَّةِ والرَّدعيَّةِ التي جاءتْ بها التشريعاتِ الوطنيَّةِ والدوليَّةِ وبالتاليِ الإستراتيجيَّةِ المُتبعةِ لمحاربةِ الفسادِ في شتَّى المجالاتِ وعلى ضوءِ النصوصِ القانونيَّةِ المنظمةِ له .

تنقسمُ الأسبابُ من وراءِ اختيارِ هذا الموضوعِ إلى أسبابٍ ذاتيةٍ و أخرى موضوعيةٍ حيثُ أن الأسبابَ الذاتيةَ تتمثلُ في رغبتنا ومُيولنا للبحثِ في هذا الموضوعِ ودراستهِ لقلَّةِ الأبحاثِ القانونيَّةِ في هذا المجالِ.

كذلكَ التزايدُ المُستمرُّ لممارسةِ ظاهرةِ الفسادِ التي اجتاحتِ الإدارةَ في العالمِ المعاصرِ وانعكاساتهِ على كلِّ المجالاتِ الأخرى .

بالإضافةِ إلى المساهمةِ في إثراءِ المكتبةِ القانونيَّةِ بهذه الدِّراسةِ المتواضعةِ وباعتباري قبلَ أن أكونَ طالبةً فأنا مواطنةٌ يهمني مستقبلُ وطني واستقراره بالقضاءِ على آفةِ الفسادِ من خلالِ دِّراسةِ آلياتِ مكافحتهِ.

أما الأسبابُ الموضوعيةَ تتمثلُ في ما يطرحه الموضوعُ من إشكالياتٍ قانونيَّةِ سأحاولُ مناقشتها والإجابةَ عليها والتي تشكلُ سببًا قويًّا وكافيًّا لاختيارِ الموضوعِ .

الرغبة للخوض في الموضوع لخصوبة الثغرات القانونية التي تثيرها نظراً للتطورات المتلاحقة والحديثة المتواجدة فيه خاصة بعد صدور قانون الفساد .

بالإضافة ضرورة معرفة مختلف الآليات التي وضعتها المشرع لمكافحة الفساد الإداري. والقيمة العلمية والعملية لموضوع الدراسة بحيث يعتبر من الموضوعات الحيوية والهامة لاتصاله بالمرفق العام.

أثناء دراسة الموضوع تمت مواجهة بعض الصعوبات كون عقود تفويض المرافق العامة من المواضيع الجديدة التي جاء بها القانون الجزائري، فكانت هناك ندرة شديدة في المراجع القانونية الدقيقة المختصة في الموضوع، كذلك قلّة الدراسات المتخصصة في مجال الفساد الإداري ومكافحته ، وذلك لكون أغلب الباحثين اهتموا بظاهرة الفساد بشكل عام دون التركيز على الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام بشكل خاص، وذلك ممّا أدّى إلى اعتماد المراجع العامة أكثر من المراجع الخاصة.

إذا كان الفساد يشمل ويمس جميع نواحي الحياة، لكنّه أكثر فتاكاً بالإدارة، ولمّا كانت الإدارة لأسباب عديدة تلجأ إلى تفويض المرافق العامة، فلاشك أنّ هذه التقنية تكون أيضاً موضوعاً للفساد ممّا يؤثر على أداء المرافق العامة، وتأسيساً لما سبق تم طرح الإشكالية التالية : إلى أي مدى يمكن للفساد الإداري أن يكون عائقاً أمام تفويض المرافق العامة ؟

خلال إنجاز المذكرة وللإجابة على الإشكالية، تم الاعتماد في دراسة الموضوع على المنهجية التالية :

في الشق الأول، تم الاعتماد على المنهج الوصفي كونه يتّضمن وصفاً لظاهرة الفساد الإداري، من خلال إبراز مظاهره وكذلك أسبابه في مجال تفويض المرفق العام.

أمّا الشق الثاني من الموضوع، تم الاعتماد على المنهج التحليلي، بسبب تطرّفنا لمجموعة من النصوص القانونية وكذلك الآليات القانونية التي جاء بها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد، والتي تتطلب التحليل لإبراز مضامينه.

ومن أجل الإلمام بالموضوع من مختلف حيثياته، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين الفصل الأول، ارتباط عقود تفويض المرفق العام بالفساد، والذي جاء تقسيمه ثنائياً. حيث تناولنا في المبحث الأول منه الفساد الإداري كعائق لإتمام صفقات التفويض، فيما تناولنا في المبحث الثاني الفساد كعائق لمرحلة سير عقود التفويض.

أمّا الفصل الثاني، قسّمناه بدوره هو الآخر إلى مبحثين وجاء معنوناً بآليات مكافحة الفساد في مجال تفويض المرفق العام. فهو كذلك جاء تقسيمه ثنائياً، تناولنا في المبحث الأول منه الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام.

أمّا المبحث الثاني تحت عنوان هيئات مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام. أخيراً توصلنا إلى جملة من النتائج والاقتراحات التي من شأنها مكافحة الفساد وتعزيز فعالية تقنية تفويض المرفق العام.

الفصل الأول

ارتباط عقود تفويض المرفق العام بالفساد

لقد كان التشريع الفرنسي سابقاً في إرساء فكرة اعتبار التفويض مصطلحاً وليس مجرد أسلوب كفئة قانونية جديدة في مجالات العقود الإدارية، وربطها بمكافحة الفساد وكان ذلك لأول مرة بموجب القانون رقم 93-122 المؤرخ في 29 جانفي 1993 المتعلق بالوقاية من الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية والإجراءات العمومية⁵

تعد تقنية تفويض المرفق العام أداة حديثة تثير أملاً كثيرة في تحسين جودة الخدمات العامة ورفع مكانتها، لكن قد تصبح هذه الوعود مهددة عند تفشي ظاهرة الفساد في بيئة تفويض المرفق العام، حيث أن الفساد الإداري من أكبر التحديات التي تواجه عملية التفويض ويؤثر سلباً على الشفافية والنزاهة والعمليات الإدارية.

إن ارتباط الفساد الإداري بعقود تفويض المرفق العام يمثل موضوعاً مهماً في مجال الحوكمة وإدارة الموارد العامة، فعقود تفويض المرفق العام آية هامة لتحسين تقديم الخدمات العامة وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما تهدف هذه العقود إلى تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة وتحقيق الاقتصاد في التكاليف والتحسين المستمر للجودة وتلبية احتياجات المجتمع بشكل أفضل.

عادةً ما تكون أطراف عقود تفويض المرفق العام جهة مانحة للتفويض أو الشركة المفوضة، المستفيدون أو الجهات الرقابية، ويعود أسباب ارتباط الفساد بعقود التفويض إلى نقص الشفافية، تضارب المصالح، ضعف الرقابة، وذلك مما أدى إلى بروز تأثيرات سلبية للفساد على عقود التفويض وتتمثل في تضخم التكاليف وتدهور الخدمات العامة، فقدان الثقة. وسنحاول في هذا الفصل التطرق إلى الفساد الإداري كعائق لإتمام صفقات التفويض (المبحث الأول) كما خصصنا الفساد كعائق لمرحلة سير عقود التفويض (المبحث الثاني).

⁵ صبرينة برارمة، "شفافية إجراءات تفويض المرفق العمومي كضمانة قانونية لمكافحة الفساد الإداري طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 18_199"، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، مجلد 17، عدد 03، جامعة محمد لين دباغين، سطيف، 2، 2020، ص 350.

المبحث الأول

الفساد الإداري كعائق لإتمام صفقات التفويض.

إذا كانت تقنية تفويض المرفق العام من الآليات التي كرسها المشرع من أجل تحسين أداء وفعالية المرافق العامة، ومن جهة أخرى فالفساد من أهم العقبات الرئيسية التي تعيق تفويض المرفق العام، حيث يُشكل الفساد بكافة أشكاله عائقًا أمام تحقيق أهداف الدولة ويهدد الاستقرار ويؤدي إلى ضياع الموارد، كما أن انتشار هذه الظاهرة يُظهر ضعف المنظومة الاقتصادية، السياسية والقانونية للدول، باعتبار أن ممارسي الفساد يحاولون دائمًا إخفاءه عن أعين المسؤولين. لهذا وجب علينا في هذا المقام وتفصيلًا لهذا المبحث أن نقف ونبحث في مظاهر الفساد في عقود تفويض المرفق العام (المطلب الأول) وأسباب ارتباط عقود تفويض المرفق العام بالفساد (المطلب الثاني)

المطلب الأول

مظاهر الفساد في عقود تفويض المرفق العام

الفساد ظاهرة متعددة الأوجه، تتجلى في مختلف نواحي الحياة العملية وتتنوع مجالاته والأطراف المتورطة فيه.⁶ تشمل مظاهر الفساد مجموعة واسعة من السلوكيات غير الأخلاقية والمخالفة للقوانين وتتعدد نظرًا لأسبابه المتشابكة، إذ تتمثل في مجمل المخالفات والانحرافات التي تنظم سير العمل الإداري في الدولة. إلا أن هناك تشابهًا بين صور ومظاهر هذه الآفة، وتنتشر هذه الأخيرة في مجال عقود تفويض المرفق العام بشكل رهيب مما ينعكس سلبًا على سير العمل وتقديم الخدمات للمواطنين وإهدار المال العام. منه يمكن تلخيص هذه المظاهر كالتالي:

⁶ خروجي ربيعة، عنتر حياة، أثر الفساد الإداري على المجتمع في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، تخصص سياسات مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د.مولاي الطاهر، سعيدة، 2016، ص 27.

الفرع الأول

المظاهر الأساسية

يعدُّ تفويضُ المرفقِ العامِ آليَةً هامةً لضمانِ تقديمِ خدماتٍ فعَّالَةٍ للمواطنين، إلاَّ أنَّه قد يُلقى الفسادُ الإداريُّ بظلاله على المرافقِ العامةِ مهديداً كفاءتها وفعاليتها في خدمةِ المجتمع. وتنوع مظاهره لتشملَ معظمَ السلوكياتِ الأساسيةِ إذ تتمثل في:

أولاً: الرشوة

تعد الرشوة آفة خطيرة تهدد كفاءة و نزاهة عقود تفويض المرفق العام، ويرتبط سلوك الرشوة بمظهر الفساد الإداري بشكل وثيق، حيث يلجأ بعض المتعاملين مع الجهاز الإداري إلى رشوة الموظفين للحصول على خدمات أو معاملات غير قانونية، أو لتسهيل بعض الخدمات والتعاملات القانونية.⁷ كما تعدُّ الرشوة من أخطر مظاهر الفساد الإداري وتؤثر سلباً على مختلف جوانب الحياة فتعيق تقدمه وتهدد استقراره. و حسب المادة 23 من القانون رقم 06_06 المتعلق بمكافحة الفساد تعرف الرشوة على أنها كل فعل يرتكبه موظف عمومي أو مكلف بخدمة عمومية، بقصد الحصول على منفعة غير مستحقة، أو قبول وعد بها، مقابل القيام بواجبه أو الامتناع عن القيام به، أو إصدار قرار أو اتخاذ إجراء مخالف للقانون أو التنظيمات".⁸

إذ أنَّ الرشوة عبارة عن حُصولٍ على مقابلٍ ماليٍّ من أجل أداء خدمةٍ أو الامتناع عن أدائها، وهو ما يجعلها تمسُّ بل وتزعزعُ النَّزاهةَ والثِّقَّةَ الواجبِ توافرها في الإدارات العموميَّة المسؤولة عمومًا عن تسيير المرافق العامَّة. ويُطلق عليها تسمياتُ فَمَنهم من يُسميها "مساعدة"، ومنهم من يُسميها "إكرامية" غير أنَّ في المصطلح الجزائري يُطلق عليها "ثمن فنجان القهوة". إلاَّ أنَّها تُسمَّى

⁷ كريدوعبير، لخدقية سكيينة، الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، 2018، ص4.

⁸ انظر المادة 23 من قانون 06_06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ج.ج، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006 .

بالرَّشوة مهمًا اختلفت التَّسميات فَبَيَّ مُرْتَبَطَةٌ بِالْفَسَادِ وَالْإِنْحِرَافِ.⁹ وطبقًا للمفهوم القانوني فالرَّشوة هي جريمة يُفترض وجود طرفين فيها هما الرَّاشي والمرتشي. وقد جرَّمت التشريعات الرَّشوة حيث أخذ بعضها بنظام ثنائِيَّة الرَّشوة، وبعضها الآخر بنظام أحاديَّة الرَّشوة. فالرَّشوة السِّلْبِيَّةُ تحدثُ عندما يُدفع مبلغٌ ماليٌّ أو تقديم خدمة غير قانونية لشخص ما للحصول على خدمة أو صفقة أو تسهيل معاملة وتؤثر سلبًا على العدالة والنظام الاقتصادي. أمَّا الرَّشوة الإيجابيةُ تحدثُ عندما يُدفع مبلغٌ مالي للحصول على خدمة غير مشروعة بشكلٍ أسرع أو لتوفير مزايا إضافية. على الرَّغم من أنَّها تبدو أقلَّ ضررًا في بعض الحالات، إلَّا أنَّها لا تزالُ تساهم في تَشْوِيهِ النظام وتحفزُ على الفساد. وتقوم بذلك الرَّشوة على التَّفْرِقَةِ الظَّالِمَةِ بين المواطنين فَمَنْ يَدْفَعُ مَقَابِلَ (مكافأة) تُوَدِّي لمصلحة الخدمات الوظيفية ومن لا يستطيع أو لا يريد ذلك تُهدرُ حقوقه ومصالحه. فهذا بقدر ما يُخلق مبدأ المساواة بين الأفراد المتساوون في المركز القانوني. ومن أخطر ما يُصيب الجهاز الإداري في دولة من الدول إهدار ثقة المواطنين.

تعد الرشوة من الناحية التشريعية جريمة يعاقب عليها القانون، وتتضمن عناصرها الرئيسية العرض أو الطلب حيث يمكن أن يكون عرضا لتقديم شيء ذو قيمة، أو طلبا له، إضافة إلى القيمة التي قد تكون المال أو منفعة مادية أو غير مادية. كذلك النية حيث يجب أن تكون هناك نية للتأثير على تصرفات الشخص في سياق وظيفته. وتشمل القوانين المتعلقة بالرشوة عادة عقوبات جنائية، تتراوح بين الغرامات المالية والسجن، وتختلف حسب القوانين الوطنية والدولية. وهذه الآفة ليست حديثة، وإنما متوارثة منذ القدم وقبل الإسلام، الذي بمجيئه حرَّم هذه الآفة وهذا ما تم ذكره في القرآن الكريم، فقال تعالى "وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ" ¹⁰. وَقَالَ أَيضًا صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ " لعن الله الراشي و المرتشي " إذ يتبين أنَّ الرَّشوة كانت ولا تزال

⁹ بلعيمش فاطيمة، بن دحو عبد القادر، الآليات الداخلية والدولية لمكافحة الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي _ صالحى أحمد، النعامة، 2021، ص.9.

¹⁰ سورة البقرة، الآية 188.

من الأفعال المنبوذة في الإسلام. ففي مجال تفويض المرافق العامة، لا يقل انتشار الرشوة عن غيرها من المجالات إذ تتوافر أثناء وبعد إبرام صفقات التفويض، إذ أن الرشوة بقدر ما تخلق روحاً من التعاون بين الطرفين، تُخلق أيضاً روحاً من التبعية تؤدي إلى اهدار حقوق الدولة والمواطنين. وكمثال عن الرشوة قبل الإبرام من أجل الحصول على الصفقة كشركة ترغب في الحصول على عقد لبناء مشروع طريق عام يتم فتح مناقصة عامة لإختيار الشركة المناسبة لتنفيذ المشروع. ومع ذلك يقوم موظف حكومي مسؤول عن تقييم العروض بتلقي رشاوى من إحدى الشركات المتنافسة بدلاً من اختيار الشركة الأفضل من حيث الجودة والسعر. إذ يمكن للموظف الحكومي قبول الرشوة من الشركة المعينة، فبعد الفوز بالعقد تقوم الشركة بتقديم رشاوى للمسؤولين لتسهيل وتسريع الحصول على التصاريح اللازمة لبدء العمل. كما أنها تقوم بارشاء المسؤولين من أجل الحصول على العقد و ذلك من خلال تمديد مدة العقد أو زيادة قيمته .

ثانياً : المحاباة والمحسوبية

تعتبر ظاهرة واسعة الانتشار وشديدة التأثير يصعب علاجها بشكل فعال، كما تُعد من الممارسات المسيئة التي تعيق التقدم وتهدد استقرار المجتمع وتضر بقدرات السلطات العامة على خدمة المصلحة العامة¹¹. فالمحسوبية تنشأ عن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد ومحاسبية دون وجه حق، أي استخدام السلطة الممنوحة للشخص في منصبه الحكومي لتحقيق منافع شخصية لخدمة مصلحته الخاصة بدلاً من خدمة المصلحة العامة . وتشير المحاباة إلى تفضيل شخص على آخر دون مبرر موضوعي¹². وينجم عن هذا

¹¹Le conseil de L'Europe, Combattre Le Népotisme Au Sein Des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, Congrès Des Pouvoirs Locaux Et Régionaux Du Conseil De L'Europe, Juillet2019,p10.

¹²بوزوينة حمزة، الحوكمة وأثرها في محاربة الفساد الإداري في المؤسسات الصحية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم التسيير، تخصص تسيير الهياكل الإستشفائية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018، ص 34.

الشُّكْلُ من الفسادِ اضْطِهادُ أفرادِ المَجْتَمَعِ أي انتهاكُ حُقوقِ الإنسانِ وازديادُ الفجوةِ بينَ الطبقاتِ الاجتماعيَّةِ كما يُخلِقُ هذا الشُّكْلُ بيئَةً غيرَ عادِلَةٍ وذلكَ لَتَمَتُّعِ بعضِ الأشخاصِ بِمِزَايَا غيرِ مُستَحَقَّةٍ على حِسابِ الآخرينَ.

لَا يُمكنُ الجِزْمُ بِشُكْلٍ قاطِعٍ أَنَّ ظاهرةَ المحاباةِ والمحسوبيةِ تَقِلُّ في المجالاتِ الأخرى مقارنةً بِمجالِ عقودِ تفويضِ المرفقِ العامِ . فجدَّةُ انتشارِ هذه الظاهرةِ تختلفُ من مجالٍ إلى آخرٍ فتصيبُ مختلفَ قطاعاتِ الدولةِ، لكنَّ يَبْقَى مجالُ تفويضِ المرفقِ العامِ من المجالاتِ الأكثرِ عُرضَةً لهذه الظاهرةِ وذلكَ لعدَّةِ أسبابٍ كوجودِ عقودٍ كبيرةٍ تُمثلُ هذه العقودُ مبالغَ ماليةٍ ممَّا يُغري بعضَ الأشخاصِ منها بِطريقةٍ غيرِ شرعيَّةٍ وقلةِ الشفافيةِ وضعفِ الرقابةِ ممَّا يُسهلُ التلاعبَ بِالنتائجِ. وتكمنُ المحاباةُ في مجالِ تفويضِ المرفقِ العامِ عندمَّا يُشكَلُ توجيهِ عقودِ التفويضِ لأفرادٍ محددين دونَ طرحِها للتنافسِ انتهاكاً لمبدأ المساواةِ أمامَ القانونِ، حيثُ يُحرَمُ ذلكَ باقي الأفرادِ من فرصةِ اثباتِ كفاءتهم و تقديم أفضلِ العروضِ، ونجدُ المحسوبيةَ على سبيلِ المثالِ كتفضيلِ بعضِ الشركاتِ أو الأفرادِ في عمليةِ الحصولِ على التراخيصِ أو المشاريعِ الحكوميةِ دونَ منافسةٍ عادلةِ.

الفرع الثاني

المظاهر الثانوية

إنَّ الفسادَ الإداريَ ظاهرةَ خبيثةٍ ومتغلغلةٍ في مختلفِ مفاصلِ المؤسساتِ، تاركةً وراءها آثارَ سلبيةٍ على كفاءةِ الأداءِ والتحقيقِ وتتنوعُ هذه المظاهرُ لتشملَ جانبَ الممارساتِ الصارخةِ إذ تبدوا بسيطةً للوهلةِ الأولى لكنَّها تشملُ في مجملها خيوطاً خفيةً تنخرُ كيانَ المؤسساتِ وتعيقُ مسيرتها نحو التَّقدمِ وتتمثلُ هذه المظاهرُ في:

أولاً: إفشاء أسرار الوظيفة وعدم تحمل المسؤولية

تعدُّ الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمةِ المواطنِ والمجتمعِ وتحكمها مجموعة من المبادئ التي يستوجبُ على الفردِ الالتزامَ بها، وتعدُّ ظاهرة إفشاء أسرار الوظيفة و عدم تحمل

المسؤولية أحد صور الفساد الإداري المتواجد في العديد من الدول وخاصةً في مجال تفويض المرفق العام، حيث يعد انتهاكاً للقواعد الأخلاقية والمهنية أكثر خطورة في هذا المجال وقد يؤدي إلى إلحاق ضرر كبير بالمرفق العام المفوض له العمل. وإفشاء أسرار الوظيفة في مجال تفويض المرفق العام هو عملية كشف معلومات سرّية أو حساسة تتعلق بعمل الموظف أو بالمرفق العام نفسه، دون إذن مسبق من صاحب العمل أو الجهة المختصة وإفشاء الموظف لأسرار المؤسسة ما يؤدي لفقدان السرية وازدياد الصّراع بين الموظف ورئيسه حول التقارير التي تمّ الكشف عنها.¹³

أمّا بخصوص عدم تحمل المسؤولية في مجال تفويض المرفق العام يمثل إخلالاً جسيماً بالواجبات المترتبة على تفويض الإدارة العامة لبعض مهامها إلى جهات أخرى، وتتمثل في عدم قدرة أو رغبة الموظف أو الجهة المعنية على تحمل نتائج أفعاله أو قراراته ونجد أنّ الموظف يتجنّب تحمّل المسؤولية بنقل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر بمستوى أدنى أو العكس، وذلك للتهرب من التواقيع التي ينبغي أن تكون ضمن مسؤوليته وكلمًا قلّ خوف الموظف من المسؤولية¹⁴، كلما أدى ذلك إلى عدم إمكانية مشاركتها، فهذه الظاهرة تعود بعواقب وخيمة على المرفق العام بما في ذلك تلف السمعة، عدم الرضا، وبالأخص الضرر بالمرفق العام.

ثانياً: عدم احترام أوقات ومواعيد العمل

يمثل عدم احترام أوقات العمل في مجال تفويض المرفق العام مخالفةً للقواعد الإدارية والأخلاقية، وقد يؤدي إلى عواقب سلبية على المرفق العام وعلى الموظف نفسه فهو واجب أخلاقيّ ومهنيّ ومن أهم واجبات الموظف التي يجب الالتزام بها، فهو أساس الإنتاجية والكفاءة في أي مؤسسة حكومية كانت أو خاصة. فالموظف لا يهتم بأوقات عمله بل ينظر فقط إلى الكمّ من الساعات التي يقضيها في العمل والكمّ المتبقي لتترك العمل أي الانصراف بغض النظر عن

¹³ بوسعيد رشيد، تطوير الأداء المؤسسي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص

سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص 28

¹⁴ دوداح رضوان، "الفساد الإداري: مفهومه، مظاهره، و سبل معالجته"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية للدراسات

اقتصادية 29(1)، مجلد 08، عدد 01، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2014، ص 159.

الإنتاج الذي كان وراء أدائه، وهذا يعني أنّ الموظف العام قد يتأخّر في الحضور إلى مكان العمل بينما يُغادر مبكراً دون رقابة إدارية¹⁵. ونجد بعض الاتفاقيات الجماعية القطاعية أو الوطنية تحدد ساعات العمل ومواعيدها بشكل أكثر دقة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل قطاع. كما تحدد بعض المؤسسات والشركات لوائحها الداخلية ساعات العمل ومواعيدها، مع مراعاة أحكام قانون العمل والاتفاقيات الجماعية.

تتمثل سلوكيات بعض الموظفين الذين لا يحترمون وقت العمل، كمغادرة مكان عملهم لأداء مهام شخصية دون الحصول على إذن من المدير أو التحدث مع زملاء بدلاً من إنجاز مهامهم وهذه السلوكيات هي التي تؤدي إلى خلق بيئة سلبية تقلل من الدافع والالتزام. وتنوع العقوبات التي يمكن لصاحب العمل أن يفرضها على الموظف الذي لا يحترم أوقات ومواعيد العمل، وذلك حسب خطورة المخالفة وتكرارها.

في البداية، يمكن لصاحب العمل أن يوجه إنذاراً للموظف كتابة، وذلك بعد أن يبلغه شفهيًا بضرورة الالتزام بأوقات العمل. وإذا استمر الموظف في مخالفة قواعد العمل، يمكن لصاحب أن يخصم جزءاً من أجره.

أخيراً، إذا لم يلتزم الموظف بقواعد العمل بعد تلقي الإنذار والخصم من الأجر، يمكن لصاحب العمل أن يفصله من العمل¹⁶.

ثالثاً: امتناع الموظف عن القيام بالعمل المطلوب منه

يعد امتناع الموظف عن أداء واجباته الوظيفية سلوكاً خطيراً يخلُ بالنظام العام ويهدد سير المرفق العمومي و يلحق الضرر بالمصلحة العامة. ولم ينص صراحة على جريمة امتناع الموظف عن أداء واجباته الوظيفية لكنه يلزم الموظف بأداء بجد وكفاءة وأمانة وذلك حسب ما نصت

¹⁵ بوسعيد رشيد، المرجع السابق، ص 28.

¹⁶ انظر المادة 80 من قانون رقم 90_11 مؤرخ في 21 افريل 1990 يتعلق بعلاقات العمل، معدل و متمم بقانون رقم 91_29 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

عليه المادة 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.¹⁷ و في بعض الأحيان، امتناع أو هروب الموظف من ممارسة المهام الموكلة إليه راجع إلى عدم ثقة الموظف في قدراته¹⁸. فكلّ موظف يمتلك منصباً معيناً حددت له اللوائح والقوانين مهاماً معينة من المفروض عدم الاستهتار بها. ويشكل امتناع الموظف عن القيام بعمله في مجال المرافق العامة إخلالاً جسيماً بالتزاماتهم الوظيفية، ويترتب عليه عواقب وخيمة على سير العمل، جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وعلى سمعة الجهة المسؤولة عن إدارة المرافق العامة. فالفساد يهدد بيئة العمل ويعيق الإنجاز، وينشأ عادة من أزمة الثقة بين المواطنين والموظف، عندما يلاحظ التهاون في أداء الواجبات أو الممارسات القانونية يلجأ إليها بعض الموظفين لتحقيق مصالحهم الشخصية. كما أنّ امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه يحدث عادة مع انخفاض أجور العاملين ففي هذه الحالة لا يقوم بأي جهد لإنجاز الأعمال الموكلة إليه، وتنتشر هذه المظاهر كذلك عند زيادة عدد العاملين في مؤسسات القطاع العام وفي وظيفة واحدة حيث نجد بعض الموظفين بدون عمل، وهذا ما يدعى بالبطالة المقنعة¹⁹. وفي حال استمرار الموظف بالامتناع عن العمل، قد تعطيه الإدارة انذاراً وتتخذ إجراءات تأديبية من شأنها مثل خفض راتبه أو إيقافه عن العمل مؤقتاً أو بشكل نهائي. كما قد تلجأ الإدارة إلى رفع دعوى قضائية ضد الموظف للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها نتيجة امتناعه عن العمل. وحسب المواد من 124 إلى 126 من قانون العقوبات يعاقب الموظف الذي يمتنع عن أداء وظيفته عمداً، إذا نتج عن ذلك ضرر جسيم، بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وغرامة من خمسين ألف دينار إلى مائتي ألف دينار، وتضاعف العقوبة إذا كان الموظف قد ارتكب فعل الرفض في زمن الحرب أو الفتنة أو عند حدوث كارثة عامة، كما يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وغرامة من عشرين ألف

¹⁷ انظر المادة 67 من أمر رقم 03_06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ج.ج عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.

¹⁸ عبود كاظم الفتلي إيثار، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية في بلدان مختارة، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، قسم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، العراق، 2009، ص 27.

¹⁹ بوسعيد رشيد، المرجع السابق، ص 28

دينار الى خمسين ألف دينار، كل من حرض أو شجع موظفا عاما على الامتناع عن أداء وظيفته.²⁰

المطلب الثاني

أسباب ارتباط عقود تفويض المرفق العام بالفساد

ارتبط تفشي ظاهرة الفساد الإداري بعواملٍ سارعت في بروز هذه الظاهرة المعقدة التي صُعبَ تحديدها ومواجهتها، فهي ظاهرة عالمية لا تتركز على الدول المتخلفة فقط إنما تنتشر في كافة المجتمعات المتقدمة منها أو المتخلفة²¹. وتُشكل شبكة متشابكة من المسببات المتفاعلة وتؤثر على مختلف مستويات الإدارة وتؤدي هذه العوامل إلى نتائج سلبية على مختلف الأصعدة من الفرد إلى المجتمع، إذًا للفساد الإداري أسباب عديدة تختلف من مجتمع إلى آخر، إلا أن البعض يرى أن الفساد يُمكن بصفة عامة حصر أهم أسبابه فيما يلي:

الفرع الأول

الأسباب العامة

تتمثل الأسباب العامة للفساد الإداري في عنصرين أساسيين منها تلك العوامل المرتبطة بالموظف العام، وأخرى تلك المرتبطة بالمرفق العام.

أولاً: أسباب مرتبطة بالموظف العام

تعتبر العوامل النفسية والشخصية من العوامل الرئيسية التي تدفع بالموظف العام نحو الفساد الإداري والتي من أهمها: الأسباب الوراثية الناجمة منذ الفطرة والتي تشمل الدوافع

²⁰ انظر المواد من 124 الى 126 من قانون رقم 15_19 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يحدد و يتم الأمر رقم 66_156 مؤرخ في 8 جوان 1996 المتضمن قانون العقوبات، ج.ج.ج عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 2015
²¹ حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989_2013) دراسة وصفية تحليلية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2014، ص 64.

المتعلقة بالحاجات الأساسية والالزمة للإنسان والقدرات العامة والعقلية الخاصة وهذه الحاجات الضرورية تتمثل في الأكل، الشرب والمسكن وإذا لم يتم تلبيتها بشكلٍ كافٍ تتسبب في التفكير المستمر نحو كيفية تلبية هذه الحاجات عن طريق مصادر أخرى ومما يدفع المواطن نحو الفساد الإداري.

كذا استغلال العلاقات الشخصية من أجل الحصول على مناصبٍ يجعلها تلجأ إلى أساليب الفساد التي يراها الفرد كملجأ له لتلبية حاجياته، وكذا تأثير القدرات العقلية على الأعمال الإدارية للموظف فإذا قلت القدرة العقلية للشخص يجد صعوبة في التمييز بين السلوك المنحرف والجيد إذ يؤدي إلى ارتكاب الفساد الإداري، فالفساد ليس مرتبطاً فقط بالنقص العقلي بل يكون أيضاً بالذكاء والقدرات العقلية خاصةً فيما يتعلق بجرائم مثل: التزوير، الرشوة والاختلاس.²²

ثانياً: الأسباب المتعلقة بالمرفق العام

تظهر الأسباب المتعلقة بالمرفق العام المساهمة في عملية انتشار الفساد الإداري والتي من بينها:

أ_ الأسباب الإدارية

إن الممارسات الفاسدة في الوسط الإداري يحكمها سوء التنظيم، وضعف الرقابة وعلاقة الرئيس بالمرؤوس فتلعب دوراً فعالاً في انتشار ظاهرة الفساد لضعف مختلف الأنظمة الإدارية في مواجهتها والتي تكون ناتجة عن بيئة العمل والإدارة المنظمة بصورة عامة، إذ أن هناك العديد من العوامل الأخرى التي أدت إلى ظهور وانتشار الفساد في المجتمعات التي من

²²كويبي الهاشي، مزارى عبد الغني، الآليات التكميلية لتفعيل تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2023، صص 25- 27

بينها عدم توزيع الصّلاحيات والمهام بالتّبادل النّديّ يؤدي إلى سوء التنظيم الإداري²³ وعدم توظيف الإنسان المناسب في المكان المناسب يعود سلباً على العمل الإداري وصعوبة أداء المهن و المعاملات الإدارية، إذ أنّ ضعف الأنظمة الرقابية والمساءلة رغم أنّ النمط الإداري المتبع هو تركيز السلطة الإدارية في يد الإدارة المركزية إلا أنّ المسؤولية تحمّل للمستويات الإدارية الدنيا ممّا يؤدي إلى ظهور ما يسمّى عدم التناسب بين السلطة والمسؤولية في الجهاز الإداري²⁴ كذا غموض الإجراءات الإدارية. فتحول الموظفين الجدد إلى رؤساء داخل الجهاز الإداري للدول يُنقص من دور الرؤساء²⁵ والمبالغة في إصدار القوانين تؤدي إلى غموضها أو تضاربها أو سوء صياغتها في بعض الأحيان ما يجعلها مفرّ للموظفين للممارسات الفاسدة، وتدني مستوى الدّخل لديهم يجعلها عاجزة عن توفير المتطلبات المعيشية وبالتالي تدفعه إلى قبول أو طلب رشاوى وهدايا من أجل أداء خدمة، فيتضح أنّ تزايد تفاعلات الدولة مع المواطنين وتنوع الخدمات التي تقدمها أدّى إلى احتمالية ظهور مظاهر الفساد الإداري وذلك في حال ما لم يتم اتخاذ خطوات مراقبة وتأهيل العاملين في الجهاز الإداري في جميع المستويات²⁶.

في مجال تفويض المرافق العامة فإنّ العوامل الإدارية التي تساعد على انتشار الفساد الإداري لا تقل عن عوامل أخرى، وذلك لارتباط الفساد الإداري بالبيئة الداخليّة للمرافق العامة فإنّها تتمتع بظروف مشجعة ومحفزة لانتشاره. ومن أبرز هذه العوامل تضخم الجهاز الإداري أيّ ازدياد عدد الموظفين في المرافق العامة دون مبرر حقيقي.

²³دربوز جمال الدين، الآليات القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020، ص 27-30

²⁴ا شرع عبد الرزاق، كبحول بوزيد، " الآليات الوقائية والردعية لمكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري"، مجلة الواحات للبحوث الدراسات، مجلد 12، عدد2، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة غرداية، 2019، ص 1105 .

²⁵لؤي أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، ط1، دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 46 .

²⁶ نفس المرجع، ص 47 .

كذلك القيادة السياسية في تعيين بعض المتابعين بغض النظر عن كفاءتهم فضلاً عن عدم الموضوعية في أساليب التوظيف والترقية في الإدارات العامة، وكذلك فشل سياسة الأجور في مواكبة التطورات الاقتصادية وعدم وجود مجالٍ متقاربٍ للعمل الإداري بين المديرين.²⁷

ب/ الأسباب القانونية والقضائية

إن من أبرز العوامل المرتبطة بهذه الأسباب عدم تطبيق النصوص القانونية وذلك راجع إلى ضعف السلطة القضائية و الجهاز القضائي من خلال التفرقة بين ذوي النفوذ على حساب الفقراء من طرف الإدارة وتحكم الأجهزة القضائية بالأساليب التقليدية في التحري والتحقيق، وكذا المبالغة في إصدار القوانين مع عدم القدرة على تطبيقها من شأنه فتح فرص للممارسات الفاسدة واتسام هذه القوانين بالغموض وعدم الوضوح و ضعف الجهاز القضائي في أداء مهامه وانعدام الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات بتوازن ما أدى ببعض القضاة إلى حماية المتورطين في عمليات الفساد مقابل أموال يتحصلون عليها²⁸ وكذا قصور القوانين وعدم تنظيمها تعتبر مركز استغلال للفسادين.

الفرع الثاني

الأسباب الخارجية

تساهم في انتشار الفساد الإداري عواملٌ خارجيةٌ لا ترتبط بشكلٍ مباشرٍ بالموظف العام أو المرفق العام، بل تعدُّ نتاجاً لعواملٍ اقتصادية وسياسية.

أولاً: الأسباب السياسية للفساد

تُعَدُّ الأسبابُ السياسية من العوامل المؤدية إلى انتشار ظاهرة الفساد وتأثير السياسات الداخلية على العلاقات الخارجية، وبروز الأحداث السياسية بالتأثير بين العلاقات والتحالفات الدولية، إذ يتوفر ذلك في ضعف الاستقرار السياسي والتنافس من أجل السلطة باستعمال وسائل أهمها الرشوة الانتخابية التي تكون في تقديم رشوة للحصول على الأصوات وهزيمة

²⁷كويسي الهاشمي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص 28.

²⁸عاقلي فضيلة، محاضرات في مقياس قانون مكافحة الفساد، تخصص تسيير الميزانية والتسيير العمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة الحاج لخضر، 2017، ص 06.

المتنافس الذي يكون هو الأصح غالبًا أو بتقديم تعويضٍ للخصمٍ من أجل الانسحاب من الانتخابات وذلك ما يؤدي بظهور ممارساتٍ فاسدةٍ في المجال الانتخابي²⁹ وكذا عدم وجود دستورٍ دائمٍ. ففساد السلطة السياسية يفتح المجال نحو ممارسة الانحرافات.

بالتالي فالسيطرة على وسائل الإعلام من طرف الدولة ذلك ما يدفع إلى استعمال وسائل الفساد كالرشوة والمحسوبية للحصول على الوظيفة رغم نقص فرص العمل، ذلك لعدم محاسبة المفسدين لانعدام توفر الإرادة السياسية والغياب الفعلي للجان والمؤسسات الرقابية يؤدي إلى سبب انتشار الفساد ومثال على ذلك النظام الديكتاتوري الذي يعتبره الباحثين نظامًا فاسدًا لكون قيام الحاكم بالتمتع بسلطة مطلقة التي تؤدي إلى ظهور الفساد بصورٍ مختلفة من أجل تحقيق أهداف خاصة وحرمان الجماعات من ممارسة حقوقهم السياسية³⁰.

في مجال المرافق العامة تعود الأسباب السياسية من أخطر الأسباب التي تؤدي إلى تفشي هذه الظاهرة ويرجع ذلك إلى عدم الاستقرار السياسي نتيجة عدم استقرار البرامج الإدارية، مما ينعكس سلبًا على أدائها كما أنه يحدث الفساد الإداري نتيجة للانتخابات التي تعتبر وسيلة للوصول إلى السلطة من قبل بعض الأشخاص الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم مما ينعكس سلبًا على أداء المرافق العامة، وكذلك تدخل بعض المسؤولين السياسيين في مجال تفويض المرافق العامة لتحقيق مصالحهم الخاصة.³¹

ثانياً: الأسباب الاقتصادية للفساد

تعتبر الأسباب الاقتصادية باعثة أساسيًا للعديد من الممارسات الفاسدة خاصة في الدول الرأسمالية التي تركزها على اعتبارات النمو الاقتصادي دون الاهتمام بالعدالة في المجتمع نتيجة سوء التخطيط الذي يشجع على الفساد ولعل أهمها ضعف وتفاوت أجور

²⁹ بوسعيد رشيد، المرجع السابق، ص 22.

³⁰ بلعيمش فاطيمة، بن دحو عبد القادر، المرجع السابق، ص 6.

³¹ كويسي الهاشمي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص 28.

المعاملين في القطاع العام، وكذا تدني المستوى المعيشي إذ لا عدالة وعدم كفاءة الدولة في توزيع الثروة في المجتمع مما يؤدي إلى إنشاء فئات ذات ثراء كبير وأخرى ذات افتقار³².

سيطرة الدولة على إرادة النشاط الاقتصادي من خلال إهدار الأموال وتفويض سلطة الإدارة لبعض المسؤولين دون خضوعهم للرقابة ولا المحاسبة، فحدوث اختلال بالنظام القانوني مع التحوّل الاقتصادي والتنافس الدولي بين المؤسسات الأكثر شيوعاً يؤدي إلى انتشار الجوسسة في المجال الاقتصادي كسرقة المشاريع وكذلك في المجال الصناعي الذي يعود بالخسائر للشركات مما يساهم في الحصول على مدخول غير مستحق بدون مبرر³³. وأيضاً الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث، إذ يعود نقص المعلومات المتاحة للجمهور حول كيفية إنفاق أموال الدولة إلى غياب الشفافية والموضوعية وعدم الأخذ بعين الاعتبار للمعايير العادلة في تحديد بنود الميزانية الحكومية³⁴.

كل هذه الأسباب راجعة إلى الأوضاع الاقتصادية المتدهورة باختصار مما يحفز إلى ظهور تفشي ظاهرة الفساد، وفي ظل تفويض المرفق العام تؤدي العوامل الاقتصادية دوراً واضحاً في تفشي الفساد الإداري وذلك نتيجة لعدة أسباب كتأثير النظام الرأسمالي وانخفاض مستوى دخل الفرد نتيجة ارتفاع الفقر وتدنّي القدرة الشرائية يجعلها عاجزة عن الحاجات الأساسية والضرورية وذلك ما يدفع بالمتاجرة بالوظيفة للحصول على المال، كتلقي الرشاي أو إختلاس الأموال العامة كوسيلة لتعويض انخفاض دخلهم³⁵.

³² بوجادي صليحة، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2018، ص 175.

³³ حيمر فتيحة، المرجع السابق، ص 70.

³⁴ لؤي أديب العيسى، المرجع السابق، ص 49.

³⁵ كويسي الهاشمي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص 29.

الفرع الثالث

الأسباب الخاصة

تعد عقود تفويض المرافق العامة عقوداً استثمارية مهمة توازي أهمية الصفقات العمومية وتساهم في جلب الاستثمار وخلق فرص عمل جديدة كما تتيح للحكومة الاستفادة في التمويل وتشغيل المرافق العامة مما يساهم في تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن ورائها يسعى المستثمر المفوض إلى الدخول مجال تفويض المرافق العامة بغية في تحقيق الربح. حيث أن مجال المرافق العامة من القطاعات للمستثمرين المفوضين وذلك بما يمثله من فرصة لتحقيق أرباح كبيرة، إلا أن هذا المجال يعود مجالاً خصباً لتفشي الفساد بمظاهره³⁶ وذلك بسبب وجود العديد من العوامل كضعف الرقابة، ووجود فرص للتلاعب بالمناقصات وسهولة استغلال السلطة لأغراض شخصية، وفي مجال عقود تفويض المرفق العام تبرز مظاهر الفساد في عناصر كعدم احترام مبادئ إبرامها (أولاً)، وعدم مراعاة الشروط الموضوعية (ثانياً)

أولاً: عدم احترام مبادئ إبرام وتنفيذ عقود تفويض المرفق العام

يشكل عدم احترام مبادئ إبرام تنفيذ عقود التفويض ظاهرة خطيرة تهدد كفاءة

فعالية المرافق العامة وتعيق تحقيق أهدافها في خدمة الصالح العام، وتنتشر صور الفساد الإداري في عقود تفويض المرفق العام بمختلف مراحلها بدءاً من اختيار أشكال التفويض مروراً بإجرائها وصولاً إلى اختيار صاحب التفويض غير الملائم، وانتهاء بتنفيذ التفويض بشكل غير قانوني أو غير أخلاقي حيث لا يتم احترام مبدأ المساواة والمنافسة في اختيار المفوض له مما يؤدي إلى منح عقود التفويض لغير مستحقين كما لا يتم احترام مبدأ الشفافية والإعلان مما يفتح المجال أمام الممارسات الفاسدة، وكذا لا يتم احترام حسن سير الإدارة مما يؤدي إلى سوء إدارة المرفق العام وتفشي الفساد.

³⁶كويسي الهاشمي، مزارى عبد الغني، انفس المرجع، ص 30.

في عقود تفويض المرفق العام تطبيق مبادئ المنافسة والشفافية وحرية الوصول إلى الطلبات العمومية لا تحكمها إجراءات موحدة بل تختلف حسب المرافق العامة وبالعودة إلى النص الفرنسي نجد أن في تقنين عقود تفويض المرفق العام الدافع الأساسي هو محاربة الفساد حتى أن القانون 122_93 المنظم لعقود تفويض المرفق العام يتعلق بالوقاية من الفساد واحترام الشفافية في الحياة الاقتصادية³⁷

ثانياً: عدم مراعاة الموضوعية في اختيار المفوض له

يعد اختيار المفوض له قراراً ذو أهمية قصوى حيث يُوكّل إليه تنفيذ مهام حاسمة نيابةً عن المفوض له، فالسلطة المفوضة لا تتمتع بحرية مطلقة في اختيار المفوض له بل يجب عليها الالتزام بمعايير موضوعية محددة عند اتخاذ القرار وذلك لضمان نجاح عملية التفويض وتحقيق أهدافها³⁸، ولكن قد تغفل بعض الجهات على مراعاة الموضوعية في عملية الاختيار ممّا يؤدي إلى عواقب وخيمة تتمثل في اتخاذ قرارات خاطئة وفقدان ثقة المفوضين في عملية صنع القرار، وتفتح ثغرات للمحسوبية والفساد عند تجاهل المعايير الموضوعية، وانخفاض جودة الخدمات وتراجع الإنتاجية بشكل عام.

³⁷كويسي الهاشي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص30.

³⁸نفس المرجع، ص 31 .

المبحث الثاني

الفساد كعائق لمرحلة سير عقود التفويض

الفساد ظاهرة أرقّت المجتمع الدولي وذلك لارتباطها الوثيق بالفرد الذي يعتبر أساس قيام وانتشار هذه السلبية من عدمه³⁹، فهو يشكل عائقاً كبيراً أمام سير عقود التفويض بشكلٍ سلسٍ وفعالٍ، وذلك من خلال التأثير السلبي على مختلف مراحل التفويض بدءاً من التخطيط والتقديم مروراً بالتنفيذ والمتابعة وصولاً إلى التقييم والتسوية. حيث يمكن للفساد أن يعيق المنافسة العادلة من خلال تفضيل جهاتٍ معينة في الحصول على عقود التفويض، كما يؤدي إلى تضخيم تكاليف المشروع حيز التنفيذ وكذا سوء استخدام الأموال وعدم الالتزام بمعايير الجودة والسلامة في تنفيذ المشروع.

فتعدّ الرقابة الإدارية من الآليات التي تركز عليها الإدارة في جميع الدول، بهدف الحفاظ على المال العام وضمان المنافسة في الوصول إلى أحسن العروض ولشمولها لجميع أنواع التفويضات، فمنه تطرقنا إلى الرقابة الداخلية التي تمارسها لجنة انتقاء واختيار العروض (المطلب الأول) والرقابة الخارجية التي تمارسها لجنة تفويضات المرفق العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة الداخلية

هي عملية أساسية مهمة، تمارسها المصلحة المتعاقدة بشكلٍ مستمرٍ على نفسها وعملياتها عن طريق موظفيها أثناء تحضير وتنفيذ عقود تفويض المرفق العام⁴⁰، بهدف تحسين كفاءة وفعالية العمليات وتقييم النتائج المحققة للتأكد من ضمان مبدأ المساواة والحفاظ على مصالح الإدارة، كما تُعرف على أنها تُمارس وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح

³⁹ زعادي محمد جلول، مقارنة المشرع الجزائري في التصدي لجريمة الرشوة في الصفقات العمومية في (الصفقات العمومية خيار استراتيجي للنهوض بالاقتصاد الوطني)، ط1، دار أمل، جامعة تيزي وزو، 2023، ص185.

⁴⁰ بن مالك محمد، أساسيات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15_247، ط1، دارعلي بن زيد للطباعة والنشر، الجزائر، 2019، ص73.

المتعاقدة وقوانينها الأساسية، دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية . وذلك طبقاً للمادة 27 من المرسوم التنفيذي 18_199.⁴¹ في إطار الرقابة الداخلية سنتطرق إلى إنشاء لجنة اختيار وانتقاء العروض (الفرع الأول)، مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إنشاء لجنة اختيار وانتقاء العروض

تُعَادُ لجنة اختيار وانتقاء العروض لجنة إدارية واحدة ملزمة لجميع الهيئات المكلفة بإبرام تفويضات المرفق العام في إطار الرقابة الداخلية،⁴² وإنشاء هذه اللجنة حسب المادة 159 المرسوم الرئاسي 15_247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. وإنشاء هذه اللجنة حسب ما نصت عليه المادة 75 من نفس المرسوم: "تنشئ السلطة المفوضة في إطار الرقابة الداخلية، لجنة اختيار وانتقاء العروض تقوم طبقاً للمادة 77 أدناه باقتراح المترشح ثم انتقاؤه لتسيير المرفق العام".⁴³

أولاً:تشكيل لجنة اختيار وانتقاء العروض

تتشكل لجنة اختيار وانتقاء العروض حسب ما نصت عليها المادة 75 من المرسوم 18_199 على أنه " تتكون من ستة(06) موظفين مؤهلين من بينهم الرئيس يقوم بتعيينهم مسؤول السلطة المفوضة"⁴⁴

⁴¹ أنظر نص المادة 159 من المرسوم الرئاسي 15_247، مؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق ل16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

⁴² بلول كمال، لعقاب عبد الغاني، آليات الرقابة على اتفاقية تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18_199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والسياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2022، ص06.

⁴³ أنظر نص المادة 75 من المرسوم التنفيذي 18_199، مؤرخ في 20 ذو القعدة عام 1439 الموافق ل2 أوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 48، صادر 5 أوت 2018.

⁴⁴ أنظر نص المادة 75 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

من خلال هذه المادة يتبين أنّ لجنة اختيار وانتقاء العروض يتمّ تعيين أعضائها من قبل رئيس السلطة المفوضة بموجبٍ مقرّرٍ يحدّد نظامها الداخلي .

كما نجد أنّ قانون تفويض المرفق العام ينصّ على تبعيّة العضو للسلطة المفوضة، وذلك تجنباً لتعيين أعضائها دون تحقيق أهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة.⁴⁵

ثانياً: مدة صلاحية لجنة اختيار وانتقاء العروض

إنّ تحديد مدّة صلاحية لجنة اختيار وانتقاء العروض نصت عليها المادة 76 من المرسوم التنفيذي 18_199 فحسب نصها: "إنّ مدّة صلاحية لجنة اختيار وانتقاء العروض نظراً لكفاءتهم، لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد".

حيث أنّ أعضاء هذه اللجنة يجب أن يتمتعوا بالخبرة والمهارات اللازمّة لأداء عملها على أكمل وجه، أي يتمّ اختيارهم نظراً لكفاءتهم حيث ذلك ما يُضمّن استمرارية عملها واستقرارها كما يمكن كذلك للجنة أن تستعين بكلّ شخصٍ يمكنه أن يدير أعمالها.⁴⁶

الفرع الثاني

مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض

حوّل المشرّع للجنة اختيار وانتقاء العروض جملة من المهام والاختصاصات للقيام بها، وذلك في نفس المرسوم التنفيذي 18_199 وتحديدًا في المادة 77 منه وذلك من أجل ضمان سير أفضل للعروض وتعزيز النزاهة والمساءلة في عملية التعاقد⁴⁷ وبالتالي مهام هذه اللجنة موزعةً عبر مراحل يمرّ بها تفويض المرفق العام.

⁴⁵ أونيسي ليندة، "الرقابة الإدارية على تفويضات المرفق العام للجماعات الإقليمية"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، مجلد 07، عدد 02، جوان 2020، ص 31.

⁴⁶ فوناس إيهاب عبد الناصر، شاوي وسيم، الرقابة على اتفاقية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية طبقاً للمرسوم التنفيذي 18_199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2023، ص 39.

⁴⁷ بلول كمال، لعقاب عبد الغاني، المرجع السابق، ص 08.

أولاً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فتح العروض

تعدُّ أوَّل مرحلة من عملِ هذه اللجنة حيث يجب عليها الالتزام بأحكام المرسوم 199_18 فبعد استدعاء كافة أعضاء اللجنة من قبل الجهة المخوِّلة وفي السَّاعة الأخيرة من أجل إعداد العروض تبدأ اللجنة عملها بفتح الأظرفة في جلسةٍ علنيةٍ وذلك لضمان شفافية الإجراءات وفي هذه المرحلة تقوم اللجنة بالمهام التالية⁴⁸.

- التأكد من تدوين ملفات التَّعهد أو العروض في سجلٍ خاص
- إعداد قائمة المستندات التي يتكون منها كل ملف تعهد وكل عرض
- تحرير محضر اجتماع يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة
- تحرير محضر عدم الجدوى في الحالات التي تتطلب ذلك⁴⁹.
- تسجيل أشغالها خلال هذه المرحلة في سجلٍ خاصٍ مرقم ومؤشر عليه من مسؤول السلطة المفوضة مع الانتهاء من هذه المرحلة الأولى نتطرق للمرحلة التالية المتعلقة بفحص ملفات التعهد.

ثانياً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فحص ملفات التعهد

تتمُّ عملية فحص ملفات التَّعهد في جلسةٍ مغلقةٍ، ابتداءً من اليوم الموالي لجلسة فتح الأظرفة من قبل نفس اللجنة وعليه تتولى لجنة اختيار وانتقاء العروض المهام التالية:⁵⁰

- دراسة الضمانات المالية و المهنية والتقنية للمترشحين وكذا كفاءاتهم وقدراتهم التي تسمح لهم بتسيير المرفق العام حسب المعايير المقررة في دفتر الشروط.
- إقصاء ملفات التَّعهد غير المطابقة للمعايير المحددة في دفتر الشروط.

⁴⁸ موزاي سفيان، مقراني يوسف، الرقابة على اتفاقيات تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022، ص44.

⁴⁹ أنظر نص المادة 15 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 199_18، المرجع السابق.

⁵⁰ أنظر نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 199_18، المرجع السابق.

- تحرير محضر اجتماع يُوقعه جميع الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة.
- كما يُمكنها عند الاقتضاء بتحرير محضر عدم الجدوى يُوقعه جميع الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة.
- تسجيل أشغالها المتعلقة بدراسة الملفات في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه مسبقاً من مسؤول السلطة المفوضة وبعد الانتهاء من مرحلة فحص ملفات التّعهد يتمّ المرور إلى المرحلة الموالية وهي مرحلة فحص العروض⁵¹.

ثالثاً: مهام لجنة اختيار و انتقاء العروض عند مرحلة فحص العروض

تعتبر هذه المرحلة مهمة جداً وتتطلب الدقة من خلال الجلسة التي خصّصت لفحص ملفات المتعهد فتتولى لجنة اختيار وانتقاء العروض في نفس الجلسة السرية بمعاينة العروض⁵² خصوصاً:

- دراسة عروض المترشحين المنتقيين أولاً
- إقصاء العروض غير المطابقة لدفتر الشروط.
- إعداد قائمة العروض المطابقة لدفتر الشروط مرتبة ترتيباً تفصيلياً.
- تحرير محضر اجتماع يُوقعه جميع الحاضرين خلال الجلسة عند الضرورة يتم تحرير محضر الجدوى.
- تسجيل أشغالها بعد انتهائها في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه مسبقاً من مسؤول السلطة المفوضة.

و عند تقديم ملفات ناقصة، يمكن للجنة أن تطلب عند الضرورة وثائق تكميلية من المترشح لدعم العرض وذلك خلال فترة محددة عن طريق السلطة المفوضة.⁵³

⁵¹ أنظر نص المادة 31 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 18_199، نفس المرجع.

اونيسي ليندة، المرجع السابق، ص33.

⁵³ أنظر نص المادة 36 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

رابعاً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند مرحلة المفاوضات

و هذه آخر مرحلة من عمل لجنة اختيار و انتقاء العروض في التوصل لاختيار أفضل مترشح مروراً بالإجراءات المنصوص عليها في المادة 77 من المرسوم 18_199

- دعوة المترشح أو المترشحين الذين تم انتقاؤهم المعنيين بالمفاوضات، عن طريق مسؤول السلطة المفوضة مع احترام بنود اتفاقية التفويض المحدد.⁵⁴
- إعداد محضر المفاوضات على اثر كل جلسة تفاوض.
- تحرير محضر يضم قائمة العروض المدروسة من طرف اللجنة مرتبة ترتيباً تفصيلياً.
- اقتراح المترشح الذي قدم أحسن عرض على السلطة المفوضة لمنحه التفويض.⁵⁵

تعد عقود تفويض المرفق العام من أهم الأدوات التي تلجأ إليها الدولة لإدارة خدماتها العامة وذلك تفويضها إلى جهات خاصة لانجازها وتلعب المفاوضات دوراً هاماً في هذه العقود، حيث تساعد على الوصول إلى أفضل الشروط تحقيقاً للمصلحة العامة.⁵⁶

الفرع الثالث

تقييم الدور الرقابي للجنة اختيار وانتقاء العروض

تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض من خلال الرقابة الإدارية التي تمارسها للكشف على الانحرافات والتجاوزات دون توقيع الجزاء، فهي تقوم أساساً على دراسة و معاينة معظم الإجراءات من أجل التحقق من سلامتها وصحتها، وذلك للحفاظ على مصالح الإدارة وضمان السير الحسن لها وحماية مصالحها المالية تجسيداً لمبدأ الشفافية.⁵⁷

⁵⁴ أنظر نص المادة 48، نفس المرجع.

⁵⁵ موزاي سفيان، مقراني يوسف، المرجع السابق، ص 47.

⁵⁶ بلول كمال، لعقاب الغاني، المرجع السابق، ص 12.

⁵⁷ عزريل حمزة، عماري رمزي، دور لجنة اختيار وانتقاء العروض في إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2022، ص 37.

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية

تعدُّ الرقابة الداخلية أداةً أساسيةً لضمان كفاءة وفعالية الإدارة لكنها لا تعدُّ كافيةً بمفردها، فالإدارة لا تنتهج أسلوب النقد الذاتي بل قد تلجأ أحياناً إلى نهج أرصاد الذات ممَّا يتطلب رقابةً خارجيةً.

فالرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تعملُ على مدى مطابقة الإجراءات المتبعة لمنح التفويض⁵⁸، كما تعدُّ أداةً مهمَّةً لضمان المرفق العام .

و تختلف تشكيلتها حسب المستوى الذي ستمارسُ فيه رقابتها من حيث المرفق المفوض على مستوى البلدية⁵⁹. إذا سنتطرق في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع إنشاء لجنة تفويضات المرفق العام (الفرع الأول)، و أخيراً دورها الرقابي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إنشاء لجنة تفويضات المرفق العام

في إطار الرقابة الخارجية استحدثت لجنة تفويضات المرفق العام التي تختلف عن عمل الرقابة الداخلية.

فحسب المادة 78 من قانون تفويضات المرفق العام: "تنشئ السلطة المفوضة في إطار الرقابة الخارجية لجنة تفويضات المرفق العام"⁶⁰.

يحدِّد النظام الداخلي للجنة تفويضات المرفق العام وتشكيلتها بموجب مقررٍ عن مسؤول السلطة المفوضة⁶¹ وذلك مانصت عليها المادة 78 الفقرة 2 من نفس المرسوم.

⁵⁸ محمد بن مالك، المرجع السابق، ص 357

⁵⁹ فوناس ايهاب عبد الناصر، شاولي وسيم، المرجع السابق، ص 37.

⁶⁰ أنظر نص المادة 78 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

⁶¹ أنظر نص المادة 78 الفقرة 2، من المرسوم التنفيذي 18_199، نفس المرجع.

أولاً: تشكيلة لجنة تفويضات المرفق العام

أبرزت المادة 79 من نفس المرسوم التنفيذي 18_199 تشكيل لجنة تفويضات المرفق العام على مستويين الولاية والبلدية.

على مستوى الولاية، تتشكل اللجنة الولائية لتفويضات المرفق العام من:

- ممثل عن الوالي المختص إقليمياً، رئيساً.
- ممثلين (2) عن السلطة المفوضة.
- ممثل عن المجلس الشعبي الولائي.
- ممثل عن المديرية للأملك الوطنية.

على مستوى البلدية، تتشكل اللجنة البلدية لتفويضات المرفق العام من:

- ممثلين عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيساً.
- ممثلين (2) عن السلطة المفوضة .
- ممثل عن المجلس الشعبي البلدي.
- ممثل عن المصالح غير الممركزة للأملك الوطنية.
- ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية⁶².

أمّا بخصوص اتفاقيات تفويض المرفق العام التي تبرمها المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تَندرجُ ضمن اختصاص لجنة تفويض المرفق العام، المنشأة على مستوى السلطات التي تمارس الوصاية عليها⁶³.

⁶² أنظر نص المادة 79 الفقرة 1 و2 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

⁶³ انظر نص المادة 80 من المرسوم التنفيذي 18_199، نفس المرجع.

ثانياً: مدة صلاحية لجنة تفويضات المرفق العام

يعين أعضاء لجنة تفويضات المرفق العام وفقاً لنص المادة 80 من المرسوم 199_18 "يُعين أعضاء لجنة تفويضات المرفق العام بموجب مقرر عن مسؤول السلطة المفوضة، بناءً على اقتراح من السلطة التي ينتهي إليها العضو لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد"⁶⁴.

الفرع الثاني

اختصاصات لجنة تفويضات المرفق العام

تقوم لجنة تفويضات المرفق العام بجملة من الاختصاصات والمهام وهذا ما نصت عليه المادة 81 من المرسوم التنفيذي 199_18 والتي سنتطرق إليها⁶⁵:

أولاً: الموافقة على مشاريع دفاتير الشروط قبل نشر الإعلان على أي شكل من أشكال تفويض المرفق العام، سواءً كان إيجار، امتياز، وكالة مُحفزة وتسيير. فيعتبر دفتر الشروط وثيقة رسمية تُحدد جميع البنود التي تتعلق بموضوع العقد، والأسس التي تم الاعتماد عليهما في اعتماد المتعامل المتعاقد وكذا الأحكام المتعلقة بتنفيذ العقود والشروط التقنية التي تقوم بها الإدارة من أجل التنفيذ ويتكون من جزأين هما:

الجزء الأول: تحت عنوان "دفتر ملف الترشيح"

يتضمن البنود الإدارية العامة المتعلقة بشروط تأهيل المترشحين والوثائق التي تتكون منها ملفات الترشيح وكذا كفاءات تقديمها، ويُحدد هذا الجزء معايير المترشحين لتقديم عروضهم المتعلقة على الخصوص بما يأتي:

_ القدرات المهنية: وهي الشهادات المؤهلة المطلوبة لتسيير المرفق العام.

⁶⁴ فوناس ايهاب عبد الناصر، شاوي وسيم، المرجع السابق، ص 39.

⁶⁵ المدة 81 من المرسوم التنفيذي 199_18، المرجع السابق.

_ القدرات التقنية : وهي الوسائل البشرية و المادية و المراجع المهنية،

_ القدرات المالية : وهي الوسائل المالية المُبَرَّرة بالحصائل المالية و المحاسبية و المراجع المصرفية.

الجزء الثاني : عنوانه "دفترا العُروض" و يتضمن :

_ البنود الإدارية و التقنية: تتمثل في كل المعلومات المتعلقة بكيفيات تقديم العروض و اختيار المفوض له و البنود التقنية المطبقة على تفويض المرفق العام المُعني و كذا كل البيانات الوصفية و التقنيَّة المتعلقة بتسيير المرفق العام محل التفويض.

يجب أن تُحدِّد هذه البنود حالات التعويض لصالح المفوض له و كذا كيفيات حسابه.⁶⁶

ثانيا : الموافقة على مشاريع اتفاقية المرفق العام

تأتي هذه المرحلة بعد الموافقة على مشاريع دفاتير الشروط إذ يجب على السلطة المفوضة القيام بالرقابة على إجراءات اختيار المفوض له الخاصَّة بالمعلومات الواجبة توفرها في اتفاقية المرفق العام، منها موضوع التفويض بدقة، صيغة الإبرام، شكل التفويض.⁶⁷

ثالثا: الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقية تفويض المرفق العام

يتَّضح لنا أنه يمكن للسلطة المفوضة إبرام ملاحق أو ملاحق خلال تنفيذ الاتفاقية بحيث تخضع هذه الملاحق لرقابة تفويضات المرفق العام ، ولا يمكن الشروع في تنفيذ البنود دون الحصول على موافقة اللجنة مع ضرورة احترام الشروط التي نصت عليها المادة 58 من المرسوم السابق⁶⁸ وإلا سنكون أمام اتفاقية جديدة باستثناء في الحالات الواردة في المادة 59 من نفس المرسوم.⁶⁹

⁶⁶ أنظر نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

⁶⁷ أنظر نص المادة 48، نفس المرجع.

⁶⁸ أنظر نص المادة 58 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

⁶⁹ أنظر نص المادة 59، نفس المرجع.

رابعاً: منح تأشيرات للاتفاقيات المبرمة

إنّ لجنة تفويضات المرفق العام وهي في صدد القيام بالمهام الرقابية تعتبر مركزاً اتخذ القرار في منح التأشيرات للاتفاقيات المبرمة⁷⁰، وفي حين تأكدت أنّ السلطة المفوضة التزمت باحترام التشريع والتنظيم المعمول به في ما يتعلق بشكل الاتفاقية ومدّة التفويض وطريقة الإبرام تسلّم لهم السلطة المفوضة تأشيرة تنفيذ الاتفاقية، غير أنّ المشرّع لم يتم الإشارة للمدّة القانونية لمنح التأشيرة وحالات رفض منح التأشيرة⁷¹.

خامساً: دراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين الغير مقبولين والفصل فيما

حسب المادة 42 من المرسوم السالف الذكر لكل مرشح شارك في الطلب على المنافسة أو التراضي البسيط بعد الاستشارة، يحتج على قرار المنح المؤقت للتفويض أن يرفع طعناً لدى لجنة تفويضات المرفق العام المنصوص عليها في المادة 78 من هذا المرسوم، في أجل لا يتعدى عشرون (20) يوماً ابتداءً من تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت للتفويض في جريدتين يوميتين باللغة الوطنية واللغة الأجنبية.

بالتالي فإنّ لجنة تفويضات المرفق العام تقوم بدراسة ملف الطعن وتبلغ قرارها المعلل إلى السلطة المفوضة وصاحب الطعن في أجل لا يتعدى عشرون (20) يوماً من تاريخ استلامها للطعن⁷².

قد جاء كذلك في المادة 46 من نفس المرسوم أنّه يمكن لكل مرشح أن يقوم بالاعتراض على قرار إلغاء إجراء التفويض بأن يرفع طعناً لدى لجنة تفويضات المرفق العام في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام⁷³.

⁷⁰ عبيد سالمه، آليات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021، ص 21.

⁷¹ بلول كمال، لعقاب عبد الغاني، المرجع السابق، ص 24.

⁷² أنظر نص المادة 42 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 18_199، المرجع السابق.

⁷³ اونيسي ليندة، المرجع السابق، ص 38.

الفرع الثالث

تقييم الدور الرقابي لجنة تفويضات المرفق العام

تلعبُ لجنة تفويضات المرفق العام دورًا هامًا في الرقابة على تفويض مهام واسطة المرفق العام، ومن خلال التدقيق في الصلاحيات التي مُنحت للجنة تفويضات المرفق العام في ممارسة اختصاصها الرقابي، ويتضح دورها الأساسي الذي منحه لها المنظم في إنجاز عملية تفويض المرفق العام وضمان إبرام هذا النوع من العقود طبقًا للنصوص التشريعية والتنظيمية.

مع ذلك تواجه رقابة هذه اللجنة قيوداً، وذلك بسبب إمكانية إلغاء التفويض من قبل السلطة المفوضة من طرف واحد، دون الحاجة إلى موافقة لجنة تفويضات المرفق العام وذلك بعد مرور السلطة المفوضة بالمراحل المحددة. وذلك ما جاء في المادة 45 من المرسوم التنفيذي 199_18 "تتمتع السلطة المفوضة بسلطة إلغاء أو تعديل إجراء التفويض".

خلاصة الفصل

إنَّ الفساد آفة متعددة الأوجه تهدد كيان المجتمع و يفسد مسار التنمية و يتجلى في ممارسات غير قانونية وغير أخلاقية، يقوم بها الموظفون العموميين من أجل تحقيق المصلحة الخاصة. ويشكل الفساد الإداري عائقا كبيرا أمام فعالية تقنية تفويض المرفق العام ، حيث يؤثر سلبيًا على مختلف مراحل عملية التفويض من اختيار وانتقاء العروض إلى تنفيذ العقود . وتتراوح مظاهر الفساد في هذا المجال بين الرشوة ، المحاباة والمحسوبية إضافة إلى إفشاء أسرار الوظيفة ، عدم تحمل المسؤولية ، عدم احترام أوقات العمل ، وامتناع الموظفين عن القيام بواجباتهم . كما تعود أسبابه إلى أسباب عامة، خارجية وخاصة.

الفصل الثاني
آليات مكافحة الفساد في مجال
تفويض المرفق العام

تقوم الإدارة بمنح السلطة أو الصلاحيات أثناء عملية إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام للمتعاملين من أجل تخفيف العبء عنها إذ أن في هذه يتولد ما يسمى بالفساد الإداري، حيث أصبح الفساد ظاهرة منتشرة في كامل تراب الوطن التي تعيق مسيرة التنمية والازدهار وتهدد استقرار المجتمعات وأمنها لذلك سعت الكثير من الدول لمحاربة هذه الآفة حيث قام المشرع الجزائري بإنشاء مجموعة من الآليات للوقاية من الفساد في مجال تفويض المرفق العام ومن بين هذه الآليات الوقائية كتعزيز النزاهة والشفافية، والردعية منها كفرض العقوبات لتجنب خرق القوانين من طرف المتعاملين الذين يسعون للحصول على تفويض المرفق العام بشتى الوسائل، كذلك دور اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد من تفاقمه، ضف إلى ذلك قانون 01_06 وقانون العقوبات الذي جاء بدوره للوقاية من الفساد ومكافحته وإنشاء هيئات للحد من الفساد كل هذه الوسائل دعت إلى محاربة الفساد الإداري، إذ سنتطرق إلى الآليات الوقائية والردعية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام (المبحث الأول) وهيئات مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام

يُعد تفويض المرفق العام من أهم الأدوات التي تستخدمها الإدارة العمومية لتقديم خدماتها للمواطنين، إلا أنه قد يصبح بيئة خصبة لانتشار الفساد الإداري لذلك أصبحت مكافحة هذه الظاهرة ضرورة لضمان حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة. ونظراً لأهمية العقود الإدارية نجد المشرع أولاًها أهمية كبيرة كونها من أبرز المجالات التي يمسها الفساد وذلك من خلال سن أحكام و قواعد لها طابع وقائي وردي مضمنة في القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. وقد تناولنا هذه الآليات في مطلبين (المطلب الأول) خصصناه للآليات الوقائية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام أمّا (المطلب الثاني) فسننظر من خلاله إلى الآليات الردعية لمكافحة الفساد في مجال تفويض المرفق العام.

المطلب الأول

الآليات الوقائية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام

يتفشى الفساد الإداري كالوباء في القطاع العام بكافة مرافقه دون استثناء، من الإدارات المركزية إلى أصغر الوحدات المحلية. ولعل قطاع المرافق العامة هو الأكثر تضرراً من هذه الظاهرة، حيث يشكل أرضاً خصبة للممارسات غير الأخلاقية التي تُعيق تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وتهدد استقرار الدولة. وهذا ما يتطلب اتخاذ خطوات وقائية فعالة لمنع الفساد والحد من مخاطره.

الفرع الأول

ضمان الشفافية

يعد مبدأ الشفافية أهم المبادئ التي تتبناها الإدارة في سبيل تحقيق الحكم الرشيد ومن أهم دعائم التنمية الشاملة والمستدامة.⁷⁴ وهو أساس بناء الثقة وتعزيز المشاركة الفاعلة للمواطنين في الحياة العامة. وقد نص المشرع الجزائري على مبدأ الشفافية في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. كما نجد المادة 11 منه نصت على اتخاذ التدابير التي من شأنها تضيي

⁷⁴ آيت عمراوي كهيبة، بن لكحل فهيمة، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 20.

الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العامة التي تتمحور حول تيسير التعامل مع الجمهور، وذلك بإعتماد إجراءات وقواعد تساعد على سهولة الوصول على المعلومات تتعلق:

- بتنظيمها وسيورها، وكيفية اتخاذ قرارات فيها .
- تبسيط الإجراءات الإدارية الخاصة بتفويض المرفق العام.
- نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد.
- الرد على عرائض وشكاوى المواطنين.
- علانية المعلومات المرتبطة بإجراء إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام .
- الإعداد المسبق لشروط المسابقة و الانتقاء.
- معايرة موضوعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتفويض المرفق العام.⁷⁵

بما أن الشفافية من أهم آليات مكافحة الفساد فإنّ المشرع وضع جملة من التدابير الوقائية لمنع الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام تضمنتها المواد من (03 إلى 12) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وتتمثل أهم هذه الآليات الوقائية لتكريس مبدأ الشفافية في إعداد دفاير الشروط مسبقاً وتحديد طرق اختيار المفوض له، تنظيم إجراءات عقود التفويض وصلاحيات سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

1_ الإعداد المسبق لشروط المشاركة وتحديد طرق اختيار المفوض له

عند الإعداد المسبق لشروط المشاركة وتحديد طرق اختيار المفوض له قبل الإعلان عن المسابقة، تقوما لسلطة المفوضة بإعداد الشروط المختلفة بموضوع التفويض وطريقة منحه، والوثائق المطلوبة من المرشحين والمعايير التي يعتمد عليها لإختيار المفوض له، وكذا الأحكام المتعلقة بتنفيذ عقد التفويض.⁷⁶

⁷⁵ بودي أمين، بوضياف صلاح الدين، الإطار القانوني لجرائم الفساد في إطار اتفاقية تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021، ص 47.

⁷⁶ كويبي الهاشبي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص 33.

2_ تنظيم إجراءات إبرام التفويض

عند تنظيم إجراءات إبرام التفويض، لدى كل سلطة مفوضة لجنة متخصصة بدراسة وتقييم العروض وفقاً لإجراءات قانونية وتنظيمية تُثبت صحة تسجيل العروض وتقوم بإعداد قائمة المتعاهدين، تُبين الوثائق المتكون منها كل عرض وأثناء انعقاد الجلسة تقوم بتحضير المحضر وتدعو المتعاهدين كتابياً لاستكمال عروضهم الفنية بالوثائق المطلوبة عند الضرورة. وتحرر محضر بعدم جدوى العملية عند استلام عرض واحد أو إذا لم يتم تلقي أي عرض، كما تُقصى العروض التي لا تتوافق مع موضوع العقد ومحتوى دفتر الشروط وتُدرس عروض المترشحين الذين تم اختيارهم وتمكن المسابقة السلطة المفوضة من تحليل العروض وتمنحها حرية انتقاء العرض الأفضل لها من حيث المزايا ومن خلال تجسيد مبدأ المساواة في المعاملة بين العملاء وشفافية الإجراءات⁷⁷.

3_ سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

تمتع هذه السلطة باستقلالية التسيير كما أنها تتولى جملة من الصلاحيات أهمها:

- إعداد تفويضات المرافق العامة ومتابعة تنفيذها.
 - إعلام ونشر وتعميم كافة المستندات والمعلومات التي تتعلق بتفويضات المرفق العام والتحقق في إجراءات إبرام وتنفيذ تفويضات المرفق العام⁷⁸.
- منه يظهر تفعيل مبدأ الشفافية في مجال تفويض المرفق العام اهتماماً بضماني حرية الوصول للطلبات العمومية وتقديم عروض تنافسية، وذلك من خلال التزام السلطة المفوضة بتحرير محاضر المفاوضات وتقييم العروض، بالإضافة إلى توفير المعلومات للمرتفقين وتقييم نوعية الخدمة من قبل الإدارة المكلفة بالرقابة⁷⁹.

⁷⁷ كويسي الهاشي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص 34.

⁷⁸ نفس المرجع، ص 34 الفقرة 3.

⁷⁹ بوجريو ياسمين، "أخلاق عقد تفويض المرفق العام"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد 16، عدد 02،

2021، ص ص 529-530.

الفرع الثاني

تعزيز النزاهة

تعدُّ النزاهةُ قيمةً أساسيةً تُشكِّلُ حَجَرَ الأساسِ لأيِّ مجتمَعٍ مُزدهرٍ، فهي تُعزِّزُ الثِّقَّةَ بينَ الأفرادِ والمُؤسَّساتِ، وتُساهمُ في تحقيقِ المُساءلةِ والعدالةِ، وتُحفِزُ على التَّنميةِ المُستدامةِ. كما أنَّها مجموعةٌ منَ القيمِ المُتعلِّقةِ بالصدِّقِ و الأمانةِ والإخلاصِ في العملِ والالتزامِ بمبدأ تَجَنُّبِ المصالحِ. كما أنَّها تتطلَّبُ منَ الَّذِينَ يخدمونَ في الشَّأنِ العامِ ألاَّ يضعُوا أنفسهمَ تحتَ إغراءِ الأموالِ⁸⁰.

لتعزيزِ النزاهةِ هناكَ معاييرُ وإجراءاتُ للحفاظِ على نزاهةِ آلياتِ القطاعِ بما في ذلكَ مُدوناتِ قواعدِ سلوكِ الموظَّفينِ التي يُقصدُ بها اعتمادَ معاييرِ لأخلاقِيَّاتِ وسلوكِيَّاتِ العملِ من أجلِ قيامِ المُؤسَّساتِ بالمهينِ بصورةٍ عاديةٍ ونزيهةٍ حيثُ تُحدِّدُ للعاملينِ السلوكِيَّاتِ والقيمِ الواجبِ إحترامُها أثناءَ أداءِ مهامهمِ وفي علاقاتهمِ معَ المُواطنينِ.

حيثُ نجدُ أنَّ المشرعَ نصَّ عليها في المادةِ 7 من القانونِ الخاصِ بالوقايةِ من الفسادِ ومكافحتهِ من أجلِ دعمِ مكافحةِ الفسادِ والتي بموجبها تُعملُ لهيئاتُ الإداراتِ العموميةِ، المجالسِ والمُؤسَّساتِ العموميةِ الاقتصاديةِ على وضعِ مُدوناتِ سلوكيةِ يُحدِّدُ الإطارَ الذي يضمنُ الأداءَ السليمَ، النزاهةَ والملائمةَ للوظائفِ العموميةِ والعهدَةَ الانتخابيةِ⁸¹.

كما أقرَّ المشرعُ من خلالِ أحكامِ المادتينِ 51 و67 من المرسومِ الرئاسيِ 15_247 المتعلقِ بالصفقاتِ العموميةِ وتفويضاتِ المرفقِ العامِ. حيثُ تنصُّ المادةُ 51 على أنَّ كلَّ متعاملٍ مُتعاقدٍ معَ الإدارةِ مُلزَمٌ بتقديمِ تصريحٍ بالنزاهةِ قبلَ إبرامِ أيِّ صفقةِ عموميةِ أو تفويضِ مرفقِ عامٍ، و يهدفُ هذا التصريحُ إلى ضمانِ نزاهةِ عمليةِ إبرامِ الصفقاتِ العموميةِ وتفويضاتِ المرفقِ العامِ، وذلكَ من خلالِ الكشفِ عن أيِّ تضاربٍ المصالحِ قد يُؤثرُ على قرارِ الإدارةِ.

كما أنَّ المادةَ 67 تنصُّ على أنَّ كلَّ مُرشحٍ لتفويضِ مرفقِ عامٍ مُلزَمٌ بتقديمِ تصريحٍ بالنزاهةِ قبلَ تقديمِ عرضهِ، ويهدفُ هذا التصريحُ إلى ضمانِ نزاهةِ عمليةِ اختيارِ المرشحِ لتفويضِ المرفقِ العامِ وذلكَ من خلالِ الكشفِ عن أيِّ تضاربٍ في المصالحِ قد يُؤثرُ على قرارِ الإدارةِ. وتعدُّ كلا

⁸⁰ مصلح عيبر، النزاهة و الشفافية و المساءلة في مواجهة الفساد، ط3، حقوق النشر محفوظة، القدس، 2013، ص126.

⁸¹ أنظر نص المادة 7 من قانون 01_06، المرجع السابق.

هاتين المادتين خطوتين مهمتين لضمان نزاهة عملية إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.⁸²

الفرع الثالث

تفعيل دور المجتمع المدني

يُعتبر المجتمع المدني ركيزة أساسية لأي مجتمع ديمقراطي وأحد أهم استراتيجيات الوقاية من الفساد ومكافحته⁸³ حيث يلعب دوراً هاماً في تعزيز المشاركة المجتمعية، تعزيز الديمقراطية وكذلك النزاهة، الشفافية والتصدي لظاهرة الفساد التي تُعتبر من أولويات تحقيق الحكم الرشيد في الدولة.

لقد تلقى المجتمع المدني صعوبة كبيرة في تحديد مفهومه، فهو يُشير إلى فضاء هام من النشاطات التطوعية التي تُنظمها الجماعات حول مصالح وقيام أهداف مشتركة، وقد عرفه البنك الدولي بأنه مجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي تنشط في الحياة العامة وتُعبّر عن اهتمامات وقيم أعضائها بدافع أخلاقي أو ثقافي أو سياسي أو خيرى⁸⁴.

يُعد المجتمع المدني عنصراً هاماً في تعزيز التنمية المستدامة و تحقيق الصالح العام، ويمكن تفعيل دوره من خلال خطوات متسلسلة تبدأ من مرحلة التحضير وصولاً الى التنفيذ كما يلي:

1_مرحلة التحضير:

_تحديد القضايا ذات الأولوية: يجب على منظمات المجتمع المدني تحديد القضايا التي تهم المجتمع و تؤثر على حياته بشكل مباشر، يمكن ذلك من خلال اجراء دراسات ميدانية و استطلاعات رأي لمناقشة احتياجات المجتمع و تحديد أولوياته.

_تشكيل تحالفات: من المهم أن تتعاون منظمات المجتمع المدني مع بعضها البعض لتشكيل تحالفات قوية، ويساعد ذلك على تبادل الخبرات والموارد وتعزيز فعالية العمل.

⁸² انظر المادتين 51 و 67 من المرسوم الرئاسي 15_247، المرجع السابق.

⁸³ بوحليط يزيد، محاضرات في قانون مكافحة الفساد، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2021، ص 46.

⁸⁴ زاوي أحمد، مخلوفي عبد الوهاب، " دور المجتمع المدني في الوقاية ومكافحة الفساد : الجزائر نموذجاً "، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 08، عدد 02، جامعة باتنة، الجزائر، 2021، ص 304.

_بناء القدرات: يجب على منظمات المجتمع المدني بناء قدرات أعضائها وموظفيها من خلال التدريب وورش العمل، يساعد ذلك على تحسين مهاراتهم والتفاوض وحل المشكلات.

2_ مرحلة التخطيط:

_وضع خطة عمل: تساعد خطة العمل على ضمان اتساق العمل وتوجيه الجهود لتحقيق الأهداف المرجوة.

_تحديد الموارد: يجب على منظمات المجتمع المدني تحديد الموارد اللازمة لتنفيذ خططها، بما في ذلك الموارد المالية والبشرية.

_بناء العلاقات: تساعد هذه العلاقات على حشد الدعم وتسهيل تنفيذ البرامج والمشاريع.

3_ مرحلة التنفيذ:

_تنفيذ الأنشطة: من المهم رصد وتقييم فعالية الأنشطة بشكل مستمر لاجراء التعديلات اللازمة.

_التواصل مع الجمهور: يمكن استخدام وسائل الاعلام المختلفة، مثل مواقع التواصل الاجتماعي والصحف والمجلات، للتواصل مع الجمهور.

_المحاسبة والشفافية: ذلك على بناء الثقة مع الجمهور والجهات المانحة.

4_ مرحلة المتابعة والتقييم:

_تقييم النتائج: يساعد ذلك على تحديد ما اذا كانت قد حققت أهدافها، واجراء التعديلات اللازمة لتحسين أدائها في المستقبل.

_التعلم من التجارب: يساعد ذلك على تحسين أدائها في المستقبل و تطوير برامج ومشاريع أكثر فعالية.

_مشاركة الدروس المستفادة: يساعد ذلك على تعزيز التعلم والتبادل بين منظمات المجتمع المدني.

تنص المادة 15 من القانون 06_01 على أنه يجب تشجيع المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

- إعداد برامج تعليمية، تربية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.

تمكين وسائل الإعلام والجُمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة، وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

إنَّ اعترافَ المشرعُ بسلطةِ الشعبِ في تعزيزِ السياسةِ الوطنيةِ لمكافحة الفسادِ وتفعيلِ دورِ المجتمعِ المدنيِ ومُنظَّماتِهِ في الإشرافِ على سيرِ شؤونِ الدولةِ هو دَليلٌ على الأهميةِ الحاسمةِ للمجتمعِ المدنيِ في الحَدِّ من هذه الظاهرة⁸⁵.

المطلب الثاني

الآليات القانونية الردعية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام

تعدُّ الآليات الردعية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام حَجَرَ الأساسِ لضمانِ الحوكمة الرشيدة وفعالية ونجاعة المرفق العام، إلَّا أنَّ هذا المجالَ قد يصبُحُ عُرضَةً لمخاطر الفسادِ ممَّا يهددُ المرفق العامَ ويُعيقُ تحقيقَ الأهدافِ المنتظرةِ من هذه الخدمات. لذلك لقد إهتمتُ مختلف الدولِ بوضعِ آلياتٍ قانونيةٍ ردعيةٍ لمكافحة الفسادِ الإداري في مجالِ تفويضِ المرفق العام، إذ سنتطرقُ إلى تشديدِ العقوبات (الفرع الأول) تفعيلِ دورِ القضاء (الفرع الثاني) تعزيزِ التعاونِ الدولي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تشديد العقوبات

يعدُّ الفساد الإداري آفةً خطيرةً تُهددُ كيانَ الدولةِ وتُعيقُ مسيرةَ التنميةِ، ويُمثلُ تفويضَ المرفق العامِ أحدَ المجالاتِ الأكثرِ عرضةً لممارساتِ الفسادِ ممَّا يؤدي إلى هدرِ المال العامِ وإهدارِ الفرصِ وقللةِ الثقةِ في المؤسساتِ. ولذا فإنَّ تشديدَ العقوبات على جرائمِ الفسادِ الإداري في مجالِ تفويضِ المرفق العامِ يُعدُّ خطوةً ضروريةً لتخويفِ المخالفين الذين يَنتمكونَ مبادئِ

⁸⁵ أنظر نص المادة 15 من قانون 01_06، المرجع السابق.

النزاهة ويسعون للحصول على مكاسب غير مشروعة، فسعت الكثير من الدول لمكافحة الفساد عن طريق تشديد العقوبات كالغرامات المالية وعقوبة الحبس من عشرة (10) إلى عشرين (20) سنة إذا كان الجاني من أحد الفئات المذكورة في المادة 48 من قانون 06_01⁸⁶ وهي :

1. القاضي:الذي يتمثل في قضاة مجلس المحاسبة، قضاة النظام العادي والإداري وأعضاء مجلس المحاسبة، أعضاء مجلس الدستوري.
2. الموظف:الذي يُمارس وظيفة عليا في الدولة وهم الذين تم تعيينهم بمرسوم رئاسي والذين يُديرون منصب نائب مدير في الإدارة المركزية لوزارة أو الإدارة الغير المركزية أو الجماعات المحلية.
3. الضابط العمومي
4. الضابط أو عون الشرطة القضائية : هم الضباط الذين ينتمون إلى فئة الضبطية القضائية حسب المادة 15⁸⁷ من قانون الإجراءات الجزائية وأعاون الضبطية القضائية حسب المادة 19 من قانون الإجراءات الجزائية⁸⁸.
5. من يُمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية : وهم رؤساء الأقسام والمهندسون، الأعاون الفنيون والتقنيون المُختصون في الغابات، وحماية الأراضي وإستصلاحها حسب المادة 21 من قانون الإجراءات الجزائية، وبعض الموظفين، أعاون الإدارة والمصالح العمومية⁸⁹ حسب المادة 27 من قانون الإجراءات الجزائية كأعاون الجمارك، أعاون الضرائب، والأعاون التابعين لوزارة التجارة المكلفين بضبط ومُعاينة المخالفات المتعلقة بالمنافسة، والممارسات التجارية⁹⁰.

⁸⁶أنظر نص المادة 48 من قانون 06_01، المرجع السابق.

⁸⁷ أنظر نص المادة 15 من الأمر رقم 66_155، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن بقانون الإجراءات الجزائية، ج.ج.ج. عدد 40، صادر في 8 جويلية 1966، معدل ومتمم بالقانون رقم 06_22 مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر. عدد 84، صادر في 24 ديسمبر 2006.

⁸⁸أنظر نص المادة 19 من الأمر رقم 66_155، المرجع السابق.

⁸⁹أنظر نص المادة 21 من الأمر رقم 66_155، نفس المرجع.

⁹⁰ أنظر نص المادة 27 من الأمر رقم 66_155، المرجع السابق.

6. موظفو أمانة الضبط.

7. عضو في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته : وهي الهيئة التي تم إستحداثها مؤخراً بموجب المادة 17 من قانون 01_06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أين تم تحديد تشكيلتها حسب المادة 18 من قانون 01_06 وكيفيات سيرها بموجب المرسوم 01_06. 413_91

_الإعفاء من العقوبة: يتم الإعفاء من العقوبة حسب المادة 49 من قانون 01_06 التي تنص على أن يستفيد من العذر المعفي من العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات كل الفاعل أو الشريك الذي بلغ السلطات الإدارية والقضائية أو الجهات المعنية كمصالح الشرطة القضائية عن الجريمة ويساعد في الكشف عن مرتكبيها ومعرفتهم بشرط أن يتم التبليغ قبل مباشرة إجراءات المتابعة أي قبل تحريك الدعوى العمومية.⁹²

الفرع الثاني

تفعيل دور القضاء

يَلْعَبُ القضاء دوراً محورياً لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام . وذلك من خلال دور القاضي العادي والقضاء الإداري. وإنشاء جهاز قضائي قوي ونزيه خالٍ من كل الأشياء التي تؤثر في عمله، إذ يجب على السلطة التنفيذية احترام كل الأحكام الصادرة منه⁹³ التي تقضي على الفساد بشتى أشكاله .

⁹¹ أنظر نص المادتين 17، 18 من قانون رقم 01_06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فيفري سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (ملغى) بموجب المادة 39 من قانون رقم 08_22، مؤرخ في 5 ماي 2022، ج.ر، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

⁹² أنظر نص المادة 49 من قانون 01_06، المرجع السابق.

⁹³ سماح السيد عبد الجليل ، " الفساد الإداري مفهومه وأسبابه وآليات القضاء عليه، "المجلة العربية للأدب والدراسات الإنسانية، مجلد 5، عدد 19، 2021، ص 292.

أولاً: رقابة القاضي الإداري

تعتبر الرقابة القضائية أداة حاسمة في مكافحة الفساد، خاصة في مجال تفويض المرفق العام، والقاضي الإداري يلعب دوراً محورياً في ضمان الشفافية والمساءلة عند منح تفويضات تشغيل أو إدارة المرافق العامة. والتأكد من قانونية الإجراءات، ومراجعة القرارات الإدارية، والتحقيق في الفساد، وفرض العقوبات، وضمان حقوق المواطنين.

من أجل إبرام العقد تقوم الإدارة بمجموعة من القرارات الإدارية التي تسمى بالقرارات المنفصلة عن التفويض كقيام السلطة المفوضة بإصدار قرار الإقصاء من التأهيل على أساس عدم المطابقة، قرار منح التفويض، قرار فسخ العقد هذه السلوكيات تعد قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بإلغاء أمام جهة القضاء الإداري يتم إلغاء القرار المنفصل لعدم اختصاص السلطة التي اتخذته أو الانحراف بالسلطة، إذ يختص القاضي الإداري في الفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية ذات الصلة بعملية الإبرام أثناء التنفيذ أو الانتهاء والبحث عن مدى مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم مشروعيتها وإذا تم التأكد من عدم مشروعيتها يقوم بإلغائها بحكم قضائي.

إذ أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بين كيف يتم حل النزاعات التي تكون في إجراءات المنافسة، الإشهار أثناء إبرام العقود الإدارية، إذ تقوم المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاص مكان إبرام العقد أو تنفيذ بإخطار في حال الإخلال بالتزامات المنافسة، الإشهار في مجال إبرام العقد إذ بعد الإعلان عن العقد يمكن للمحكمة الإدارية المختصة أن تبين أن هناك إخلال في الالتزامات تأمر بتأجيل إبرام العقد إلى غاية الانتهاء من الإجراءات ولمدة لا تتجاوز عشرون (20) يوماً.

وعلى مستوى المحكمة الإدارية المختصة، بأمرٍ من قاضي الإستعجالِ الجهة المتسببة في الإخلال بالتزامات المنافسة، الإشهار أن يحدد له المدة القانونية التي يجب أن يمثل فيها⁹⁴

ثانياً: رقابة القاضي العادي:

يقوم القاضي العادي بدور حيوي في مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام من خلال ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث يتولى فحص مدى مشروعية القرارات والتصرفات الإدارية المتعلقة بتفويض المرافق العامة، وذلك لضمان التزامها بالقوانين واللوائح وعدم إساءة استخدام السلطة، بالإضافة الى التأكد من تحقيق مبادئ الشفافية والنزاهة والمصلحة العامة في عملية التفويض، مع اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لمساءلة ومعاقبة المسؤولين عن أي تجاوزات أو فساد مكتشف.

القواعد العامة تتطلب أنه لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير إلا بنصٍ فالأفعال كلها مبررة إلا ما تم تجريمها بواسطة القانون إذ يجب أن نتوقف على الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية ومعرفة مدى التطابق مع عقود تفويض المرفق العام. فنصت المادة 26 من قانون 01_06 " كل موظف عمومي يمنح عمداً للغير امتياز غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو إتفاقية أو صفقة أو ملحق مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المرشحين وشفافية الإجراءات " ⁹⁵. أين قام المشرع الجزائي بجرم فعل الحصول على امتيازات غير مبررة.

الهدف منه هو ضمان المساواة بين المرشحين إذ بطبيعة الحال أن عملية إبرام عقود تفويض المرفق العام تتم من قبل موظف عمومي والركن الإجرامي لهذه الجريمة يتمثل في قيام الموظف بإبرام عقد أو إتفاقية أو ملحق مخالفاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمساواة بين المرشحين وشفافية الإجراءات. إذ أن المشرع لم يقتصر هذه الجريمة على

⁹⁴كويبي الهاشحي، مزاري عبد الغني، الآليات التكميلية لتفعيل تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2023، ص 36-37.

⁹⁵ أنظر المادة 26 من القانون 01_06، السالف الذكر.

الصفقة بل جاءت عامة دون تمييز نوع العقود التي تبرمها الإدارة والتي تكون عقود تفويض المرفق العام منها .

فعلى المشرع أن يُراعي خصوصية عقود تفويض المرفق العام لأن ليس الغرض من التقيّد بمبادئ المنافسة والشفافية ليس تقييد الإدارة بل زيادة الشفافية إلى إجراءات المنح، إذ تبقى سلطة الاختيار والتفاوض للإدارة ذلك لأن السلطة المفوضة تتمتع بسلطة إنشاء المرافق العامة وتنظيمها ومن ثمّ تحدّد وسائل إدارتها.⁹⁶

الفرع الثالث

تعزيز التعاون الدولي

يُعتبرُ التعاون الدولي من بين القضايا التي سُعيَتْ لمكافحة الفساد إذ حظيت باهتمام كبير من قبل أغلبية الدول. إذ هو الأساس لضمان تحقيق مبدأ الشفافية وتحقيق الاستقرار في مختلف الميادين. إذ أنّ هذا التطور في الآونة الأخيرة أصبح متطوراً وذلك من خلال إبرام العديد من الاتفاقيات سواء على المستوى الإقليمي التي من بينها اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد تحت إشراف منظمة الدول الأمريكية، سعت إلى وضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانوناً لأطرافها، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد، واتفاقية مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية ضد الرشوة، اتفاقية الإتحاد لمنع الفساد وممارسته، اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبنك التنمية الآسيوي ضد الفساد⁹⁷

أمّا على المستوى الدولي من بينها اتفاقية الأمم المتحدة التي سعت إلى مكافحة الفساد ويكون التعاون في المجالات التالية:

⁹⁶كويسي الهاشي، مزارى عبد الغني، المرجع السابق، ص 38-39.

⁹⁷ثامري عمر، التعاون الدولي في مكافحة الفساد، مداخلة أقيمت باليوم الدراسي حول جرائم الفساد في الجزائر الواقع (و الحلول)، حول (جرائم الفساد، مكافحة الفساد، استرداد الموجودات والعائدات الإجرامية، التعاون الدولي لمكافحة الفساد)، جامعة أحمد دراية أدرار، يوم 29 فيفري 2008، ص2، منشور.

تسليم المجرمين: الذي يعدُّ أهمَّ المواضيع التي تُجسِّدُ التعاونَ بين الدول لمكافحة الفساد حسب الاتفاقية. خاصةً أنَّ المجرمين بعدما أن تمَّ اكتشاف أمرهم أو قبل ذلك يسعون إلى الهروب، إذ سعت الدول إلى قيام نظامٍ فعَّالٍ لتسليم المجرمين والمُتهمين وشروط تسليمهم وذلك حسب المادة 44 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁹⁸.

المساعدة القانونية: تعدُّ هذه المساعدة من الوسائل التي يمرُّ بها هذا التعاون لمكافحة جرائم الفساد الإداري والجرائم العابرة للحدود ومُتابعة المُرتكبين. إذ أكدت المادة 46 الفقرة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية ومكافحة الفساد على إلزامية تقديم أكثر قدرٍ ممكنٍ من المساعدة القانونية المُتبادلة في التحقيقات والمُلاحقات والإجراءات القضائية المُتصلة بالجرائم المشمولة لهذه الاتفاقية⁹⁹، إذ يجوز طلب المساعدة القانونية المُتبادلة للأغراض التالية منها حسب المادة 46 الفقرة 3

- الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص.
- تبليغ المستندات القضائية.
- تنفيذ عمليات التفتيش و الحجز و التجميد.
- فحص الأشياء و المواقع الخ.¹⁰⁰

تمَّ الذكر في الفقرة 4 و 8 من هذه المادة على أنَّه يمكن للدول المساعدة القانونية ولو بدون طلبٍ منها، وعدم جواز رفض المساعدة بحجبة السرية المصرفية التي تؤدي إلى عرقلة التعاون لمكافحة الفساد¹⁰¹.

⁹⁸ أنظر نص المادة 44 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك رقم 4_58، يوم 31 أكتوبر سنة 2003، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 128_04، مؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ج ر.ج. ج، عدد 26، صادرة بتاريخ 5 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل 2004، ص 12.

⁹⁹ أنظر نص المادة 46 الفقرة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة، المرجع السابق.

¹⁰⁰ أنظر نص المادة 46 الفقرة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة، نفس المرجع.

¹⁰¹ أنظر نص المادة 46 الفقرة 4 و 8 من اتفاقية الأمم المتحدة، المرجع السابق.

_ التعاون في مجال نفاذ القانون : حسب المادة 48 من الاتفاقية ضرورة وجود تعاون وتعزيز فعالية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ذلك من تسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة لوقف المجرمين قبل الإفلات. إذ أن هذه المعلومات يمكن أن تكون ذات علاقة بمسائل جنائية كحركة الأموال، الأشخاص حركة المعيدات والأدوات المستخدمة في هذه المسائل الجنائية.¹⁰²

_ استرداد الموجودات والعائدات: يعتبر هذا الموضوع من المبادئ التي ركزت عليه الاتفاقية وعلى وجوب التعاون بين الدول على تحقيقه وذلك في المادة 51 من الفصل الخامس من الاتفاقية إذ بينت هذه المادة التدابير اللازم اتخاذها للقيام بالإسترداد المباشر للممتلكات وفقاً لقانونها الداخلي. تقديم تسهيلات بسماع الدولة الطالبة برفع دعوى مدنية لإثبات حق الممتلكات لدى الجهات المختصة ثم اتخاذ تدابير لازمة تأذن محاكمها من ارتكب أفعال مجرمة بدفع تعويض للدولة الطالبة.¹⁰³

أمّا بخصوص آليات استيراد الممتلكات قد أشارت إليها المادة 54 من الاتفاقية على ضرورة اتخاذ تدابير للمصادرة والتدابير اللازمة في حالة عدم وجود إدانة جنائية، واتخاذ تجميد أو حجز الممتلكات بناءً على أمر تجميد أو أمر حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة في الدولة الطالبة، لكن بشرط وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات وأن هذه الممتلكات في الأخير ستخضع لأمر المصادرة حيث أن هذا التعاون الذي يدعوا إلى المصادرة يمكن رفضه أو إلغائه في حال ما لم يتم إرسال أدلة كافية من قبل الدولة الطالبة.¹⁰⁴

¹⁰² أنظر نص المادة 48 من اتفاقية الأمم المتحدة، المرجع السابق.

¹⁰³ أنظر نص المادة 51 من الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة، نفس المرجع.

¹⁰⁴ أنظر نص المادة 54، من اتفاقية الأمم المتحدة، المرجع السابق.

المبحث الثاني

هيئات مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام

ظَلَّتْ مكافحة الفساد محلَّ اهتمامِ السلطاتِ العمومية التي قامت بإصلاحاتٍ مؤسَّساتية وقانونية مهمة بهدف تعزيز مبادئ سيادة القانون وتحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في إدارة الشأن العام.¹⁰⁵ إذ يلعبُ تفويض المرفق العام دوراً هاماً في تعزيز كفاءة الإدارة العمومية وتحقيق التنمية الاقتصادية، لكن نظراً لتطور ظاهرة الفساد سعت الدول إلى إنشاء أجهزة لمحاربة هذه الآفة، لذلك نجد قانون 01_06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنصُّ في بابها الثالث إنشاء هيئة وطنية للوقاية، إضافةً إلى هيئات مساهمة في الوقاية من هذه الآفة التي بدورها تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والحدِّ من إهدار المال العام، وكذا ديوان المركزي لقمع الفساد الذي أتى هو الآخر بدوره في تعزيز النزاهة، الشفافية ومكافحة الفساد. حيث قسمنا هذا المبحث إلى هيئات رئيسية كالديوان المركزي لقمع الفساد والسلطة العليا للشفافية (المطلب الأول) وهيئات ثانوية كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الهيئات الرئيسية

موضوع مكافحة الفساد يشكل قضيةً جوهريةً على أجندة الحكومات والمنظومات المهتمة، إذ لا يمكن تحقيق التنمية في ظلِّ انتشارها ويتطلبُ زيادةً في الجهود الرسمية وغير الرسمية وتفعيل آليات الرقابة والاحترام للحريات¹⁰⁶، إذ سعت الدول إلى بذل جهدٍ من

¹⁰⁵ MOUKHNACHE NARIMÉNE, "La Haute Autorité De La Transparence, De Prévention et De La Lutte Contre la Corruption: une Institution Constitutionnelle!", RARJ, vol 13, n°02, 2022, p 810.

¹⁰⁶ عاشوري وهيب، الآليات القانونية للوقاية من الفساد المالي في القطاع الخاص - حالة الجزائر نموذجاً - في (فعالية الآليات و الأجهزة المختصة في مكافحة جرائم الفساد والوقاية منه في الجزائر)، ط1، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، جامعة محمد أمين دباغين، الجزائر، 2022، ص122.

خلال إنشاء أجهزة وهيئات للتصدي لهذه الآفة كالهيئات الرئيسية التي تقوم بمهام الوقاية من الفساد في المرافق العامة، إذ سنتعرف على الهيئات الرئيسية التي تتمثل في الديوان المركزي لقمع الفساد (الفرع الأول) والسلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الديوان المركزي لقمع الفساد

يُعدُّ الديوان المركزي الذي أنشأ بموجب الأمر 05_10 المتتم للقانون 01_06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أداة هامة في مكافحة الفساد عامة وفي مجال تفويض المرفق العام خاصة، وهو مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية منصوص عليه في المادة 02 من المرسوم الرئاسي 11-426 ويكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد.¹⁰⁷

أولا: تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

يتشكل الديوان المركزي لقمع الفساد حسب ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي (11_426) من:

- ضباط أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أعوان عموميون ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.
- مستخدمي الدعم التقني والإداري.¹⁰⁸

كما نجد المادة 09 من نفس المرسوم نصت على أنه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءة أكيدة في مجال مكافحة الفساد.¹⁰⁹ كذلك يمكن للديوان المركزي أن يستفيد عند الضرورة من مساهمة ضباط الشرطة القضائية التابعين

¹⁰⁷ أنظر نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 11_426، مؤرخ في 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج. ر، عدد 68، صادر في 2011.

¹⁰⁸ أنظر نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 11_426، المرجع السابق.

¹⁰⁹ أنظر نص المادة 9 من المرسوم الرئاسي 11_426، نفس المرجع.

لمصالح الشرطة القضائية وذلك ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 20 من المرسوم الرئاسي (426_11).¹¹⁰

ثانيا : اختصاصات الديوان المركزي لقمع الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق

العام

يبرز الديوان المركزي لمكافحة الفساد ككيان فريد يتمتع باختصاصات واسعة تميزه عن سابقه من أجهزة مكافحة الفساد. وتكمن ميزة الديوان الأساسية في منحه اختصاصات ومهام ذات طابع قمعي، تهدف إلى تفعيل مهام ضباطه بشكل مباشر، وتشمل هذه الصلاحيات تعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية، مما يمكن الديوان من تحقيق مهامه الموكلة إليه بكفاءة وفعالية. وتتلخص أهم اختصاصات الديوان المركزي لمكافحة الفساد الإداري التي تم تحديد صلاحياته ضمن المادة 5 من المرسوم 426-11 كما يلي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها.
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية.
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.
- يمكن للديوان بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقاً، أن يوصي السلطة السلمية باتخاذ كم إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي مَوْضِعَ شبهة في وقائع التعلق بالفساد وهذا لا يعدو أن يكون مجرد رأي بعد أخذ رأي النيابة العامة طبعاً¹¹¹

¹¹⁰ أنظر نص المادة 20 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 426_11، المرجع السابق.

¹¹¹ بن عيسى نصيرة، لعويجي عبد الله، "الديوان المركزي لقمع الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 08، عدد 02، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2021، ص 599.

يلعبُ الديوان المركزي دوراً هاماً لقمع الفساد في مجال تفويض المرفق العام بهدف ضمان حسن سير عمليات التفويض، ومنع أي ممارسات فساد أو مخالفات قد تنجم عنها، ويبرزُ مجال تدخل الديوان حسب المواد من 25 إلى 47 من قانون 01_06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نجد أنه يختص في:

- التحقيق في جرائم الفساد المتعلقة بتفويض المرفق العام المرتبطة باستغلال الوظيفة.
- إبرام عقود مخالفة للقانون.
- أخذ فوائد بصفة غير مشروعة.
- إستغلال النفوذ في مجال تفويض المرفق العام .
- عدم التصريح والتصريح الكاذب بالممتلكات للأعوان الإداريين والعموميين.
- الإعفاء والتخفيض الغير القانوني في الضريبة والرسم.

مجمل القول يكمن دور الديوان المركزي في التحري والتحقيق في جرائم الفساد ومعاينتها¹¹².

منه لا يملك الديوان المركزي لقمع الفساد الإداري اختصاصات مباشرة تتعلق بتفويض المرفق العام، وتعود مسؤولية تفويض المرفق العام إلى السلطة التنفيذية ممثلة في الجهة صاحبة الاختصاص، وذلك وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها ومع ذلك يلعبُ الديوان دوراً هاماً في مجال مراقبة عمليات تفويض المرفق العام من خلال:

رصد أي مخالفات أو تجاوزات قد تُصاحبُ عمليات التفويض، التحقق من سلامة الإجراءات المتبعة في هذا المجال، وضمان احترام مبادئ الشفافية، والنزاهة والمساءلة. كما يمكن للديوان المركزي لقمع الفساد الإداري بتقديم باقتراحات وتوصيات للجهات المعنية بهدف تحسين آليات تفويض المرفق العام، وإحالة أي ملفات فساد تتعلق بتفويض المرفق العام إلى الجهات القضائية المختصة. وبشكل عام يُساهم الديوان المركزي لقمع الفساد الإداري في

¹¹²أنظر نص المواد من 25 إلى 47 من قانون 01_06، المرجع السابق.

ضمان أن تتم عمليات تفويض المرفق العام بطريقة سليمة وشفافة بعيدة عن أي ممارسات فاسدة.

ثالثاً : تقييم دور الديوان المركزي لقمع الفساد

أنشأ المشرع الجزائري الديوان المركزي لقمع الفساد لمكافحة ظاهرة الفساد المستشرية، ومنحه اختصاصات واسعة للبحث والتحري . ولكن تعد هذه الاختصاصات مُقيدة بتبعية الديوان لوزير العدل، مما يثير تساؤلات حول مدى استقلاليته وفعاليتها في تحقيق أهدافها و هو يُجادلها البعض بأن تبعية الديوان تُهدد استقلاليته وتُعرضه للضغوط من قبل السلطة التنفيذية، مما قد يُعيق عمله ويُؤثر على نزاهته ويُطالب هؤلاء بمنح الديوان استقلالية تامة لضمان حياديته وكفاءته في مكافحة الفساد.

يُعاني الديوان من نقص في كفاءة عمله لمحدودية صلاحياته، حيث لا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مما يترتب على ذلك عدم قدرته على القيام بواجباته بشكل كامل، خاصة فيما يتعلق بالبحث والتحري عن جرائم الفساد. وتعتبر الشخصية المعنوية والاستقلال المالي من أهم الضمانات لضمان استقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية كما يعاني أيضاً من عدم امتلاكه لحق التقاضي، حيث يتم تمثيله أمام الجهات القضائية من قبل النائب العام. فيشكل ذلك عائقاً كبيراً أمام قدرة الديوان على مكافحة الفساد بشكل فعال، حيث يحد من قدرته على ملاحقة المتهمين والتحقيق في جرائم الفساد دون تدخل خارج¹¹³

الفرع الثاني

السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار مكافحة الفساد أنشأت للدولة العديد من الهيئات كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذ من أبرز هذه الهيئات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد التي أنشأت سنة 2006 بموجب قانون رقم 01_06 تحت تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذ نص

¹¹³ بوخاري يوسف، شويشة محمد زياد، النظام القانوني لهيئات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة و المؤسسات ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور 1، الجلفة، 2021، ص

عليها المؤسس الدستوري لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ أصبح في التعديل الدستوري لسنة 2020 تسمى بالسلطة العليا للشفافية أين أصبحت مستقلة لا تتبع أي سلطة. وتحدد تشكيلتها وصلاحياتها بموجب قانون مخالف للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ألا وهو قانون 08_22

أولاً: تشكيلة السلطة العليا و تنظيمها

تتشكل السلطة العليا من جهازين :

- رئيس السلطة العليا: والذي يعينه رئيس الجمهورية لعُهدَة مُدتها خمس (5) سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة وحددت صلاحيته ومهامه المادة 22 من قانون 08_22¹¹⁴
- مجلس السلطة العليا : والذي يتكون من 12 عضوٍ يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد، وتنتهي مهامه بنفس الأسلوب (3 من اختيار رئيس الجمهورية، 3 قضاة واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس المحاسبة وواحد من مجلس الدولة، 3 شخصيات مستقلة و3 شخصيات من المجتمع المدني يُختارون من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني).

بالإضافة إلى تولّي أمانة المجلس الأمين العام للسلطة العليا.

تلعب السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته دورًا هامًا في التبليغ عن جرائم الفساد، حيث نصت المواد 11، 10، و12 من القانون رقم 08-22 المتعلق بتنظيم هذه السلطة على حقها في إخطار النيابة العامة عند توفر معلومات حول جريمة من جرائم الفساد لتحريك الدعوى العمومية¹¹⁵.

¹¹⁴ أنظر نص المادة 22 من قانون 08_22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

¹¹⁵ أنظر نص المواد 10 11 12 من قانون 08_22، المرجع السابق.

ثانياً: اختصاصات السلطة العليا للشفافية

كون السلطة العليا للشفافية سلطةً مستقلةً تتمتعُ بالشخصية المعنوية، الاستقلال المالي والإداري فإنّها تسعى إلى تحقيق النزاهة والشفافية في تسيير الشأن العام، وتقوم بصلاحيات نصت عليها المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 :

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- متابعة، تنفيذ ونشر ثقافة الشفافية، الوقاية و مكافحة الفساد .
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها .
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة تعزيز مبادئ الشفافية، الحكم الراشد والوقاية و مكافحة الفساد.¹¹⁶

¹¹⁶ أنظر نص المادة 205 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96_438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج. العدد 76، الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 02_03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج. ر. ج. ج. العدد 25، الصادر بتاريخ 14 أبريل 2002، و المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08_19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. ج. العدد 63، الصادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008، و المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 16_01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج. العدد 14، الصادر 7 مارس سنة 2016، المعدل و المتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20_442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر. ج. ج. العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

- إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتقرير سنوي حول نشاطها يُرفع إلى رئيس الجمهورية مع إعلام الرأي العام بمحتواه.¹¹⁷
- استقبال التبليغات والإخطارات المكتوبة والموقعة التي تحتوي على كل عناصر الواقعة وما يدل فيها عن هوية الجاني من طرف أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد، وتتم حماية المبلغ.¹¹⁸
- توجه توصيات قصد اتخاذ إجراءات التي من شأنها وضع حد للانتهاكات المبلّغة بها، وعلى المؤسسات المعنية الرد برفع تقرير، وفي حال عدم الرد تُلزم السلطة المؤسسة بتنفيذ التوصيات أو تقوم بتبليغ الأجهزة المختصة لاتخاذ الإجراءات المناسبة.¹¹⁹
- اتخاذ التدابير المناسبة في حال تبليغها بأي انتهاكات أو وجود خرق ما للقواعد المتعلقة بالنزاهة.¹²⁰
- تقديم تقرير لوكيل الجمهورية بغرض استصدار تدابير اتجاه موظف تدور حوله شبهة الإثراء الغير المشروع عن طريق محضر قضائي، بالإضافة إلى إخطار النائب العام المختص إقليمياً ومجلس المحاسبة بجميع الوثائق والمعلومات في حال الشبهة الجنائية كل بحسب اختصاصه.¹²¹

¹¹⁷ أنظر نص المادة 4 من القانون رقم 08_22، المرجع السابق.

¹¹⁸ أنظر نص المادة 6 من القانون رقم 08_22، نفس المرجع.

¹¹⁹ أنظر نص المادة 9 من القانون رقم 08_22، المرجع السابق.

¹²⁰ أنظر نص المادة 10 من القانون رقم 08_22، نفس المرجع.

¹²¹ أنظر نص المادة 11 و 12 من القانون رقم 08_22، المرجع السابق.

المطلب الثاني

هيئات ثانوية

يُشكل الفساد ظاهرة انتشرت بشكلٍ واسعٍ خلال السنوات الأخيرة طالت مختلف قطاعات المجتمع.¹²² إذ سعت إلى قيام هيئات للتصدي لهذه الآفة كالهيئات الثانوية، إذ تقوم الهيئات لمكافحة الفساد بدور هامٍ الشفافية والمساءلة في مجال تفويض المرفق العام، إذ تعمل هذه الهيئات على منع وقوع الفساد من خلال الرقابة على عمليات التفويض والتحقيق في حالات وجود الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ المخالفين، إذ سنتطرق إلى مجلس المحاسبة (الفرع الأول) والمفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مجلس المحاسبة

يُعد تأسيس هذا المجلس لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 190 من دستور 1976 وكذلك نص عليه دستور 1989 في المادة 160 منه، ودستور 1996 في المادة 170¹²³، إذ يُعرف بأنّه هيئة عليا مستقلة مكلفة برقابة تنفيذ القوانين والميزانية العامة للدولة ذلك من خلال رقابة المالية، رقابة الأداء والمشاريع. حيث أنّه مرّ بمراحلٍ ساهمت في بروز دوره، إلاّ أنّه واجه بعض التحديات من أهمّها التراجع عن بعض اختصاصاته سنة 1990 بموجب القانون رقم 90/32 ممّا أدى إلى ضيق نطاق اختصاصاته.

¹²² مخناش كزّة ، أجهزة مكافحة الفساد في الجزائر (طبقا للتعديل الجديد لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته) في (فعالية الآليات و الأجهزة المختصة في مكافحة جرائم الفساد و الوقاية منه في الجزائر) ، ط1، ألفا للوثائق النشر والتوزيع ، جامعة منتوري قسنطينة1، الجزائر ، جانفي 2022 ، ص 102 .

¹²³ صرياك مسعودة ، طرق الوقاية من الفساد وأساليب مكافحته ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق ، تخصص قانون جنائي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ، 2023 ، ص 109 .

أعاد المشرع الجزائري الإعتبار لمجلس المحاسبة سنة 1995 ثم وسَّع صلاحياته الرقابية ليشمل الأموال العمومية. كما قام المشرع بتفعيل دور المجلس في مكافحة الفساد سنة 2010 من خلال توسيع صلاحياته ومجال تدخله¹²⁴.

كون مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة تتمتع بدور رقابي شامل على تنفيذ العمليات المالية المرخص بها، بما في ذلك تلك المنجزة في إطار اتفاقيات تفويض المرفق العام. والذي بدوره يهدف إلى مكافحة أي جريمة قد تؤثر على تنفيذ هذه الاتفاقيات، وذلك من خلال إرساء قواعد وإجراءات رقابية صارمة¹²⁵ إذ سنتطرق إلى:

أولاً: رقابة مجلس المحاسبة لتفويض المرفق العام

نصت المادة 170 من دستور 1996 في الفصل الأول من الباب الثالث على أن يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية والمرافق العمومي.

يُعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية يعدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط عمله جزاء تحقيقاته¹²⁶ إذ يُعتبر مجلس المحاسبة هيئة إدارية يتمتع بصلاحيات رقابية واسعة في الهيئات العمومية مهمة مكافحة الفساد وكذلك مكلفة بإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام حسب المادة 6 من تنظيم الصفقات العمومية حيث يبرز لنا أن رقابة مجلس المحاسبة في مجال تفويض المرفق العام والصفقات العمومية من خلال ضبط وكشف المخالفات المالية.

¹²⁴ صرياك مسعودة ، المرجع السابق، ص ص 109- 110.

¹²⁵ بودي أمين ، بوضياف صلاح الدين ، المرجع السابق ، ص 77

¹²⁶ أنظر نص المادة 170 من الدستور الجزائري 2020، المرجع السابق.

1_ التفتيش والتحقيق والتحري

يُكلف مجلس المحاسبة بمراجعة جميع الوثائق المالية والمحاسبية التابعة للمصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك للتأكد من سلامة الإجراءات المالية وتقييم أداء تلك الجهات، ويقوم المجلس بإجراء التحقيقات اللازمة، والتواصل مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، وذلك وفقاً للمادة 55 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم¹²⁷ إذ يقوم المجلس بفحص جميع الجداول، البيانات والسجلات التحصيل، الصّرف والعمل على كشف الإهمال الذي يؤثر على الجانب المالي ويأخذ بعين الاعتبار مدى تحقيق القواعد القانونية أثناء إبرام الاتفاقية كذلك يقوم بالبحث والتحري مدى تلائم تطبيق تفويض المرفق العام والبحث في طرق إبرامها فالمجلس يُراقب إبرام اتفاقية تفويض المرفق وطرق اختيار المتعامل المتعاقد ومراقبة توقيع وتنفيذ الصفقة والتفويض.¹²⁸

2_ الدقة والفحص

يقوم هذا النوع من الرقابة على الحفاظ على الإيرادات التي تكون من خلال تدفق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الموجودة في ميزانية وحسابات ميزانية المؤسسة العمومية، إذ من حق مجلس المحاسبة التدقيق بالرقابة الذي يكون إما في مقر المجلس أو مقر الهيئة الخاصة لرقابة.¹²⁹

¹²⁷ أنظر نص المادة 55 من الأمر رقم 20_95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، المعدل و المتمم بموجب الأمر 02_10، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، ج.ر.، عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.

¹²⁸ بودي أمين، بوضياف صلاح الدين، المرجع السابق، ص 79.

¹²⁹ نفس المرجع، ص 79.

ثانياً: مجالات تدخل مجلس المحاسبة لمكافحة الفساد في مجال تفويض المرفق العام

تم توسيع رقابة مجلس المحاسبة لمكافحة الفساد في مجال تفويضات المرفق العام لتشمل فحص وتدقيق ومراجعة مختلف العمليات المالية التي ترتبط بكيفية تسيير الأموال والموارد العمومية من طرف الموظفين العموميين.¹³⁰

1_ رقابة نوعية التسيير

تُعتبر رقابة نوعية التسيير عملية شاملة تشمل كافة جوانب نشاط الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وذلك للتأكد من إتباعها للأساليب المحددة في تسيير الأموال العمومية. ويُكلف بمجلس المحاسبة بموجب المادة 69 من الأمر رقم 95-20 مهمة مراقبة نوعية تسيير الهيئات ومصالح العمومية¹³¹، وذلك بهدف مكافحة الفساد وتعزيز آليات الرقابة وحماية الصفقة وتفويض المرفق العام من الفساد، من خلال تقديم التوصيات اللازمة.¹³² ويتولى مجلس المحاسبة مراقبة شروط منح واستخدام الإعانات والمساعدات المالية المقدمة من قبل الدولة والجماعات المحلية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته¹³³

2_ إحالة المكلف إلى النيابة العامة: يتولى مجلس المحاسبة مهمة مراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وعند رصده لأي مخالفات أو تجاوزات، يقوم بإرسال الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة. وخلال عمليات المراقبة، يحرص مجلس المحاسبة على رصد أبرز المخالفات الإدارية المتكررة، مثل:

- إبرام طلبات تخصص لها اعتمادات في الميزانية دون الحصول على الموافقات اللازمة.
- اللجوء غير المبرر لإجراء التراضي بدلاً من المنافسة العادلة.

¹³⁰ بودي أمين، بوضياف صلاح الدين، المرجع السابق، ص79.

¹³¹ أنظر نص المادة 69 من الأمر رقم 95_20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

¹³² بودي أمين، بوضياف صلاح الدين، المرجع السابق، ص80.

¹³³ بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، د ط، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص101.

• الغياب الكلي أو الجزئي لبنود المراجعة في عقود الصفقات .
وفي حال رصد مجلس المحاسبة لمخالفات تلحق ضرراً بالخزينة العمومية، فإنه يُطلع وزير العدل على ذلك لاتخاذ الإجراءات المناسبة¹³⁴.

الفرع الثاني

المفتشية العامة للمالية

تُعد المفتشية العامة للمالية جهاز إداري تابع لوزارة المالية، مُكلف بمراقبة مالية الدولة والجماعات المحلية وجميع المؤسسات المستفيدة من مساعدات الدولة، وذلك من خلال مُراجعة التسيير المالي والمحاسبي له.

أولاً: تنظيم هيئة المفتشية العامة

تخضع المفتشية العامة لنظام تم تحديده بموجب مرسوم رئاسي صدر في عام 2021. يتولى المفتش العام الإشراف على المفتشية ويخضع مباشرة لرئيس الجمهورية. يختار المفتش العام مُساعديه من بين المُفتشين الرئيسيين والمُفتشين، ويمكنه أيضاً الحصول على مساعدة من المكلفين بالدراسات والمخلصات ورؤساء الدراسات، وكذلك المستخدمين الإداريين والفنيين ويتم تعيين المفتش العام وفقاً للإجراءات الخاصة بالتعيين في المناصب العليا. يقوم المفتش العام بتوزيع المهام بين المفتشين بعد أن يُحدد رئيس الجمهورية برنامج عمل المفتشية العامة بناءً على اقتراح من المفتش العام نفسه. وتُعتمد الهيئة التفتيشية على تنظيم يُعبر عن اهتمام كبير بالبنية الكلاسيكية للإدارة ويسهر على مهمة التفتيش ومراقبة مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، ومهمة التفتيش، المراقبة وتدقيق المقاولات والمؤسسات والمصالح العمومية، ومهمة تقييم المشاريع العامة والدراسات. وبالتالي فهي جهاز مركزي يمتد نشاطه إلى جميع القطاعات العامة باستثناء قطاعي الدفاع والقضاء. وهكذا تُشكل المفتشية العامة أحد أهم الهيئات الرقابية بالنظر إلى طبيعة اختصاصاتها الشاملة، وتتميز بمركزية مفرطة في تنظيم هياكلها.¹³⁵

¹³⁴بودي أمين، بوضيف صلاح الدين، المرجع السابق، ص 80.

¹³⁵مناصرية فؤاد، الدور الرقابي للمفتشية العامة لرئاسة الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2023، ص 37.

ثانيا: اختصاصات المفتشية العامة

إنَّ المفتشية العامة للرقابة على مصالح الدولة جهازٌ رقابيٌّ مستقلٌّ يخضعُ لرئيس الجمهورية، مهمته التفتيش على سير عمل الهيئات والمؤسسات العامة والجماعات المحلية ومُتابعة تقييمها، وذلك بهدف ضمان حُسن سير العمل في الإدارة العمومية وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتتمثل اختصاصات هذه المفتشية فيما يلي:

- 1_ اختصاصات المفتشية في الشأن الإداري: تتمتع المفتشية باختصاصاتٍ واسعةٍ في الجانب الإداري، تهدفُ إلى ضمان حُسن سير مصالح الدولة والجماعات المحلية، وتقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطنين وهذا ما يجعلها تكتسي في المرفق العام. وتشمل هذه الاختصاصات تطبيق التشريعات والتنظيمات المعمول بها وإتباع تعليمات رئيس الجمهورية، ومراقبة طرق تسيير المؤسسات والهيئات العمومية، ومُتابعة انجاز المشاريع الاستثمارية، وتقييم نوعية الخدمات المقدمة.
- 2_ اختصاصات المفتشية في الشأن المالي: تختصُ المفتشية العامة للمالية بمراقبة مالية الدولة ومُختلف المنشآت والمؤسسات العمومية، والعمل على ترشيد التسيير العمومي للمال العام ومُحاربة الفساد واختلاس المال العام، كما تتحقق من صحّة العمليات المرتبطة بتنفيذ المعاملات المالية.¹³⁶

ثالثا: تقييم المفتشية العامة للمالية

رغم الرقابة التي تُمارسها المفتشية العامة للمالية، إلا أنَّها تُعاني من ثغرات تمنعها من القيام بمهمة مكافحة الفساد بشكلٍ فعّالٍ. وتشمل هذه الثغرات جوانب عضوية تتعلق بالتعيينات، وجوانب وظيفية تتعلق بتحريك الدعوى العمومية، ويبرز دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام من خلال مهامها الرقابية والتدقيقية، حيث تمكّنت من كشف العديد من المخالفات المتعلقة بتفويض المرافق العامة، ومنع تفويضها بشكل غير قانوني، وتحسين كفاءة إدارتها. ومع ذلك لا تزال تواجه بعض التحديات مثل صعوبة تتبع المرافق العامة ونقص الموارد والتدخل السياسي وضعف التنسيق لتعزيز دورها، إذ يجب إنشاء قاعدة بيانات للمرافق العامة، وزيادة الموارد، وضمان استقلاليتها، وتحسين التنسيق، وتعزيز الشفافية.¹³⁷

¹³⁶ مناصرية فؤاد، المرجع السابق، ص ص 38-39-40.

¹³⁷ خنيش زينة، مجروسيلة، الآليات الداخلية لمكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون خاص وعلوم جنائية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 55.

خلاصة الفصل

لقد سعى المشرع الجزائري لمحاربة الفساد في البيئة المحيطة بتفويض المرفق العام و ذلك بتوفير آليات قانونية صارمة تشمل إطارا قانونيا ينظم إجراءات التفويض و تعزيز الشفافية ، فمكافحة هذه الظاهرة تتطلب نهجاً شاملاً يجمع بين الآليات الوقائية التي تساهم في ضمان حسن سير إجراءات عمليات التفويض وتحقيق أهدافها، بالإضافة إلى الآليات الردعية التي تساهم بحدّ ذاتها في مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام وتحقيق العدالة . كما تم تدعيم مساعي مكافحة الفساد الإداري في الجزائر بإنشاء هيئات رقابية مختلفة تلعب دوراً هاماً في مكافحة الفساد و تعزيز الحكم الرشيد.

خاتمة

ممّا درسنَاه في هَذَا الموضوعِ المْتَمثلِ في الفسادِ الإداريِّ كعائقٍ أمامَ فعاليَّةِ تقنيةِ تفويضِ المرفقِ العامِ، أَنَّهُ نظرًا لتعذرِ تسييرِ الإدارةِ لجميعِ المرافقِ العامةِ بنفسِها، تلجأ إلى تفويضِها للأشخاصِ المتعاقدينَ، ممّا يفتحُ بابَ المنافسةِ ويُساهمُ في تنميةِ الاقتصادِ إلاَّ أَنَّ ذلكَ قد يُعرضُ هذهِ المرافقَ لخطرِ الفسادِ، الَّذي يُعدُّ ظاهرةً من الظواهرِ المعقَّدةِ المتفشيةِ في جميعِ القطاعاتِ وعلى جميعِ المستوياتِ، وأحدَ العوائقِ الكبرى الَّتِي تُعيقُ فعاليَّةِ تقنيةِ تفويضِ المرفقِ العامِ.

حيثُ يتضحُ أَنَّهُ يُشكلُ تحديًا كبيرًا أمامَ تحقيقِ الشفافيةِ والفعاليَّةِ في إدارةِ تفويضِ المرفقِ العامِ، لذَا فمكافحةِ الفسادِ الإداريِّ في مجالِ تفويضِ المرفقِ العامِ أمرٌ بالغُ الأهميةِ، كونُها تساهمُ في تعزيزِ النزاهةِ والشفافيةِ في إدارةِ المواردِ العامةِ. وحمايةِ تفويضِ المرفقِ العامِ مسؤوليَّةٌ مشتركةٌ تقعُ على عاتقِ جميعِ أفرادِ المجتمعِ، بدءًا من الدولةِ ومؤسساتِها مرورًا بالجهاتِ المفوضِةِ والجهةِ المفوضِ إليها، وصولًا إلى المواطنينِ.

بالنَّظرِ إلى صعوبةِ مواجهةِ إشكاليَّةِ الفسادِ في مجالِ تفويضِ المرفقِ العامِ، فقد كان لزامًا محاولةِ بلورتِ مجموعةِ من الحلولِ الَّتِي من شأنِها الحدُّ من تداعياتِ هذهِ الظاهرةِ، الَّتِي تشملُ آلياتٍ قانونيةٍ ووقائيةٍ وردعيةٍ إلى جانبِ تفعيلِ دورِ هيئاتِ مكافحةِ الفسادِ، مثلِ الديوانِ المركزيِّ لقمعِ الفسادِ والسلطةِ العليا للشفافيةِ وذلكَ للوقايةِ من الفسادِ.

قد توصَّلنا بموجبِ هذا البحثِ إلى جملةٍ من النتائجِ:

- إنَّ الفسادَ ظاهرةً متأصلةً في المجتمعِ ومستشريةً في جميعِ القطاعاتِ، ممّا يؤدي إلى تأزمِ وضعِ الإدارةِ ويؤثرُ سلبيًا على دورِها في تقديمِ الخدماتِ للمواطنينِ، ولا يمكنُ معالجتهِ إلاَّ من خلالِ إصلاحِ الفردِ والمجتمعِ.
- تفشيِ مظاهرِ الفسادِ في عقودِ تفويضِ المرفقِ العامِ تُعرقُلُ فعاليَّةِ عقودِ التفويضِ.
- إنَّ الرقابةَ الإداريَّةَ أداةً فعَّالةً لمكافحةِ الفسادِ الإداريِّ، وعدمِ فعَّاليتها يؤدي إلى شيوعِ ظاهرةِ الفسادِ الإداريِّ.

- إنَّ تأثيرَ الفسادِ على مراحلِ سيرِ عقودِ التفويضِ لا يُعيقُ فقط إتمامَ الصَّفقاتِ بل يمتدُّ إلى عرقلةِ تنفيذِها.
- إنَّ الاعتمادَ على مبدأ الشفافيةِ والمساءلةِ يعدُّ أمرًا ضروريًا للإدارةِ النزيهةِ والحدِّ من الفسادِ بمختلفِ أشكاله.
- إنَّ مكافحةَ الفسادِ في مجالِ تفويضِ المرفقِ العامِ تتطلَّبُ آلياتٍ قانونيةٍ وقائيةٍ وردعيةٍ وهيئاتٍ رقابيةٍ فعَّالةٍ لضمانِ الشفافيةِ والنزاهةِ.

الإقتراحات:

- تفعيل دور الرقابةِ الداخليَّةِ والخارجيةِ على عملياتِ تفويضِ المرفقِ العامِ .
- تعزيز الشفافيةِ والنزاهةِ في إدارةِ عقودِ التفويضِ .
- تَفْعِيلِ دورِ المجتمعِ المدنيِّ في مراقبةِ عمليَّاتِ التفويضِ والإبلاغِ عن حالاتِ الفسادِ.
- تَشْدِيدِ العقوباتِ وتَفْعِيلِ دورِ القضاءِ لضمانِ مُحاسَبةِ المتورِّطينَ.
- تعزيز التَّعاونِ الدوليِّ لمكافحةِ الفسادِ في عقودِ التَّفويضِ من خلالِ تبادلِ المعلوماتِ والمشاركةِ في المبادراتِ والاتفاقياتِ الدوليَّةِ لمكافحةِ الفسادِ.
- تَحْدِيثُ الأطرِ القانونيةِ المتعلقةِ بتفويضِ المرفقِ العامِ لضمانِ كفاءةِ وفعاليَّةِ الإدارةِ .

بتطبيقِ هذه الاقتراحاتِ، يتمُّ تعزيزِ فعاليةِ تقنيةِ تفويضِ المرفقِ العامِ والحدِّ من الفسادِ الإداريِّ، ممَّا يُساهم في تحسينِ جودةِ الخدماتِ للمواطنينَ وتعزيزِ ثقتهم بالمؤسساتِ الحكومية.

قائمة المراجع

القران الكريم

I-باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، د.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
2. بن مالك محمد، أساسيات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15_247، الطبعة الأولى، دار علي بن زيد للطباعة والنشر، الجزائر، 2019.
3. زعادي محمد جلول، مقارنة المشرع الجزائري في التصدي لجريمة الرشوة في الصفقات العمومية في (الصفقات العمومية خيار إستراتيجي للنهوض بالاقتصاد الوطني)، دار أمل، جامعة تيزي وزو، 2023.
4. عاشوري وهيبة، الآليات القانونية للوقاية من الفساد المالي في القطاع الخاص_حالة الجزائر نموذجاً في(فعالية الآليات والأجهزة في مكافحة جرائم الفساد والوقاية منه في الجزائر)، الطبعة الأولى، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، الجزائر، 2022.
5. لؤي أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
6. مخناش كنزة، أجهزة مكافحة الفساد في الجزائر (طبقاً للتعديل الجديد لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته) في (فعالية الآليات والأجهزة المختصة في مكافحة جرائم الفساد والوقاية منه في الجزائر)، الطبعة الأولى، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، جامعة منتوري قسنطينة1، الجزائر، 2022.
7. مصلاح عبير، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الثالثة، حقوق النشر المحفوظة، القدس، 2013.

ثانيا: البحوث الجامعية :

أ_ أطروحات الدكتوراه:

1. بوجادي صليحة، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر1، باتنة، 2018.
2. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
3. حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989_2013) دراسة وصفية تحليلية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2014
4. صرياك مسعودة، طرق الوقاية من الفساد وأساليب مكافحته، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2023.

ب_ مذكرات الماجستير:

1. عبود كاظم الفتلي إيثار، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية في بلدان مختارة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، قسم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، العراق، 2009.

ج_ مذكرات الماجستير:

2. أيت عمراوي كهيينة، بن لكحل فهيمية، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
3. بلعيمش فاطيمة، بن دحو عبد القادر، الآليات الداخلية والدولية لمكافحة الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي_صالحني أحمد_، النعامة، 2021.
4. بلول كمال، لعقاب عبد الغاني، آليات الرقابة على اتفاقية تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18_199، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2022.
5. بوخاري يوسف، شويشة محمد زياد، النظام القانوني لهيئات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور1، الجلفة، 2021.
6. بودي أمين، بوضياف صلاح الدين، الإطار القانوني لجرائم الفساد في إطار اتفاقية تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022.
7. بوزوينة حمزة، الحوكمة وأثرها في محاربة الفساد الإداري في المؤسسات الصحية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير الهياكل الإستشفائية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018.
8. بوسعيد رشيد، تطوير الأداء المؤسسي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.

9. خنيش زينة، مجبروسيلة، الآليات الداخلية لمكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون خاص وعلوم جنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
10. دربوز جمال الدين، الآليات القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020.
11. شاوي وسيم، فوناس إيهاب عبد الناصر، الرقابة على اتفاقية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية طبقا للمرسوم التنفيذي 18_199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2023.
12. عبيد سلامة، آليات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021.
13. عزريل حمزة، عماري رمزي، لجنة اختيار وانتقاء العروض في إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022.
14. كريدوعبير، لخدقية سكينه، الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية الإقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، 2018.
15. كويشي الهاشمي، مزارى عبد الغني، الآليات التكميلية لتفعيل تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2023.

16. مقراني يوسف، موزاري سفيان، الرقابة على اتفاقيات تفويض المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022.

17. مناصرية فؤاد، الدور الرقابي للمفتشية العامة لرئاسة الجمهورية مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ التبسي، تبسة، 2023.

د_ مذكرة الليسانس:

1. خروجي ربيعة، عنتر حياة، أثر الفساد الإداري على المجتمع في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، تخصص سياسات مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي الطاهر، سعيدة، 2016.

ثالثا: المقالات

1. أونيسي ليندة، "الرقابة على تفويضات المرفق العام للجماعات الإقليمية" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، مجلد7، عدد2، جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2020، ص ص 28_43.

2. بركات الوائلي ياسر خالد، "الفساد الإداري... مفهومه ومظاهره وأسبابه"، مجلة النبأ عدد 80، ذي الحجة 1426 كانون الثاني، 2006، مقال متوفر على الرابط التالي: <https://annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm>.

3. بن عيسى نصيرة، العويجي عبد الله، "الديوان المركزي لقمع الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد8، عدد 02، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2021، ص ص 592_607.

4. بوجريو ياسمينة، "أخلقة عقد تفويض المرفق العام"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد16، عدد02، 2021، ص ص 529-546.

5. دوداح رضوان، "الفساد الإداري: مفهومه، مظاهره وسبل معالجته"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية _ دراسات اقتصادية 29(1)، مجلد 08، عدد 01، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2014، ص ص 157_168.
6. زاوي أحمد، مخلوفي عبد الوهاب، "دور المجتمع المدني في الوقاية ومكافحة الفساد: الجزائر نموذجاً"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 8، عدد 02، جامعة باتنة، الجزائر، 2021، ص ص 289_313.
7. سماح السيد عبد الجليل، "الفساد الإداري، مفهومه وأسبابه وآليات القضاء عليه"، المجلة العربية للآداب والدراسات الإنسانية، مجلد 5، عدد 19، معهد الدراسات العليا والبحوث البيئية، جامعة دمنهور، 2021، ص ص 271_307.
8. شرع عبد الرزاق، كبحول بوزيد، "الآليات القانونية و الردعية لمكافحة الفساد في الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مجلد 12، عدد 2، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة غرداية، 2019.
9. نويوة نوال، "الرقابة القبليّة لتفويضات المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي 18_199"، مجلة الحقوق والحريات، مجلد 09، عدد 02، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2021، ص ص 632_657.

رابعاً: النصوص القانونية

أ_ الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96_438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج، ج العدد 76، الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02_03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج.ر.ج، ج العدد 25، الصادر بتاريخ 14 أبريل 2002، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08_19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج، ج العدد 63، الصادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008، والمعدل

والمتمم بموجب القانون رقم 16_01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج.ر.ج، ج العدد 14، الصادر 7 مارس سنة 2016، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20_442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج، ج العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

ب_الاتفاقيات:

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك رقم 58_4، يوم 31 أكتوبر سنة 2003، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04_128 مؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ج.ر.ج.ج، عدد 26، صادر بتاريخ 5 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل 2004.

ج_النصوص التشريعية

القوانين العادية

2. الأمر رقم 66_155، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، عدد 40، صادر في 8 جويلية 1966، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 06_22، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ج، عدد 84، صادر بتاريخ 24 ديسمبر 2006.
3. الأمر رقم 95_20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج عدد 39، صادر بتاريخ 23 جويلية 1995، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 10_02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج، عدد 50، صادر بتاريخ 1 سبتمبر 2010.
4. أمر رقم 06_03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.
5. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، متمم بالقانون رقم 10_05، مؤرخ في 26

- أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 01 سبتمبر، معدل ومتمم بقانون رقم 11_15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.
6. قانون رقم 01_06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فيفري سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته (ملغى) بموجب المادة 39 من قانون رقم 08_22، مؤرخ في 5 ماي 2022، ج ر، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.
7. قانون 06_06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006 .
8. قانون رقم 19_15 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يحدد و يتم الأمر رقم 66_156 مؤرخ في 8 جوان 1996 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 2015.
9. قانون 08_22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ر، عدد 32، صادر بتاريخ 14 ماي 2022.

د_النصوص التنظيمية:

1_المراسيم الرئاسية:

2. مرسوم رئاسي رقم 11_426، مؤرخ في 13 محرم 1433 هـ الموافق 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج.ر.ج.ج، عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011.
3. مرسوم رئاسي رقم 15_247، مؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 هـ الموافق ل 16 سبتمبر 2015، يتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

2_ المراسيم التنفيذية

4. مرسوم تنفيذي رقم 18_199، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1439هـ الموافق ل 2 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 5 أوت 2018.

سادساً: المداخلات

5. بهاء محمد زكي، مهدي محمد جابر الفساد الإداري في العراق صور_أسباب_معالجات_مكتب المفتش العام/وزارة النفط بحث مقدم في الملتقى العربي الأول لآليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري شرم الشيخ 3_7 ديسمبر 2006

6. ثامري عمر، التعاون الدولي في مكافحة الفساد، مداخلة ألقيت (باليوم الدراسي حول جرائم الفساد في الجزائر الواقع والحلول)، حول (جرائم الفساد، مكافحة الفساد، استرداد الموجودات والعائدات الإجرامية، التعاون الدولي لمكافحة الفساد)، جامعة أحمد دراية أدرار، يوم 29 فيفري 2008، ص2، منشور.

سابعاً: محاضرات

7. بوحليط يزيد، محاضرات في قانون مكافحة الفساد، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2021.
8. عاقلبي فضيلة، محاضرات في مقياس قانون مكافحة الفساد، تخصص تسيير الميزانية والتسيير العمومي، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر 01، باتنة، 2017.

II- باللغة الفرنسية:

1. MOUKHNACHE NARIMÉNE, "La Haute Autorité de la Transparence, de Prévention et de la Lutte Contre la Corruption: une Institution Constitutionnelle !", RARJ, vol 13, n°02, 2022.
2. Le conseil de L'Europe, Combattre Le Népotisme Au Sein Des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, Congrès Des Pouvoirs Locaux Et Régionaux Du Conseil De L'Europe, Juillet2019.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير

اهداء

قائمة المختصرات

1	مقدمة.....
7	الفصل الأول : ارتباط عقود تفويض المرفق العام بالفساد.....
8	المبحث الأول لفساد الإدارة كعائق لإتمام صفقات التفويض.....
8	المطلب الأول لمظاهر الفساد في عقود تفويض المرفق العام.....
9	الفرع الأول لمظاهر الأساسية.....
9	أولاً: الرشوة.....
11	ثانياً : المحاباة و المحسوبية.....
12	الفرع الثاني لمظاهر الثانوية.....
12	أولاً: إفشاء أسرار الوظيفة و عدم تحمل المسؤولية.....
13	ثانياً: عدم احترام أوقات و مواعيد العمل.....
13	ثالثاً: امتناع الموظف عن القيام بالعمل المطلوب منه.....
16	المطلب الثاني أسباب ارتباط عقود تفويض المرفق العام بالفساد.....
16	الفرع الأول لأسباب العامة.....
16	أولاً: أسباب مرتبطة بالموظف العام.....
19	الفرع الثاني لأسباب خارجية.....
19	أولاً : الأسباب السياسية للفساد.....
20	ثانياً: الأسباب الاقتصادية للفساد.....

22.....	الفرع الثالث الأسباب الخاصة
22.....	أولاً: عدم احترام مبادئ إبرام وتنفيذ عقود تفويض المرفق العام
23.....	ثانياً: عدم مراعاة الموضوعية في اختيار المفوض له
24.....	المبحث الثاني الفساد كعائق لمرحلة سير عقود التفويض
24.....	المطلب الأول لرقابة الداخلية
25.....	الفرع الأول إنشاء لجنة اختيار وانتقاء العروض
25.....	أولاً: تشكيلة لجنة اختيار وانتقاء العروض
26.....	ثانياً: مدة صلاحية لجنة اختيار وانتقاء العروض
26.....	الفرع الثاني مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض
27.....	أولاً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فتح العروض
27.....	ثانياً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فحص ملفات التعهد
28.....	ثالثاً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند مرحلة فحص العروض
29.....	رابعاً: مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند مرحلة المفاوضات
29.....	الفرع الثالث تقييم الدور الرقابي للجنة اختيار وانتقاء العروض
30.....	المطلب الثاني لرقابة الخارجية
30.....	الفرع الأول إنشاء لجنة تفويضات المرفق العام
31.....	أولاً: تشكيلة لجنة تفويضات المرفق العام
32.....	ثانياً: مدة صلاحية لجنة تفويضات المرفق العام
32.....	الفرع الثاني اختصاصات لجنة تفويضات المرفق العام
33.....	ثانياً: الموافقة على مشاريع اتفاقية المرفق العام
33.....	ثالثاً: الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقية تفويض المرفق العام

- 34..... رابعا: منح تأشيرات للاتفاقيات المبرمة
- 34..... خامسا: دراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين الغير مقبولين و الفصل فيها
- 35..... الفرع الثالث تقييم الدورالرقابي لجنة تفويضات المرفق العام
- 38..... الفصل الثاني: آليات مكافحة الفساد في مجال تفويض المرفق العام
- 39..... المبحث الأول الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام
- 39..... المطلب الأول الآليات الوقائية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام
- 39..... الفرع الأول ضمانا لشفافية
- 42..... الفرع الثاني تعزيز النزاهة
- 43..... الفرع الثالث تفعيل دور المجتمع المدني
- المطلب الثاني الآليات القانونية الردعية لمكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام
- 45.....
- 45..... الفرع الأول تشديد العقوبات
- 47..... الفرع الثاني تفعيل دور القضاء
- 50..... أولا: رقابة القاضي الإداري
- 49..... ثانيا: رقابة القاضي العادي
- 50..... الفرع الثالث تعزيز التعاون الدولي
- 53..... المبحث الثاني هيئات مكافحة الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام
- 53..... المطلب الأول الهيئات الرئيسية
- 54..... الفرع الأول الديوان المركزي لقمع الفساد
- 54..... أولا : تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

ثانيا: اختصاصات الديوان المركزي لقمع الفساد الإداري في مجال تفويض المرفق العام	55.....
ثالثا: تقييم دور الديوان المركزي لقمع الفساد	57.....
الفرع الثاني السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته	57.....
أولا: تشكيلة السلطة العليا و تنظيمها	58.....
ثانيا: اختصاصات السلطة العليا للشفافية	59.....
المطلب الثاني هيئات ثانوية	61.....
الفرع الأول مجلس المحاسبة	61.....
الفرع الثاني المفتشية العامة للمالية	65.....
أولا: تنظيم هيئة المفتشية العامة	65.....
ثانيا: اختصاصات المفتشية العامة	66.....
ثالثا: تقييم المفتشية العامة للمالية	66.....
خاتمة	70.....
قائمة المراجع	72.....
الفهرس	83.....

الفساد الإداري كعائق أمام فعالية تقنية تفويض المرفق العام

ملخص

الفساد آفة متعددة الأوجه تهدد كيان المجتمع ويفسد مسار التنمية ويتجلى في ممارسات غير قانونية وغير أخلاقية، يقوم بها الموظفون العموميين من أجل تحقيق المصلحة الخاصة. يشكل الفساد الإداري عائقاً كبيراً أمام فعالية تقنية تفويض المرفق العام، حيث يؤثر سلباً على مختلف مراحل عملية التفويض من اختيار وانتقاء العروض إلى تنفيذ العقود. وتراوح مظاهر الفساد في هذا المجال بين الرشوة، المحاباة والمحسوبية إضافة إلى إفشاء أسرار الوظيفة، عدم تحمل المسؤولية، عدم احترام أوقات العمل، وامتناع الموظفين عن القيام بواجباتهم. كما تعود أسبابه إلى أسباب عامة، خارجية وخاصة. لقد سعى المشرع الجزائري إلى محاربة الفساد في البيئة المحيطة بتفويض المرفق العام وذلك بتوفير آليات قانونية فعالة لمكافحة الفساد. ولقد تم تدعيم مساعي مكافحة الفساد الإداري في الجزائر بإنشاء هيئات مختلفة تمثل في السلطة العليا للشفافية والديوان المركزي لقمع الفساد إضافة إلى مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية. ولكن رغم الجهود المبذولة لمكافحة الفساد إلا أنها لا تزال بحاجة إلى المزيد من الإجراءات كإصدار المزيد من المراسيم التنفيذية وتوفير الموارد اللازمة لتحقيق النتائج المرجوة في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية : الفساد، الفساد الإداري، تفويض المرفق العام، تقنية التفويض، شفافية الإجراءات، الآليات القانونية، هيئات مكافحة الفساد

La corruption administrative : une entrave au bon fonctionnement de la délégation des services publics

Résumé

La corruption est un fléau multifacette qui menace l'existence de la société et entrave le développement. Elle se manifeste par des pratiques illégales et immorales menées par les fonctionnaires publics pour servir leurs intérêts personnels. La corruption administrative constitue un obstacle majeur à l'efficacité de la délégation de service public, affectant négativement toutes les étapes du processus, de la sélection des offres à l'exécution des contrats. Ses manifestations vont de la corruption, au favoritisme et au népotisme, en passant par la divulgation de secrets professionnels, le refus de prendre ses responsabilités, le non-respect des horaires de travail et le refus des fonctionnaires de s'acquitter de leurs devoirs. Ses causes sont à la fois générales, externes et internes. Le législateur algérien s'est efforcé de lutter contre la corruption dans l'environnement entourant la délégation de services publics en fournissant des mécanismes juridiques efficaces pour la combattre. Les efforts de lutte contre la corruption administrative en Algérie ont été renforcés par la création de divers organes, notamment l'Autorité supérieure de transparence, le Bureau central de lutte contre la corruption, ainsi que le Conseil de comptabilité et l'inspection générale des finances. Malgré les efforts déployés pour lutter contre la corruption, des mesures supplémentaires sont encore nécessaires telles que l'émission de décrets exécutifs supplémentaires et la fourniture de ressources nécessaires pour atteindre les résultats escomptés dans ce domaine.

transparence, procédures administratives, mécanismes juridiques.

Mots clés : la corruption, la corruption administrative, délégation des services publics,