

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الفعالية والجمود

خلف الله شمس الدين

طالب دكتوراه LMD

تحت إشراف الدكتور: سعدي حيدرة

أستاذ محاضر قسم "أ"

جامعة العربي التبسي، تبسة.

الملخص:

إن قدم ظاهرة الفساد والتي عرفتها البشرية منذ الأزل لم تفيد بأي شكل من الأشكال في إيجاد التدابير أو الآليات اللازمة للوقاية من هذه الظاهرة ومكافحتها نظرا للتطور الرهيب والمتسارع الذي ميزها عن الظواهر الأخرى، وهذا نتيجة لعدم القدرة عن حصر مصدرها من جهة، ونتيجة لارتباطها باتساع نشاط الدولة وتطوره وتعظم المنظومة القانونية المختلفة من جهة أخرى، حيث أن ظاهرة الفساد ماهي إلا نتاج للصعوبة الهائلة التي تواجهها الدولة في رقابة نفقاتها ونشاطاتها الضخمة التي حتمها توسع تدخلها في شتى المجالات أولا وماهي إلا إفرازات لما يعترى المنظومة القانونية من ثغرات وعدم التناسق بين مكوناتها والذي أفرزته كثرتها ثانيا. حتى وصل الأمر إلى حد العجز الشبه كامل للمشرعين عن إيجاد أي وسيلة للوقاية من هذه الظاهرة نظرا لكونها كانت في كل مرة تستفيد من طول مدة إصدار التشريعات الموجهة لمكافحتها، فبينما تكون التشريعات غارقة في إيجاد حل للثغرة القانونية المكتشفة في منظومة قانونية ما أو في إيجاد آلية أخرى تدعم بها أجهزة رقابتها لتكافح بها فساد في مجال ما اليوم يكون الفساد قد تجاوز هذه الثغرة إلى أخرى أو مجال آخر.

الكلمات المفتاحية: الفساد، السياسة الجزائية، الوقاية، الرقابة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الرقابة اللاحقة.

Summary:

The phenomenon of corruption, which humanity has known since ancient times, has not in any way helped to find the necessary measures or mechanisms to prevent and combat this phenomenon in view of the terrible and rapid development that distinguishes it from phenomena. And the development of the legal system on the other hand, since the phenomenon of corruption is only a result of the enormous difficulty faced by the State in the control of its expenses and activities huge, which necessitated the expansion of its intervention in various fields first and what are only secretions of the legal system loopholes and lack of consistency between the components which necessitated a second plentiful. This

has reached the extent of the almost complete deficit of legislators in finding any means to prevent this phenomenon, since it has always benefited from the length of the issuance of legislation aimed at combating it. On the one hand, legislation is submerged in finding a solution to the legal gap discovered in a legal system. To find another mechanism to support its oversight bodies to combat corruption in the field of what is today, corruption has exceeded this gap to another or another area.

Keywords: Corruption, Penal Policy, Prevention, Control, National Anti-Corruption Authority, Subsequent Control.

مقدمة:

إن ظاهرة الفساد إستفادت من ضيق نظرة المشرعين لآليات الوقاية منها ومكافحتها خاصة في ظل مفاهيم السياسة الجنائية التقليدية والتي إعتمدت على الاستقرار كمبدأ يحكم آليتها مما أنتج آليات ساكنة غير متطورة ذاتيا. كل هذا أثر سلبا على الوقاية من الفساد ومكافحته الأمر الذي حتم إيجاد آليات تتميز بالمرونة والتكامل وتتطور ذاتيا، هذه المميزات والتي من الصعب تجسيدها في تدبير وإنما الأسهل أن تجسد في هيكل فظهرت لنا هياكل متخصصة في مكافحة الفساد على إختلاف مسمياتها هذه الهياكل التي كان لها نصيب في التشريع الجزائري والذي جسد في إستحداث المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي ستكون محل دراستنا في هذا المقال إنطلاقا من الإشكالية التالية: ما مدى صلاحية هذه الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته؟ وللإجابة على هذه الإشكالية سنتخذ التقسيم الآتي والذي سنخصص فيه المحور الأول لدراسة النظام القانوني لهذه الهيئة أما المحور الثاني فسوف نخصصه لدراسة مهام واستقلالية الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

المحور الأول

النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تماشيا مع مقتضيات وأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تمت المصادقة عليها من طرف الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 وتطبيقا والتزاما بأحكام المادة (6) من الاتفاقية سالفة الذكر¹ استحدث المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة (17) من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

¹ المادة 6: "تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد مع منح هذه الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم" من المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية عدد 26، لسنة 2004.

أولاً: التكييف القانوني للهيئة: إن التكييف القانوني الذي يمنح لأي هيكل بمناسبة استحداثه يعد من الأساسيات والمقومات التي يقوم عليها هذا الهيكل بغض النظر عن نوع الوظيفة التي ستسند إليه نظراً لما يترتب عليه هذا التكييف القانوني من آثار تحكم الهيكل وسلطاته واستقلاله، وبالرجوع إلى المادة (18) من القانون 01/06 التي تنص على أن " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية...¹، وهو نفس ما نصت عليه المادة (2) من المرسوم الرئاسي 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها²، وهو ما أكدته المادة 202 من القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري والتي نصت الأولى على " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة³ إدارية مستقلة⁴...⁵، إذا فالمرشح كيف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أنها سلطة إدارية مستقلة علماً أن فكرة السلطة الإدارية المستقلة تعتبر شكلاً حديثاً من أشكال ممارسة السلطة العامة، نظراً لما تحوزه من سلطات حقيقية واستقلالية في أداء وظائفها لعدم خضوعها للرقابة الرئاسية أو الوصائية⁶.

ثانياً: تشكيل الهيئة وهيكلتها: على الرغم من أن إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تم بموجب القانون 01/06 إلا أن تشكيلتها وهيكلتها لم يوردها المشرع في هذا القانون وإنما ترك

¹ المادة 18 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 لسنة 2010، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2 أوت 2011، جريدة رسمية عدد 44 لسنة 2011، ص 7.

² المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلته الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية عدد 74 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 7 فيفري 2012، جريدة رسمية عدد 08 لسنة 2012، ص 17.

³ يلاحظ تذبذب المشرع في استعمال الألفاظ التي استخدمها في النصوص القانونية سالفة الذكر على مختلف درجاتها حيث يعبر مرة بمصطلح الهيئة ومرة بمصطلح السلطة.

⁴ يعود ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلو سكسونية والتي تطورت في القانون الفرنسي إلى أن ظهرت في الجزائر في 3 أبريل 1990 وذلك بمناسبة صدور القانون رقم 07/90 الذي أنشأ المجلس الأعلى للإعلام كأول سلطة إدارية مستقلة ثم توالى ظهور هذا النوع من السلطات كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وصولاً إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

⁵ المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر جريدة رسمية عدد 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية عدد 25 لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63 لسنة 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2016، ص 35.

⁶ أعراب أحمد "في إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010، ص 1 و10.

اختصاص البت فيها للنص التنظيمي وهو ما تم بمقتضى المرسوم الرئاسي 413/06 والذي جاء علي بيان تشكيلة الهيئة وتعيينها بالإضافة إلى التطرق إلى هيكلتها.

1_ تشكيل الهيئة والتعيين فيها: نصت على ذلك المادة (5) من المرسوم الرئاسي رقم 413/06¹، هذا التعديل الذي يطرح علامة إستفهام بشأن المقصود من إستبدال عبارة "تشكل الهيئة من رئيس و6 أعضاء" بـ "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و6 أعضاء"، هذا الإستفهام والذي في رأينا لا توجد له أي إجابة قانونية منطقية سوى المساس بالمركز النوعي والسلطوي لرئيس الهيئة والانتقال بالهيئة من السلطة الفردية إلى السلطة الجماعية والتي جسدت عن طريق مجلس اليقظة والتقييم.

إضافة إلى أن هذا التعديل أفرز إشكالا نوعا ما في تحديد رئيس الهيئة فبعدها كانت المادة (5) القديمة تذكر التشكيلة بداية بذكر رئيس الهيئة ومرورا بالأعضاء فإن المادة (5) الجديدة لم تعد تأتي على ذكر رئيس الهيئة وإنما ذكر رئيس مجلس اليقظة والتقييم²، فهل يمكن إعتبار رئيس مجلس اليقظة والتقييم هو نفسه رئيس الهيئة إستنادا للمادة (10) من المرسوم الرئاسي 413/06³؟ أما التعيين لأعضاء الهيئة فيتم بمرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة التعيين وهنا يطرح التساؤل حول المعايير الواجب على رئيس الجمهورية مراعاتها حين ممارسة سلطته في تعيين أعضاء الهيئة.

هذه المعايير لم يأتي القانون 01/06 إلا على ذكر واحدة منها فقط والتي لم يذكرها بمناسبة الحديث عن شروط التعيين خصوصا وإنما بمناسبة النص على التدابير التي تضمن إستقلالية الهيئة في المادة (19) من القانون سالف الذكر التي جاء فيه " تضمن إستقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق إتخاذ التدابير الآتية:

- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها: هذه المادة وإن كانت تضمنت أحد شروط التعيين ولو بطريقة غير مباشرة، إلا أنها لم توضح المعايير التي يقوم عليها التكوين المناسب والعالي المستوى من

¹ المادة 5: "تشكل الهيئة من الرئيس و(6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة (1) واحدة. وتنتهى مهامهم حسب الأشكال نفسها." من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، السابق ذكره. هذه المادة التي أصبحت بعد تعديلها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 7 فيفري 2012 تنص على أنه " تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

² المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 7 فيفري 2012، بديل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية عدد 08 لسنة 2012، ص 17.

³ المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، السابق ذكره.

جهة، ولا كيفية مراعاته حين التعيين من جهة أخرى، كما أن استعمالها لمصطلح "مستخدمها" جاء غير محدد، فهل المقصود منه الطاقم البشري للهيئة ككل، أو طاقمها الإداري فقط والمتمثل في الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة دون رئيس الهيئة وأعضائها خاصة وأن التنظيم يستعمل لفظ العضو في كل مناسبة للتعبير عن تشكيلة الهيئة.¹

2- هياكل الهيئة: إن حجم المهام التي أوكل بها المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقوم بها أعضاء الهيئة فقط مما استدعى ضرورة إستحداث تنظيم إداري وبشري يعمل إلى جانب تشكيلة الهيئة ويتولى مساعدتها على القيام بالمهام المسندة إليها. هذا ما تكفل به النص التنظيمي المتمثل في المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 64/12 والذي جاء على التنظيم الذي يجب أن تتضمنه الهيئة في المادة (6) التي نصت على أنه " تزود الهيئة لأداء مهامها بالهيكل الآتية:²

-أمانة عامة: هذه الأمانة التي يرأسها أمين عام تحت سلطة رئيس الهيئة ويساعده في أداء مهامه نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل ونائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة حيث تنظم المديرتان سالفتي الذكر في مكاتب³ هذه المكاتب التي جاء عليها بالذكر تطبيقاً لأحكام المادة (8) من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 مارس 2013 المحدد للتنظيم الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والذي نص في المادة (2) منه على أنه " يضم التنظيم الداخلي للهيئة تحت سلطة الرئيس: وتتكون من:

- 1 المديرية الفرعية للمستخدمين والوسائل المنظمة من: مكتب المستخدمين والتكوين، ومكتب الوسائل
- 2 المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة المنظمة من: مكتب الميزانية، ومكتب المحاسبة⁴
- _ قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس. قسم مكلف بمعالجة التصريح بالامتلاكات.⁵
- قسم التنسيق والتعاون الدولي.¹

¹ المادة 19 من القانون رقم 01/06، السابق ذكره.

² المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

³ باديس بوسعيد، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، (مذكرة ماجستير)، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 110.

⁴ المادة 2 من القرار الوزاري المشترك مؤرخ في 21 مارس 2013 يحدد التنظيم الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

⁵ هذا القسم الذي حل محل مديرية الوقاية والتحسيس التي كان ينص عليها المرسوم الرئاسي 413/06 في المادة (6) منه قبل تعديله سنة 2012 بالمرسوم الرئاسي 64/12، أما القسم المكلف بمعالجة التصريح بالامتلاكات فقد كان يسمى سابقاً في ظل المرسوم 413/06 بمديرية التحليل والتحقيقات.

إلا أن المادة 14 من المرسوم الرئاسي 64/12 وبمناسبة حديثها عن تصنيف الوظائف التي يشغلها كل من الأمين العام ومدير دراسات ورئيس دراسات ونائب المدير ذكرت معهم رئيس القسم مما يعني أن من يتولون رئاسة الأقسام هم أيضا موظفون شأنهم شأن الأمين العام والموظفين الآخرين مما يؤدي بنا إلى استبعاد فرضية أن يكون رؤساء الأقسام من أعضاء الهيئة إلا أن هذا التأكيد لا ينفي وجود فراغ قانوني في النص التنظيمي هذا الفراغ الذي يثير التساؤل حول أسباب سكوت أو تجنب التنظيم النص على من يتولى رئاسة القسم صراحة.²

3-كيفية سير الهيئة إداريا: إن الحديث عن كيفية سير الهيئة يقتضي منا أولا التطرق إلى خاصية تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية³، وذلك بالنظر لما ترتبه هذه الشخصية من آثار على سير الهيئة سواء في جانب الحقوق أو في جانب المسؤوليات.

- اعترف المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالتمتع بالشخصية المعنوية صراحة وذلك في المادة (18) من القانون 01/06 هذا الاعتراف الذي تم التأكيد على الإلتزام به على لسان المادة (2) من المرسوم الرئاسي 413/06،⁴ إلا أن المادة (202) من الدستور والتي ضمت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى المؤسسات الدستورية وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 لم تأتي في نصها على ذكر تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية رغم اعترافها لها بالاستقلالية المالية والإدارية.⁵

- الآثار المترتبة على تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية: إن تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية له عدة نتائج هامة، تتمثل أساسا في تمتعها بذمة مالية مستقلة إضافة إلى حصولها على أهلية التقاضي وكذلك أهلية إبرام التعاقدات

¹ لم تكن المادة (6) من المرسوم الرئاسي 413/06 تنص على هذا القسم وإنما هو قسم استحدثه التعديل الذي أدخل على المرسوم سابق الذكر بمقتضى المرسوم 64/12.

² المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

³ إنه وبإستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات فإن كل السلطات المستقلة في الجزائر تحوز على الشخصية المعنوية.

⁴ نصت المادة 18 من القانون 01/06 على أن " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية..." وهو نفس النص الذي جاء على لسان المادة 2 من المرسوم الرئاسي 413/06.

⁵ نصت المادة 202 من الدستور على أنه " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع توضع لدى رئيس الجمهورية.

تتمتع الهيئة بالإستقلالية الإدارية والمالية.

استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أنواع الضغوط أو التهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم."

حسب ما تقتضيه الحاجة.¹

_أهلية الهيئة في التقاضي: تكفل هذه الأهلية للهيئة حق اللجوء إلى القضاء وذلك بصفتها مدعيا أو مدعى عليها حسب الحالة² هذا الحق الذي مصدره المادة (9) من المرسوم الرئاسي 64/12 والتي نصت في فقرتها التاسعة على أنه " يكلف رئيس الهيئة بما يأتي تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية..."³

_أهلية الهيئة في التعاقد: طالما أن أحد مهام الهيئة هو التعاون مع هيئات مكافحة الفساد سواء على الصعيد الوطني أو الدولي وذلك حسب المادة (20) من القانون 01⁴/06 وطالما أن أحد مهام الموكله لرئيس الهيئة بنص المادة (9) من المرسوم الرئاسي 64/12 هي تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.⁵

_تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة: يقصد بالاستقلالية المالية تمتع الهيئة بذمة مالية أي أن تحوز على ميزانية مستقلة تملك في ظلها الاستقلالية التامة في تنفيذ ووضع سياساتها المالية بالإضافة إلى الحرية في تسيرها⁶

_مسؤولية الهيئة: إن الإقرار للهيئة بالشخصية المعنوية يحمل معه التصريح بواجبها في تحمل تبعية تصرفاتها مما يسمح للأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين بمتابعتها أو حتى مطالبتها بالتعويض عما تسببت به من ضرر لهم.

وفي حالة إثبات مسؤوليتها يقع على عاتقها دفع التعويضات،⁷ حتى وإن كانت قيمة هذه التعويضات تفوق قدرتها المالية فإن الدولة تتكفل بذلك طالما أنها ملزمة بتكملة ميزانية الهيئة لدفع التعويض.⁸

¹ زوزو زوليخة جرائم الصفقات وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 186-187.

² عثمانى فاطمة التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 42.

³ المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

⁴ نصت المادة 20 من القانون 01/06 في فقرتها التاسعة على أنه " تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية... السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي...".

⁵ نصت المادة 9 من المرسوم الرئاسي 64/12 في فقرتها الحادية عشر على أنه " يكلف رئيس الهيئة بما يأتي.... تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية...".

⁶ تياب نادية آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، (رسالة دكتوراه)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 198.

⁷ ديب نذيرة إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 75-76.

⁸ عثمانى فاطمة، المرجع السابق، ص 45.

التسيير الإداري للهيئة: يتولى مهام التسيير الإداري للهيئة رئيس الهيئة وذلك بمساعدة أمينها العام وهذا حسب ما جاء بالمرسوم الرئاسي 64/12 والذي نص في المادة (9) منه والذي حدد المهام الإدارية التي تدخل في إطار صلاحيات رئيس الهيئة والتي تتمثل في: إعداد برنامج عمل الهيئة والسهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي، تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية، ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.¹

ويساعده في ذلك مدير دراسات والذي تعتبر مهامه مرتبطة برئيس الهيئة حيث يضطلع بتحضير نشاطات الرئيس وتنظيمها وذلك في مجال: الاتصالات مع المؤسسات العمومية، والعلاقات مع الأجهزة الإعلامية والحركة الجمعوية.²

أما الأمين العام للهيئة فيتولى تحت سلطة الرئيس المهام التالية: ضمان التسيير المالي والإداري للهيئة، وتنشيط عمل هيكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها، السهر على تنفيذ برنامج الهيئة، تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام. ويساعده في ذلك: نائب مدير مكلف بالمستخدمين، ونائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة.³

يعين كل من الأمين العام للهيئة ومدير الدراسات المساعد لرئيس الهيئة ونائبا المدير بموجب مرسوم رئاسي بإقتراح من رئيس الهيئة وكذلك الحال بالنسبة إلى رؤساء الأقسام ورؤساء الدراسات وهذا حسب المادة (14) المعدلة بموجب المرسوم الرئاسي 64/12⁴ نظرا لكون المادة السالفة الذكر قبل التعديل لم تكن تمنح رئيس الهيئة حق الإقتراح بالنسبة لهؤلاء حيث اكتفت فقط بالنص على طريقة تعيينهم.⁵

هذا التعديل الذي جاء على المادة (14) والذي يظهر من خلاله توسيع لسلطات رئيس الهيئة عن طريق منحه صلاحية إقتراح التعيين بالنسبة للموظفين السابقين الذكر وبالتالي منحه صلاحية اختيار الطاقم

¹ المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

² المادة 9 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

³ من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره. المادة 7

⁴ تنص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 على أن "وظائف الأمين العام ورئيس قسم ومدير دراسات ورئيس دراسات ونائب المدير ووظائف عليا في الدول.

ويتم التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من رئيس الهيئة...."

⁵ كانت المادة 14 في ظل المرسوم الرئاسي 413/06 قبل تعديلها بموجب المرسوم 64/12 تنص على أن "يعين المديران بموجب مرسوم رئاسي.

يحدد تصنيف أعضاء الهيئة والمديرين بموجب نص خاص."

هذه المادة التي لم تتناول تشكيلة الأقسام بالإضافة إلى الأمين العام، كما لم تتناول تصنيف هؤلاء من حيث نوعية وظائفهم.

الذي سيعمل لما في ذلك من ضمان للمرونة في العمل أفرز عدة إشكاليات لعدم معالجته المسائل الآتية

● عدم تحديده كصفات إنهاء مهام الموظفين سألني الذكر مما يطرح التساؤل هل أن إنهاء مهام هؤلاء الموظفين هو حق تستأثر به سلطة التعيين دون الرجوع إلى رئيس الهيئة؟ أم أن إنهاء المهام يكون بنفس تشكيلات التعيين أي بإقتراح إنهاء مهام من رئيس الهيئة؟

● هل أن منح رئيس الهيئة صلاحية إقتراح وبالتالي اختيار الطاقم الذي سوف يمارس معه مهامه يؤدي إلى ارتباط عهدة الطاقم بعهدة الرئيس الحالي مقترح التعيين أم أنها مرتبطة بإقتراح إنهاء المهام الذي قد يصدر عن الرئيس القادم؟ أم أن عهدة هذا الطاقم منفصلة عن عهدة الرئيس؟

فإذا كانت عهدة هؤلاء الموظفين مرتبطة بعهدة الرئيس الحالي الذي إقتراح تعيينهم أو بإقتراح إنهاء المهام الذي قد يصدر عن الرئيس القادم فإن هذا سيؤدي إلى حالة من عدم الاستقرار في هياكل الهيئة على إعتبار أن كل رئيس هيئة سيرغب في ممارسة عهده مع الطاقم الذي يختاره، أما إذا كانت عهدة الطاقم غير مرتبطة بعهدة رئيس الهيئة الحالي الذي إقتراح تعيينهم فهذا أيضا قد يؤدي إلى حالة من الاستقرار في هياكل الهيئة نظرا لإمكانية عدم قدرة رئيس الهيئة الجديد على ممارسة مهامه مع الطاقم الذي إختاره سابقه خاصة في ظل عدم وضع القانون أو التنظيم للمعايير التي يجب أن يخضع لها رئيس الهيئة حين إقتراح طاقمه مما قد يحتمل معه أن يكون إقتراح هؤلاء ليس مبني على أساس الكفاءة أو الخبرة أو النزاهة وإنما على أساس الولاء والعلاقات الشخصية¹.

- تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات: أتاح المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن تطلب من الإدارات والهيئات والمؤسسات العامة أو الخاصة أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أي وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد،² وهذا ما يعتبر نوعا من الإستقلالية في مباشرة مهامها من خلال الإطلاع على المعلومات الشخصية وعموما أية معلومات ذات طابع سري وهذا بعد أداء اليمين من طرف أعضائها.³

¹ المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

² زوزو زوليخة، المرجع السابق، ص 186.

³ خروفي بلال الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية دراسة حالة الجزائر، (مذكرة ماجستير)، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 115.

المحور الثاني

مهام الهيئة واستقلاليتها في الوقاية من الفساد ومكافحته:

إن إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد كهيكل فقط، لا يكفي لمواجهة الفساد بل إن حتى منحها كل ما يلزم من مقومات بشرية ومادية كذلك، لا يمنحها الكفاءة والفاعلية المرجوة. وإنما ما يجسد فاعليتها حقيقة هي صلاحية المهام المسندة إليها كعامل أول واستقلاليتها في ممارسة هذه المهام كعامل ثان، فكلما كانت المهام المنوطة بهذه الهيئة تدخل في صلب عملية الوقاية من الفساد ومكافحته وكلما كانت على درجة كبيرة من الحرية والإستقلالية كلما كانت هذه الهيئة ذات فاعلية في عمالها ضالعة في مجالها، لذلك فإن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تكتفي فقط بالإلحاح على ضرورة على الدول الأطراف بإنشاء هيئات لمكافحة الفساد ومنحها ما يلزم من موارد بشرية ومادية بل تعدت ذلك بتشديدها على ضرورة منح هذه الهيئات القدر اللازم من الإستقلالية في ممارسة أعمالها وضرورة تكليفها بسياسات ومهام تكفل المكافحة الفعالة للفساد من طرف هذه الدول،¹ وبالرجوع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي استحدثها المشرع بموجب المادة (17) من القانون 01/06 نجده أسند لهذه الهيئة الكثير من المهام المتنوعة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه والتي ضمنها في المادة (20) من نفس القانون السالف الذكر.

أولاً: مهام الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته: قبل الحديث عن مهام الهيئة الوطنية في الوقاية من الفساد ومكافحته تجدر الإشارة إلى أنه إستحداث هذه الهيئة سنة 2006 إلا أن عملها الفعلي لم يرى النور إلا في شهر جانفي 2011. وذلك مرده أساساً عدم ممارسة رئيسالجمهورية مهامه في تعيين تشكيلة هذه الهيئة إلا في 7 نوفمبر 2010² رغم أن رئيس الجمهورية نفسه شدد في تعليمته الرئاسي رقم 3 والمؤرخة في 13 ديسمبر 2009 على ضرورة القيام وعاجلاً بتنصيب هذه الهيئة التي يمتلك هو سلطة تنصيبها،³ وعلى الرغم من صدور مرسوم تعيين تشكيلة الهيئة إلا أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بقيت مجمدة عملياً على أرض الواقع نظراً لعدم أداء أعضائها وطاقتها الإداري اليمين القانونية إلا في جانفي 2011 مما أدى إلى بقاء مهامها مجمدة أيضاً.⁴

¹ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، السابق ذكره.

² المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 نوفمبر 2010 المتعلق بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 69، لسنة 2010، ص 31.

³ تعليمية رئاسية رقم 3 مؤرخة في 13 ديسمبر 2009 متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، ص 5.

⁴ تنص المادة 19 من القانون 01/06 على أنه " تضمن إستقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق إتخاذ التدابير الآتية: قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم

هذه المهام والتي حددها القانون 01/06 في المادة (20) في الآتي:

– إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

– تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة،¹ وإقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

– إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة على الفساد.

– جمع ومركزة وإستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

– التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.

– تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة وإستغلال المعلومات الواردة فيها والسهرة على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتها 1 و3.²

– الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

قبل استلام مهامهم....." كما نصت المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 على أنه " يؤدي أعضاء الهيئة والمستخدمون الذين قد يطلعون على هذه المعلومات السرية، أمام المجلس القضائي، قبل تنصيبهم اليمين الآتية: "... يلاحظ على هاتين المادتين أن أداء اليمين شرط لا بد من القيام به من طرف كل أعضاء الهيئة قبل بدأ ممارسة مهامهم أما بالنسبة للموظفين الآخرين فهو شرط مقصور على الموظفين الذين لهم سلطة الإطلاع على معلومات شخصية وسرية مما يعني وجود موظفين بالهيئة غير معنيين بهذا الشرط نظرا لعدم تمتعهم بسلطة الإطلاع على معلومات شخصية وسرية لكن بالرجوع إلى قائمة كل الموظفين الذين عددهم المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم وكذلك بالرجوع للوظائف المكلفين بها نجد أن عملهم تكاملي وليس منفصل مما يؤدي إلى ضرورة أن يكون المجال مفتوح بينهم فيما يخص المعلومات مما يجعل مهمة حصر سلطة الإطلاع أو حصر نطاق المعلومات داخل الهيئة وبين موظفيها أمر مستحيل لذلك كان من الأجدر أن يخضع كل الموظفين بالهيئة لليمين القانونية كإلزام لهم للحفاظ على واجب السرية بالنسبة لكل المعلومات التي قد تصل إلى علمهم بمناسبة عملهم بالهيئة .

¹ إن عدم قصر المشرع مهام الهيئة الوطنية في الوقاية من الفساد ومكافحته على القطاع العام فقط بل كذلك القطاع الخاص والذي ذكر بأنه قد يكون محلا لتوجيهات من الهيئة أو محلا لأي تدابير تدخل في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته يجعل الهيئة جهة مشتركة لمكافحة الفساد بين القطاع العام والخاص على حد سواء.

² إن ذكر المشرع عبارة " وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتها 1 و3 " في نهاية حديثه عن تكليف الهيئة بمهمة تلقي التصريح بالامتلاكات ما هو إلا تذكير وتأكيد على عدم صلاحية الهيئة في تلقي تصريحات الامتلاكات الخاصة برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة والقضاة وأن صلاحياتها تقتصر فقط على تلقي التصريح بالامتلاكات الخاص برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بالإضافة إلى الموظفين المذكورين في القرار المؤرخ في 2 أفريل 2007 المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 16 جانفي 2017.

_ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

_السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

1- التقسيم التنظيمي لمهام الهيئة: إن المادة (20) من القانون 01/06 حين نصها على المهام الموكلة للهيئة في مجال مكافحة الفساد أوردت هذه المهام في كليات ليأتي بعدها المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم بتجزئة هذه المهام إلى جزئيات وذلك بمناسبة بيان المهام التي يتكفل بها رئيس الهيئة وكل قسم من أقسام الهيئة والتي هي كالتالي:

- قسم الوثائق والتحليل والتحسيس يكلف بالقيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته، ودراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد وإقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها، إضافة إلى دراسة وتصميم وإقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها، بما في ذلك بالإعتماد على استخدام تكنولوجيات الإتصال والإعلام الحديثة.¹

دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها، وإقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة، ترقية إدخال قواعد اخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة، بالتشاور مع المؤسسات المعنية.

_قسم معالجة التصريحات بالملكات يكلف بتلقي التصريحات بالملكات للأعوان العموميين كما هو وارد في المادة (6) من القانون 01/06 مع مراعاة الاستثناءات الواردة فيها، وإقتراح شروط وكيفيات إجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالملكات طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.

القيام بمعالجة التصريحات بالملكات وتصنيفها وحفظها.²

¹ المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

² المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

جمع وإستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، إعداد تقارير دورية لنشاطاته¹ _قسم التنسيق والتعاون الدولي² يكلف بتحديد وإقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى طبقاً للمادة (21) من القانون 01/06 ولاسيما بغرض: جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع الفساد،³ القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد، تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارسته.

تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان.

_أما رئيس الهيئة فيكلف بتمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية، تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.⁴ إعداد وتنفيذ برامج تكوين الإطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

¹ هذا القسم أيضاً تم تغيير تسميته بموجب التعديل الذي جاء به المرسوم الرئاسي 64/12 وذلك من مديرية التحاليل والتحقيقات إلى قسم معالجة التصريح بالامتلاكات مما جرده من مهمة التحقيقات وقصر مهمته على الجمع والإستغلال للمعلومات الواردة إليه فيبعد أن كان له الحق في التحري عن الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة أصبح الآن يجمع فقط هذا ما أدى به إلى التحول من وضعية المجمع والباحث والمبادر إلى وضعية المتلقي فقط مما أضعف دوره مقارنة بما كان سابقاً

² أستحدث هذا القسم بموجب المادة 6 من المرسوم الرئاسي 64/12 وحددت مهامه بمقتضى المادة 13 مكرر هذا القسم الذي يكشف عن عدم التناسق بين الوظائف المكلف بها وتسميته التي أطلقها عليه التنظيم حيث أن وظائفه وإن كانت في بعضها ذات علاقة بالتعاون الدولي إلا أنها في البعض الأخرى لا علاقة لها بوظيفة التنسيق وهذا ما يطرح التساؤل حول أسباب هذه الحالة من اللاتناسق التي تكتسي هذا القسم إلا أن الثابت في جميع الحالات أن أي تناقض ولو كان بسيطاً له أثاره.

³ كان من الأولى أن تنص المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 64/12 على جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن أفعال الفساد وليس جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد لأن الكشف عن أفعال الفساد سيؤدي كنتيجة حتمية إلى كشف أفعال التساهل أما الكشف عن حالات التساهل لا يؤدي إلى اكتشاف ما ارتكب من أفعال فساد.

⁴ إن التنفيذ لسياسة الوقاية من الفساد والتي كلف بها النص التنظيمي رئيس الهيئة يلزمها آليات تنفيذ هذه الآليات التي لم يتناولها لا المشرع ولا التنظيم فكل الآليات التي منحت للرئيس أو للهيئة ككل لا تتعدى سلطة التوجيه أو المساعدة والتنفيذ يقتضي وجود آلية إلزام هذا ما لا تحوزه الهيئة في مواجهة أي طرف.

2- مآل أعمال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: إن كل مهام الهيئة من دراسات وأعمال ميدانية وجمع للمعلومات لا يمكن أن يخرج مآلها 3 جهات:

● رئيس الجمهورية: هذا ما نصت عليه المادة (24) من القانون 01/06 وأكدت عليه المادة (203) من الدستور.

إلا أن المواد التي نصت على هذا الإلتزام والذي يعد بمثابة تقييد لحرية الهيئة في القيام بنشاطها وذلك نتيجة ما يجسده هذا الإلتزام من إضفاء لنوع من الرقابة اللاحقة للسلطة التنفيذية على النشاطات السنوية للهيئة¹ لم تعين أي جهة أخرى يرفع لها التقرير بخلاف رئيس الجمهورية لذلك كان من الأولى أن توجه على الأقل نسخة من التقرير إلى السلطة التشريعية بوصفها جهة تشريع للقوانين وجهة رقابة على أعمال السلطة التنفيذية.²

كما لم تنص أيضا على مصير التقرير السنوي الذي تعده الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعد عرضه على السلطة التنفيذية خاصة في ظل غياب الإشهار أو النشر للتقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام وذلك على خلاف المشرع الفرنسي والذي أكد على ضرورة نشر تقرير الهيئة المختصة في الجريدة الرسمية.³

● السلطة القضائية: والتي تكون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهتها ملزمة بتحويل الملف الذي يتضمن وقائع ذات وصف جزائي ليس إلى النيابة العامة وإنما إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يتولى تحويله إلى النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، هذه الطريقة المتبعة في تحويل الملف من الهيئة إلى الجهات القضائية المختصة تجسد وزير العدل في هيئة قناة عبور أو همزة وصل بين الهيئة والجهة القضائية إلا أن حقيقة الأمر أن وزير العدل يجسد هيئة رقابة للسلطة التنفيذية على أعمال الهيئة في الطريق الثاني والذي من الممكن أن تتخذه أعمال الهيئة.

لذا فإن تقييد الهيئة في تعاملها مع السلطة القضائية بالنسبة لعملية تحويل الملفات ذات الطابع الجزائي بوزير العدل حافظ الأختام ما هو إلا إخضاع للهيئة لرقابة السلطة التنفيذية التي يمثلها الوزير سالف الذكر في السلك القضائي، وكذلك ما هو إلا حد من فاعليتها.⁴

¹ باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 116.

² أنظر المواد 112 و113 و114 و136 من الدستور

³ حاحة عبد العالي الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 497.

⁴ المادة 22 من القانون رقم 01/06، السابق ذكره.

● الهيئات والمؤسسات العمومية والخاصة : بينما كانت تنص المادة (20) من القانون 01/06 السالف الذكر على أن الهيئة لها سلطة تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة وإقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد أصبحت في ظل المادة (18) من المرسوم الرئاسي 64/12 لا تملك في مواجهتهم سوى إصدار توصيات أو آراء أو تقارير أو دراسات ترسلها للهيئات المعنية وهذا ما يؤكد عدم تمتع الهيئة لأي آلية لتنفيذ سياسة الوقاية من الفساد في مواجهة حتى المؤسسات العمومية والخاصة.¹

ثانيا: إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: إن تكييف المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي يوجي برغبته في منح هذه الهيئة أقصى حد ممكن من الإستقلالية في أداء مهامها هذه الإستقلالية التي يثبت وجودها من عدمه عن طريق توافر عدة مؤشرات وآليات تكون كافلة وضامنة للإستقلالية الحقيقية أو مجسدة للإستقلالية صورية لا أساس لها على أرض الواقع فكثيرا ما يعطي المشرع مؤشرات تظهر الإستقلالية في ظاهرها لكنه وبالمقابل يحيطها بإجراءات وقيود تقضي عليها في الباطن، لذلك فإن الفصل في وجود إستقلالية من عدمها يستلزم التدقيق في بعض الجوانب المتعلقة بالهيئة.

1- تحديد تشكيلة وهيكلية الهيئة: إن عدم معالجة المشرع لمسألة تشكيلة الهيئة وهيكلتها في النص المنشأ وتركه المجال للسلطة التنفيذية لتولي هذه المسألة عن طريق التنظيم يعد أول خطوة للمساس بالإستقلالية الهيئة نظرا لأن تحديد تشكيلة الهيئة وهيكلتها والشروط الواجب توفرها في أعضائها وموظفيها من طرف المشرع في نفس القانون يعد من الضمانات الأساسية التي تضمن إستقلالية أعضائها وبالتالي استقلاليتها.²

2- تعيين أعضاء الهيئة: قبل التطرق إلى سلطة التعيين بالنسبة لأعضاء الهيئة فإنه تجدر الإشارة إلى أن لا التشريع ولا التنظيم ورد فيهما تحديد دقيق للمعايير التي يخضع لها الأعضاء المعينين غير النص على معيار من المفروض أنه من الشروط العامة لشغل أي وظيفة كمعيار لتعيين الأعضاء واعتباره شرطا خاصا من طرف النص التشريعي،³ وكذلك النص على شروط غير واضحة وواسعة المعنى واعتبارها أساسا لتعيين في الهيئة من طرف النص التنظيمي،⁴ لا هو مؤدى إلى فراغ قانوني وثغرة ليست بالهيئة في أكثر الآليات الضامنة للإستقلالية الهيئة وعدم تبعيتها من جهة والكافلة لشرط

¹ المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، السابق ذكره.

² خالد الشعراوي الإطار التشريعي لمكافحة الفساد دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول، مركز العقد الاجتماعي، 2011، ص 31.

³ أنظر المادة 19 من القانون رقم 01/06 في فقرتها الثالثة.

⁴ راجع المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 في فقرتها الثانية.

الشفافية وفقا لما هو معمول به من جهة أخرى،¹ ونظرا لكون هذه الطريقة من التعيين لا تدعم الإستقلالية والفاعلية للهيئة بسبب غياب التمثيل الشعبي في التعيين أي التمثيل من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لاختيار الأعضاء، لذلك فإن تحقيق الإستقلالية المطلوبة لا يكون إلا عن طريق تغيير طريقة التعيين أولا وترك منصب الرئيس خاضعا لعملية الانتخاب من طرف الأعضاء ثانيا.²

3- تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية: هذه التبعية والتي جسدها النص التشريعي من خلال المادة (18) من القانون 01/06 سالف الذكر، وأكدها المرسوم الرئاسي 413/06 ومن بعده الدستور في المادة (202) منه، طالما لم يفصل المشرع في نوع هذه التبعية ومعالمها فإنها تعد مظهرا من مظاهر المساس بإستقلالية الهيئة.

خاصة في ظل وجود تناقض في النص القانوني فنفس النص الذي صرح للهيئة بالإستقلالية أي عدم خضوعها لأي رقابة وصائية أو سلطة رئاسية مما يؤدي إلى منع السلطة التنفيذية عنها هو نفس النص الذي صرح بتبعية لرئيس الجمهورية.³

هذا التناقض الذي جاء نتيجة الضغوطات الممارسة على الجزائر من طرف الأمم المتحدة والمنظمة العالمية للتجارة قصد منح الهيئة الإستقلالية من جهة ورغبة السلطة في إبقاء هذه الهيئات المستقلة عامة والهيئة على وجه الخصوص تحت وصايتها وهذا نابع من عدم توفر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد.⁴

4- تجديد عمدة أعضاء الهيئة: نصت المادة (5) من المرسوم الرئاسي 64/12 على أن عمدة الأعضاء والمحددة بخمس (5) سنوات تكون قابلة للتجديد مرة (1) واحدة إلا أن المادة مثلما لم تحدد معايير واضحة للتعين بداية فإنها كذلك لم تحدد دواعي التجديد، وهذا في حقيقة الأمر يحد من إستقلالية الهيئة من خلال كون التجديد قد يساهم سلبا عليها خاصة في حالة تأسيس التجديد للعمدة على معايير غير شفافة وغير نزيهة كالمساومات،⁵ نظرا لأن الأصل العام في الهيئات المكيفة على أنها سلطات إدارية مستقلة وضمانا لاستقلاليتها وجوب أن تكون العمدة غير قابلة للتجديد.⁶

¹ راجع المادة 3 من القانون 01/06 في فقرتها الأولى.

² ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 47-48.

³ خروفي بلال، المرجع السابق، ص 81.

⁴ أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 9.

⁵ عميرو خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 77.

⁶ وليد بوجملين سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص 75.

- 5- إنهاء مهام الرئيس والأعضاء: نصت المادة (5) من المرسوم الرئاسي 64/12 على أن إنهاء مهام الرئيس والأعضاء للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتم وفق الأشكال التي تم بها التعيين مما يستفاد منه:
- أن هذا الإنهاء لا يكون بمناسبة نهاية العهدة وإنما في شكل عزل.
- أن لا القانون ولا التنظيم ضبط ممارسة هذه السلطة من قبل رئيس الجمهورية.
- وتبعاً لذلك تكون إستقلالية الهيئة محدودة جداً وذلك من زاويتين:
- أولهما: تولي رئيس الجمهورية لهذا الحق مما يؤكد تبعية أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للسلطة التنفيذية.
- ثانيهما: تكمن في عدم ذكر الأسباب والظروف الجدية والحقيقية والتي من شأنها إنهاء العهدة قبل المدة المحددة قانونياً بخمس (5) سنوات.¹
- 6- نسبة الاستقلال المالي: على الرغم من نص المادة (18) من القانون 01/06 على تمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالاستقلال المالي وعلى الرغم من تأكيد المادة (202) من الدستور لهذه الخاصية إلا وهذا ما لا يعد مطلقاً تكريساً للاستقلالية المالية للهيئة وذلك نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة عن طريق تمويلها لها،² حيث أن الاعتماد على ميزانية الدولة يؤدي إلى تبعية الهيئة إلى السلطة التنفيذية، بحكم أن الدولة حين تقديمها هذه الإعانات فإنها تمارس نوعاً من الرقابة عليها وحتى إمكانية التقاعس في تقديم الإعانات واردة خاصة عند عدم استجابة الهيئة لضغوطات الجهاز التنفيذي.³
- وبالرجوع للحديث عن ممارسة الدولة نوعاً من الرقابة على الهيئة فإن هذا قد أقره بالفعل المرسوم الرئاسي 413/06 والذي نص في المادة (24) منه على خضوع الهيئة للرقابة المالية والتي يمارسها عليها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية.⁴
- 7- فقدان الهيئة لسلطة حقيقية: رغم ظاهرية استفادة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من تكييف قانوني صريح على أنها سلطة إدارية مستقلة وتطبيقاً لذلك فهي لا تخضع لأي

¹ شيخ ناجية (المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، الملتقى الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 23 و24 ماي 2007، ص 103.

² عثمانى فاطمة، المرجع السابق، ص 50.

³ أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 10.

⁴ المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، السابق ذكره.

رقابة وصائية أو رئاسية،¹ كما أنها تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية لأن إنشاء مثل هذه السلطات الهدف منه ليس التسيير وإنما الضبط.² إلا أنه بالرجوع إلى أحكام ونصوص القانون 01/06 وكذلك أحكام المرسوم الرئاسي 64/12 لا نجد لها أي مظهر من مظاهر السلطة والتي من المفروض أن تتمتع بها مثل هذه الهيئات والمكيفة على أنها سلطات إدارية مستقلة، فالمشرع لم يمنح للهيئة أي مهمة تتجاوز الجانب الاستشاري حتى بالنسبة لتحويل الملفات ذات الوصف الجزائي فقد قيدها بوزير العدل ومنعها من الإتصال مباشرة بالنيابة العامة رغم أنه منحها سلطة الإتصال بها لغرض الاستعانة بها لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد وأكثر من ذلك هو أن حتى وصول الملف المحول إلى الجهات القضائية المختصة لا يعد تحريك للدعوى العمومية بل تبليغا فقط ليبقى تقدير التحريك من عدمه للنائب العام المختص.³

خاتمة:

على الرغم من أن المشرع قطع شوطا كبيرا في بلورة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية للقانونية لتكون بذلك أداة فعالة للوقوف في وجه الفساد ومكافحته إلا أنه مازالت تنتظره أشواطا أكبر للوصول بها إلى الفاعلية المتوخاة من إنشاءها خصوصا في ظل النقائص الكبيرة التي تكشف عنها نصوصها القانونية من عدم وجود للاستقلالية الكافية والصلاحيات اللازمة والسلطة الحقيقية، هذا كله مضافا إليه ما سيكشف عنه ويفرزها الواقع العملي من نقائص أخرى، لذلك فإن الحديث عن الدور الذي تلعبه الهيئة في مواجهة الفساد والنتائج المحققة منها في حربها عليه مازال مبكرا جدا في إطار الوضعية الحالية للهيئة فبداية الخوض في موضوع الدور مقرون ببداية المشرع الخوض في موضوع النقائص.

النتائج: من خلال العرض السابق نخلص إلى نتائج أهمها:

_ أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تحتاج دعم فعلي لاستقلاليتها ليس فقط كم هائل من النصوص التشريعية والتنظيمية في غياب التطبيق.

_ على المشرع الفصل في دور الهيئة لأن إعطائها مهام إدارية وأخرى قضائية يخول للقارئ أن لها دور قضائي في حين نجدها صندوق وصل بين الجهات القضائية ومعلومات حول الفساد لا تقل أهمية عن تلك التي قد يتحصل عنها العامة.

¹ موري سفيان، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته،

(مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012، ص 127.

² باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 113.

³ أنظر المواد 20، 22 من القانون رقم 01/06، السابق ذكره

_ كثرة أعضاء الهيئة مع كثرة المهام المسندة لهم بموجب النص لكن عمليا لا نرى لها أي دور وما يؤكد ذلك هو استحداثها في 2006 وتعيين أعضائها في 2010 ليأتي في 2016 تنصيب الفعلي لهؤلاء الأعضاء.
التوصيات:

_ لا بد من الاهتمام الفعلي بمسألة الاستقلالية لدعم نزاهة وشفافية عمل هذه الهيئة.
_ دعم الرقابة على عمل الهيئة واعطائها مهام قضائية تتناسب مع تشكيلها وأيضا لتحقيق الهدف من وجودها.

_ كما أن استقلال السلطة القضائية هو الضمان الحقيقي والفعلي لتمكين القضاء من النهوض بواجباته في إصدار أحكامه في مواجهة كل مرتكبي جرائم الفساد المحالين إلى القضاء، وفي هذه الحالة يصدر القضاء أحكاما وفقا للقانون وما تقتضيه مبادئ العدالة دون التأثير عليه من أية جهة أخرى.

قائمة المصادر والمراجع:

• المصادر:

1-1-إتفاقيات

_ المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية عدد 26، لسنة 2004.

2-الديساتير

_ المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر جريدة رسمية عدد 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002، جريدة رسمية عدد 25 لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63 لسنة 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2016.

3-القوانين

_ القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 لسنة 2010، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2 أوت 2011، جريدة رسمية عدد 44 لسنة 2011.

4-المراسيم الرئاسية

_المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 7 فيفري 2012، بعدل ويتم المرسم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية عدد 08 لسنة 2012.

_المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 نوفمبر 2010 المتعلق بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 69، لسنة 2010.

_المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 نوفمبر 2010 المتعلق بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 69، لسنة 2010.

-المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية عدد 74 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 7 فيفري 2012، جريدة رسمية عدد 08 لسنة 2012.

5-التعليمات الرئاسية

_تعليمة رئاسية رقم 3 مؤرخة في 13 ديسمبر 2009 متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

6-القرارات الوزارية

_القرار الوزاري المشترك مؤرخ في 21 مارس 2013 يحدد التنظيم الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها.

• المراجع

1-الكتب

- خالد الشعراوي الإطار التشريعي لمكافحة الفساد دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول، مركز العقد الاجتماعي، 2011.

- وليد بوجملين سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011.

2-أطروحات الدكتوراه

_حاحة عبد العالي الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

_تياب نادية آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، (رسالة دكتوراه)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

3-رسائل الماجستير

_باديس بوسعيد، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، (مذكرة ماجستير)، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

- زوزو زوليغة جرائم الصفقات وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- عثماني فاطمة التصريح بالممتلكات كألية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- ديب نذيرة إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- خروفي بلال الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية دراسة حالة الجزائر، (مذكرة ماجستير)، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- عميرو خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- موري سفيان، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012.

4-المدخلات

- أعراب أحمد "في إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010.
- شيخ ناجية (المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، الملتقى الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 23 و24 ماي 2007.