العدد العاشر
جوان 2018 المجلد الثاني

النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016

The legal system of the National Independent Organ for the Prevention and Fight against Corruption in light of Algerian constitutional amendment of the year 2016

تاريخ إرسال المقال : 2018/04/07 تاريخ قبول المقال للنشر : 2018/05/04

ط.د. قاضي كمال / جامعة الجزائر 1

ملخص:

إن انتشار الفساد وتحوله إلى مرض العصر المزمن، سارع بالجزائر إلى المصادقة على الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد سنة 2004، الأمر الذي تمخض عنه استحداث إطار قانوني وطني خاص بمكافحة الفساد (قانون رقم 06/01)، وإطار مؤسساتي نوعي تمثل أساسا في الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته، هذه الأخيرة التي احتلت مكانة هامة بعد دسترتها عن طريق التعديل الدستوري لسنة 2016، هذه الهيئة وإن كانت ثرية في معالجتها القانونية والتنظيمية، إلا أنها اتسمت بالقصور وعدم الفعالية الكافية في الوقاية الفساد وقمعه، وهذا بفعل عدة عوامل وعراقيل أعاقتها عن تحقيق أهدافها المنشودة.

الكلمات المفتاحية: الفساد، الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته، التعديل الدستوري 2016، قانون رقم 06/01.

Abstract :

The spread of corruption which became a chronic syndrome of modern times accelerated the ratification by Algeria of the United Nations Convention against Corruption in 2004 which resulted in creating of a national legal framework on fight against corruption (law N°06/01), as well as a specific institutional framework embodied by the National Independent Organ for the Prevention and Fight against Corruption. The latter has gained an important status after its constitutionalism through the constitutional amendment of 2016. Despite this organ is rich in legal and regulatory consistency, it is still characterized by inefficiency in fighting corruption due to a number of factors and obstacles that prevented it from reaching its aspired objectives.

Key words: corruption, National Independent Organ for the Prevention and Fight against Corruption, Constitutional amendment of 2016, law N° 06/01.

مقدمة:

يعد الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة، حيث كانت العامل الأساسي في انهيار وسقوط الكثير من الحضارات والإمبراطوريات، كما أنها كانت المحرك الرئيسي للثورات والانتفاضات في العصر الحديث، ويعتبر الفساد مشكلة غاية في الخطورة بالنظر للآثار السلبية المترتبة عليه.

فهو يلتهم ثروات الشعوب ويعيق الاستثمار، ويخفض من جودة الخدمات الأساسية التي يتلقاها المواطنون، كما أنه يتعارض مع القيم الديمقراطية، ويتحدى إنفاذ القانون، ويهدد استقرار المجتمعات وأمنها، فهو بذلك وباء ينخر كيان المجتمع، ويقوض قيمه الأخلاقية ويخل بمبادئ العدالة والنزاهة والمساواة داخله، مما يؤدي إلى حدوث اضرابات اجتماعية وسياسية قد تؤثر سلبا على المجتمع والدولة ككل.

ونظرا للاعتبارات السابقة، فقد حضي موضوع مكافحة الفساد باهتمام كبير على جميع المستويات والأصعدة الدولية منها والوطنية، ولعل من أبرزها نجد هيئة الأمم المتحدة، هذه الأخيرة التي أصدرت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1]، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 2004/04/19.

حيث وبمقتضى المادة 06 ألزمت تلك الإتفاقية الأممية جميع الدول الأعضاء فيها على ضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات مستقلة ومتخصصة للوقاية الفساد ومكافحته، وهو ما تبنته الجزائر من خلال القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته[2]، بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (نص عليها في الباب الثالث من القانون رقم 01/06)، والتي تعززت مكانتها سنة 2016 بوصفها هيئة دستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 [3].

وبناءا عليه يمكننا أن نطرح الإشكالية التالية: **ماهو النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016؟ وهل مكنها التكريس الدستوري من إعطائها المكانة الحقيقية والدور الفعلي في الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر؟.**

الإجابة على هذه الإشكالية تكون من خلال المحاور الرئيسية التالية:

1- الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته.

2- تشكيلتها وكيفية تنظيمها.

3- مهام الهيئة وصلاحياتها.

4- تقييم أداء الهيئة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

أولا : الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته

لقد نصت المادة 202 الفقرة 01 من الدستور المعدل على أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه أيضا المادة 18 الفقرة 01 من القانون رقم 01/06 بنصها على أنه: «الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية «، وعليه فإن هذه الهيئة تتميز بما يلي:

* **سلطة إدارية مستقلة:** من خلال المادة 01/202 من الدستور والمادة 01/18 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم، فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة، هذه الأخيرة التي تعتبر أسلوبا جديدا من أساليب ممارسة السلطة العامة كونها مزودة بسلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار[4]، تهدف أساسا إلى ضبط النشاط الاقتصادي والمالي بما يحقق التوازن، وهي تجمع ما بين وظيفتي التسيير والرقابة.

إن تكييف كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري للهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة وعن السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابتها، كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة بما يسمح لها بتحقيق أهداف الوقاية من الفساد ومكافحته على أكمل وجه.

* **التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي:** لقد أكدت المادة 202 الفقرة 02 من الدستور المعدل على أن الهيئة تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، وأما الفقرة 03 من نفس المادة فأكدت على أن استقلال الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيّا كانت طبيعته، والتي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم[5].

وبدوره اعترف المشرع الجزائري بموجب المادة 01/18 من القانون رقم 01/06 للهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا للقيام بمهامها على أحسن وجه، وعليه فإن إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة يشكل عاملا مهما لتأكيد استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية.

كما منح المشرع أهلية التقاضي للهيئة كأثر مترتب على الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وكذا إمكانية تمثيل الهيئة أمام القضاء من قبل الرئيس، وهذا وفقا لنص المادة 09 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم[6].

ورغم تمتع الهيئة بالاستقلال المالي، إلا أن ميزانيتها تُسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وفقا للمادة 21 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم، وتخضع في محاسبتها إلى قواعد المحاسبة العمومية (المادة 23 من المرسوم 413/06)، كما أن تلقي الهيئة إعانات من الدولة يستلزم خضوعها لرقابة المراقب المالي الذي يتولى وزير المالية تعيينه (المادة 24 من المرسوم 413/06)، وهو ما يعكس التبعية المالية لهذه الهيئة إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يمكن

أن يؤثر على استقلاليتها المالية، وعلى استقلالية عملها ككل.

* **تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية:** لقد أشارت كل من المادة 01/202 من الدستور والمادة 01/18 من المرسوم رقم 413/06 إلى أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته توضع لدى رئيس الجمهورية، وهو ما يتنافى واعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فتبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني بأنها ليست مستقلة بل خاضعة للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

ويرجع سبب ذلك إلى إلزام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول المصادقة عليها على ضرورة إحداث هيئة أو هيئات مستقلة تُعنى بمكافحة الفساد (والجزائر من إحدى تلك الدول المصادقة على تلك الاتفاقية)، هذا من جهة ومن جهة أخرى تعكس رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية نظرا لعدم توافر ربما إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد بصورة فعلية [7].

إلا هناك من يرى أن تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يساعدها على أداء عملها بكل قوة وصرامة بحيث تكون في منأى عن كل التدخلات والضغوط الخارجية، ودون خوف من ملاحقة أسماء كبيرة وفاعلة في الحياة السياسية والإدارية في البلاد، والذين ثبت ارتكابهم لجرائم الفساد، مما يُسهم بلا شك في تعزيز استقلالية هذه الهيئة [8].

لكن وبالرغم من كل ما سبق، فإن عدم تبعية الهيئة لأي سلطة يبقى هو الخيار الأفضل والضامن الوحيد لاستقلالية الهيئة في مواجهة الجميع، لذا كان من الأجدر تكريس استقلالية هذه الهيئة حتى تتمكن من القيام بمهام مكافحة الفساد ودون تدخل أو وصاية من أي أحد كان.

ثانيا : تشكيلتها وكيفية تنظيمها

لم ينص القانون رقم 01/06 على تشكيلة هذه الهيئة والشروط الواجبة في أعضائها وأحال ذلك على التنظيم حسب ما أشارت إليه المادة 18 من القانون 01/06، وهو ما يعد تقصيرا من المشرع في هذا الجانب، ذلك أن تشكيلة الهيئة تعتبر من الأمور الأساسية التي يمكن أن تؤثر على عمل هذه الهيئة واستقلاليتها.

وبالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها المعدل والمتمم، فقد نصت المادة 05 منه على ما يلي: « تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها ».

ولا بأس أن نشير، إلى أنه تم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة عن طريق مرسوم رئاسي سنة 2010 [9]، أي أنها تأخرت أربع سنوات كاملة الأمر الذي أدى تجميد عمل الهيئة طيلة هذه الفترة، حتى ورغم صدور مرسوم التعيين إلا أن تشكيلة الهيئة لم تنصب فعليا إلا بعد أدائهم اليمين بمجلس قضاء الجزائر العاصمة [10] في شهر جانفي2011 ، وفي حقيقة الأمر أن تنصيب

هذه الهيئة ما كان ليتم لولا تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009المتعلقة بتفعيل آليات مكافحة الفساد مما استدعى التدخل العاجل لتعيين وتنصيبها.

وبعد 15 يوما من أداء اليمين شرعت الهيئة في التحقيق في أربعين قرضا بنكيا وهميا عبر الوطن، كما أمرها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد في الجزائر والتي تمس قطاعات حساسة كان منها كل من الفلاحة والري والتجارة الخارجية والبنوك، وفيما يلي تفصيل تشكيلة هذه الهيئة:

أ- رئيس الهيئة: وفق للمادة 05 من المرسوم رقم 413/06 يعين رئيس الهيئة من قبل رئيس الجمهورية، وتتمثل مهامه حسب المادة 09 من نفس المرسوم فيما يلي:

- ✓ إعداد برنامج عمل الهيئة وإدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
- ✓ تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- ✓ السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي وكذا ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين.
- ✓ إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- ✓ تمثيل الهيئة أمام القضاء ولدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية.
- ✓ تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- ✓ تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- ✓ يمكن أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها.

بالإضافة إلى المهام السابقة يتولى أيضا رئيس الهيئة وفقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم إعداد ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة والتقييم، ويعتبر كذلك الآمر بالصرف.

ب- مجلس اليقظة والتقييم (الأعضاء): يتكون هذا المجلس من رئيس وستة أعضاء يعينون وتنهى مهامهم بواسطة مرسوم رئاسي [11]، كما أنه يمكن تجديد عهدتهم سواء بالنسبة للرئيس أو الأعضاء مرة واحدة [12].

إن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين رئيس وأعضاء المجلس قد تؤثر على استقلال الهيئة وحيادها، ولهذا فإن تحديد كيفية التعيين بطريقة أخرى يكون أفضل وأضمن لاستقلالية هذه الهيئة (سواء من بين أعضاء السلطة التشريعية أو القضائية أو من بين الكفاءات الوطنية في المجالات المالية، الاقتصادية، السياسية والادارية).

هذا وتتمثل مهام هذا المجلس في إبداء الرأي في: برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه، مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد، تقارير وأراء وتوصيات الهيئة، المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة، ميزانية الهيئة، التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة، تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل وكذا إعداد الحصيلة السنوية للهيئة[13].

وفيما يخص كيفية سير مجلس اليقظة والتقييم فإنه يجتمع مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من الرئيس، ويمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه، كما أن الرئيس يعد جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع، على أن تقلص هذه المدة بالنسبة للاجتماعات غير العادية دون أن تقل عن ثمانية أيام ، ويقوم الرئيس أيضا بتحرير محضر عن أشغال الهيئة [14].

هذا وقد نصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم على أنه تزود الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لأداء مهامها بالهياكل الآتية:

أ- الأمانة العامة: توضع تحت رئاسة أمين عام والذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة بما يأتي[15] :

تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها، السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة، تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي و حصيلة نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام، ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم (المادة 16 من المرسوم 413/06)، على أن يساعد الأمين العام في مهامه كل من: نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، و نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة، تنظم المديريتان الفرعيتان السابقتان في شكل مكاتب.

ب- قسم مكلف بالوثائق والتحاليل و التحسيس: والذي كان يطلق عليه قبل تعديل المرسوم 413/06 بـ « مديرية الوقاية والتحسيس»، إلا أنه وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المعدل للمرسوم رقم 413/06 تم تغيير تسميته إلى « قسم مكلف بالوثائق والتحليل»، وهذا بموجب المادتان 06 و 12 من المرسوم 64/12.

وتجدر الإشارة إلى أن كل من المرسوم القديم (رقم 413/06) والمرسوم الجديد (رقم 64/12) لم يحددا تشكيلة هذا القسم بالرغم من الدور الكبير الذي يلعبه في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي يبدوا أن النظام الداخلي للهيئة تكفل بذلك (المادة 19 من المرسوم رقم 64/12)، يكلف هذا القسم أساسا بما يلي [16]:

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليلات الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحديد نماذج وطرق الفساد وتنوير السياسة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد.

- دراسة أسباب نمو الفساد وانتشاره واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، وكذا اتخاذ الاجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاط الهيئة وتوزيعها اعتمادا على التكنولوجيا الحديثة.

- تصميم واقتراح نماذج ووثائق جمع المعلومات وتحليلها، واعتماد المعايير العالمية في التحليل بغرض مكافحة الفساد.

- اقتراح وتنشيط برامج تحسيسية، والعمل على ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية على مستوى الهيئات العمومية.

- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه بغرض حفظه واستعماله، وكذلك إعداد تقارير دورية لنشاطات قسم التحليل.

كما نصت المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 على ضرورة تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق، حيث بإمكانها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، واعتبرت أن كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

ج- قسم معالجة التصريحات بالممتلكات : إن المرسوم الرئاسي رقم 413/06 لم يخصص هيئة أو قسم لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالممتلكات، وإنما خول هذه المهمة لمديرية التحاليل والتحقيقات، إلا أن المرسوم رقم 64/12 خصص قسما كاملا مستقلا يُعنى بمعالجة التصريحات بالممتلكات، ويرجع سبب ذلك إلى أهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد، لأن عن طريقها يتم التحقق عن مصادر الثروة لكل من الموظفين والمسؤولين وكذا كشف جرائم الإثراء غير المشروع، وعموما يقوم هذا القسم بما يلي[17]:

- تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالأعوان العموميين (تختص بصورة مباشرة في تصريحات رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة المحلية (البلدية والولاية)، وبصورة غير مباشرة عن طريق السلطة السلمية لتصريحات الموظفين العاديين[18].

- اقتراح شروط وكيفيات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالممتلكات بالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية، والقيام بمعالجتها وتصنيفها وحفظها.

- استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية أو التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية لإعطائها الوجهة القانونية المناسبة.

- إعداد تقارير دورية لنشاطات قسم التصريح بالممتلكات.

د- قسم التنسيق والتعاون الدولي: نظم هذا القسم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413/06 من خلال نص المادة 13 مكرر، يتولى هذا القسم أساسا ما يلي[19]:

- اقتراح وتنفيذ الاجراءات المتعلقة بالعلاقات مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى، على غرار طلب أية وثيقة أو معلومة تراها مفيدة في الكشف عن حالات تساهل مع أفعال الفساد، أو القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها، إضافة إلى تجميع وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته.

- جمع المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد، وتقييم انظمة الرقابة الداخلية ومدى هشاشتها بالنسبة للفساد.

- تجميع وتحليل الاحصائيات المتعلقة بالفساد، واستغلال الواردة إلى الهيئة حول حالات الفساد التي تؤدي إلى متابعات قضائية لإيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع المعمول به.

- تطبيق إجراءات التعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني وكذا الهيئات الوطنية والدولية المختصة في مكافحة الفساد وتطوير الخبرة الوطنية في هذا المجال.

- دراسة قضايا الفساد التي تشكل خطرا على أو تلحق أضرارا بمصالح البلاد وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها.

- المبادرة بتنظيم برامج ودورات تكوينية بمساعدة المنظمات والهيئات الوطنية والدولية المختصة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

- إعداد تقارير دورية لنشاطات قسم التنسيق والتعاون الدولي.

تجدر الإشارة، إلا أن المادة 14 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم نصت على أن منصب كل من الأمين العام ورئيس قسم ومدير دراسات ورئيس دراسات ونائب المدير وظائف عليا في الدولة، يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة (المناصب الإدارية).

ثالثا : مهام الهيئة وصلاحياتها

تضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بجملة من المهام لاسيما ما يلي [20]:

- اقتراح برنامج عمل يتضمن سياسة شاملة للوقاية من الفساد ودعم مبادئ النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون والأموال العمومية [21].

- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.

- تلقي التصريحات بالممتلكات ودراستها واستغلالها، والتي تخص كل من رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة وكذا الموظفين أصحاب المناصب العليا أو المحددين في قرار مدير الوظيفة العمومية.

- اقتراح تدابير، لاسيما ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد.

- مساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين والموظفين العموميين بالآثار الناجمة عن الفساد.

- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.

- جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة.

- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

- تقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية حول نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المسجلة في هذا المجال، مع تقديم التوصيات المقترحة في هذا

الإطار[22].

ونشير في هذا الإطار، إلى أنه ومن أجل إنجاز المهام السابقة وتحقيق الأهداف المرجوة يمكن للهيئة طلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، أو الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمالها طبقا للتنظيم المعمول[23].

إن مهمة تلقي الهيئة للتصريحات بالممتلكات الخاصة بالمسؤولين والموظفين العموميين، ودراستها وكذا استغلال المعلومات الواردة فيها تعتبر من أهم المهام المنوطة بها لهذه الهيئة في إطار السياسة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه، حيث يرمي التصريح بالممتلكات إلى تحقيق الأهداف التالية[24]:

- تعزيز الشفافية في الحياة السياسية والإدارية.
- حماية الممتلكات العامة.
- صيانة كرامة الأشخاص المكلفين بمهام لها صلة بالمصلحة العامة.

هذا وقد تحددت المادة 06 من القانون رقم 01/06 الأشخاص المعنيين بالتصريح بممتلكاتهم، كما أنها حددت الجهة التي ترسل إليها هذه التصريحات، وكذا كيفية وآجال نشرها وذلك كما يلي:

* **بالنسبة للأشخاص**: يلزم القانون رقم 01/06 بضرورة تقديم تصريحات خاصة بالممتلكات ضمن الشروط والآجال المحددة قانونا كل من الأشخاص التالية:

- رئيس الجمهورية،
- الوزير الأول وأعضاء الحكومة،
- أعضاء غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)،
- رئيس المجلس الدستوري وأعضائه،
- رئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة،
- القضاة،
- رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة المحلية (البلدية والولائية)،
- الأعوان العموميين الذين يشغلون وظائف عليا،
- الأعوان العموميين الذين حدد قائمتهم القرار المؤرخ في 2007/08/02 الصادر عن مدير الوظيفة العمومية.

* **بالنسبة لمكان الإيداع:** تودع التصريحات بالممتلكات الخاصة بالمسؤولين والموظفين السابقين لدى الهيئات التالية:

- **المحكمة العليا**: تودع التصريحات بالنسبة لكل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول وأعضاء الحكومة، رؤساء وأعضاء غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه، رئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصلة والولاة والقضاة لدى الرئيس الأول للمحكمة العليا.

- **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:** تودع التصريحات الخاصة بكل من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وكذا الأعوان العموميين أصحاب الوظائف العليا إضافة إلى الأعوان المحددين في قائمة مديري الوظيفة العمومية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

هذا وقد نصت المادة 06 من القانون رقم 01/06 على أن نشر التصريحات الخاصة برئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه، الوزير الأول وأعضاء الحكومة، رئيس مجلس المحاسبة، محافظ بنك الجزائر، السفراء والقناصلة والولاة يكون في الجريدة الرسمية وخلال مدة شهرين (02) المولين لتاريخ انتخابهم أو تسلمهم لمهامهم وإشهار هذه التصريحات في الجريدة الرسمية.

وأما بالنسبة لتصريحات كل من رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة (البلدية والولاية) فتكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية خلال مدة شهر واحد، وتكون كيفيات وآجال النشر بالنسبة لباقي الموظفين العموميين حسب الكيفيات المحددة في التنظيم.

إن استثناء كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة والبرلمان والقضاة والولاة من تقديم تصريحاتهم أمام الهيئة على غرار باقي المسؤولين والموظفين العموميين، سوف لن يُمكنها من معالجة تلك التصريحات ومتابعتها الأمر الذي لن يسمح لها بلا شك من رسم سياسة وطنية وقائية للفساد ومكافحته خاصة في ظل غياب المسؤولين والموظفين الكبار في الدولة، وهو ما يضعف من أداء وفعالية هذه الهيئة في تحقيق أهدافها المرجوة منها.

رابعا : تقييم أداء الهيئة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

إن بالرغم من المعالجة القانونية الثرية للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته سيما من خلال دسترها في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، الأمر الذي أكسبها مكانة هامة في الهرم المؤسساتي للبلاد، فقد واجهت هذه الهيئة العديد من الانتقادات بسبب القصور والعجز عن تحقيق الأهداف الرئيسية المسطرة لها، ويرجع ذلك القصور والعجز أساسا إلى جملة من النقائص الموضوعية التي أعاقت تلك الهيئة في تحقيق أهدافها، والتي يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- رغم توسيع صلاحيات هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64/12، إلا أن الملاحظ على تلك الصلاحيات والاختصاصات أنها صلاحيات ذات طابع استشاري وقائي وليس قمعية عقابية على عكس ما تدل عليه تسميتها، فهي مجردة من كل سلطة للقمع والعقاب ولا يمكنها اتخاذ إجراءات ردعية أو أية قرارات صارمة بخصوص قضايا الفساد، وهو ما يعني أن هذه الهيئة ذات صبغة وقائية وليست هيئة مكافحة (كالنص على اقتراح التوصيات والسياسات التي من شأنها الوقاية من الفساد، المشاركة في التظاهرات الدولية والوطنية المرتبطة بالموضوع وتنظيم دورات تكوينية،...إلخ).
- بالرغم من إقرار القانون رقم 01/06 على إنشاء هذه الهيئة إلا أن أعضائها لم يعينوا

إلا بعد (04) أربع سنوات كاملة على تاريخ صدور ذلك القانون، والذي كان في 07 نوفمبر 2010، مما يدفع إلى التساؤل حول حقيقة وجود نية فعلية وإرادة سياسية صادقة في مواجهة ظاهرة الفساد، أم أنها مجرد هيئة صورية أسست على أعقاب المصادقة على الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد [25]، هذه الأخيرة التي تجبر دول الأعضاء فيها على إنشاء هيئة أو هيئات خاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- إن منذ تنصيب هذه الهيئة ومباشرتها لمهامها لم تقدم أي تقرير لحصيلة نشاطها وعملها أمام الجهات المختصة أو للرأي العام، ولم يعرف عنها أنها نظمت نشاطا إعلاميا أو تحسيسيا يشرح طبيعة عملها ومهامها[26]، أو أن تقدم من خلالها حصيلة نشاطاتها، وهذا حتى تتمكن من تقريب المواطن منها وجعله عامل مساهم ومؤثر في نشاطها.
- سلطة التعيين لأعضاء هذه الهيئة هو بيد السلطة التنفيذية [27]، فرئيس الهيئة وأعضائها الستة (06) وكذا الأمين العام يعينون كلهم من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي مما يقيد حتما من الاستقلالية العضوية للهيئة ويزيد من تبعيتها للسلطة التنفيذية، وبالتالي التأثير سلبا على نشاطها، كما أنها ممولة من طرف الدولة وذلك عن طريق الإعانات التي تقدمها لها، وهذا ما يحد من استقلاليتها المالية، لأن هذه الهيئة تخضع لرقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه وزير المالية، أي أن الهيئة تعتبر تابعة ماليا للسلطة التنفيذية وبالتالي فهي غير مستقلة عنها.
- الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها حق التقاضي، إلا أنه بوصولها إلى وقائع ذات وصف جنائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، والذي بدوره يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية، وعليه فالهيئة ليس لها الحق في تحويل ملفات الفساد ذات الطبيعة الجنائية على العدالة وإحالة مرتكبي الجرائم على القضاء بل ذلك يمر عبر وزير العدل الذي لديه سلطة تقديرية في إمكانية إحالة الملف على القضاء من عدمه، وهو ما يشكل تقييد واضح لسلطة هذه الهيئة في تحريك الدعاوى العمومية وهو ما لا يتطابق مع الشق الثاني لتسمية الهيئة أي مكافحة الفساد.

كما أنه وبعد إخطار القضاء وتحويل ملفات الفساد من طرف وزير العدل نجد أن هناك بيروقراطية وإهمال كبير في معالجة تلك القضايا من قبل القضاء، إذ كثيرا ما تبقى تلك الملفات بدون دراسة أو متابعة أو تكون محل إجراءات طويلة تؤدي في أغلب الأحيان إلى سقوط تلك القضايا بالتقادم، وهو ما أشار إليه رئيس اللجنة الاستشارية لحقوق الإنسان[28]، مما يجعل التدخل القضائي هو الأخر مساهم في عدم فعالية مكافحة الفساد.

- عدم وجود تعاون وعمل متبادل ومنسق بين الهيئة وبين المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني الفاعلة في هذا المجال، على غرار الأحزاب والجمعيات والمنظمات (الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد، الرابطة الوطنية لحقوق الإنسان)، رغم أن المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 تنص على ضرورة تحديد واقتراح كيفية تطبيق هذه الكيفيات والإجراءات المتعلقة بهذا التعاون وتنفيذها من طرف الهيئة.

- ومما يضعف دور الهيئة أيضا عدم اختصاصها بتلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة برئيس الجمهورية، الوزير الأول وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرهم من السلطات العليا في البلاد، لاستغلال المعلومات الواردة في تصريحاتهم ومتابعتها، عن طريق مراقبة الذمة المالية الخاصة بهم، وهو ما أضعف رقابتها في هذا الجانب.

كما لا يمكن للهيئة متابعة أملاك الزوجة والأولاد البالغين للموظفين والمسؤولين، وكذا ذممهم المالية، حيث يتضمن التصريح بالممتلكات حسب تنص المادة 05 من القانون رقم 06/01 المتعلق بالوقاية ومكافحته على: «....جردا للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر ولو في الشيوع في الجزائر و/أو في الخارج».

وعليه، فالملاحظ حسب هذه المادة أن المصرح لا يكتتب في تصريحه ممتلكات زوجته وأولاده البالغين بل يكتفي فقط بالتصريح بأملاكه أو أملاك أولاده القصر، وهذا لا يضمن المكافحة الفعالة للفساد، إذ يمكن لأي موظف أو مسؤول أن ينقل ممتلكات كان يملكها أو حاز عليها أثناء فترة الخدمة إلى زوجته أو أحد أولاده البالغين، تهربا من التصريح بها، وهو ما يسمح له بالإثراء الغير مشروع وتنامي صور الفساد بدل تراجعها.

- بالنسبة للتقرير السنوي الذي ترفعه هذه الهيئة إلى رئيس الجمهورية والمتضمن لحصيلة نشاطاتها وكذا الملاحظات والتوصيات المتعلقة بها، يلاحظ عدم النص على نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام، مما يؤدي إلى عدم تمكن المواطنين من الاطلاع على أنشطتها الوقائية والقمعية وعلى مختلف التجاوزات الحاصلة في تسيير الشؤون العمومية، مما يُسهم في زيادة الضبابية والغموض حول شفافية في التسيير.

وهذا بخلاف المشرع الفرنسي الذي ينص على ضرورة نشر هذه الهيئة لتقريرها في الجريدة الرسمية وكذا باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى (مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية) [29].

كما يعتبر عدم النشر تراجعا عما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 والذي ألزم لجنة التصريح بالممتلكات بإعداد ونشر التقرير السنوي والذي يوجه إلى رئيس الجمهورية[30].

الخاتمة :

بادرت الجزائر بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يعد دعما لمسار عملية مكافحة الفساد والتي جاءت تطبيقا لبنود الفصل الرابع من الاتفاقية الأممية المتعلقة بمكافحته، والتي كما رأينا حظيت هذه الهيئة بمعالجة قانونية وتنظيمية جعلتها تتمتع بكل الإمكانيات القانونية (الاستقلالية) والمادية والبشرية الكفيلة بضمان الفعالية في أدائها وتحقيق أهدافها.

ولقد تعززت مكانة هذه الهيئة بدسترها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أين تم الإقرار بدورها ومكانتها من خلال منحها الصلاحيات والاختصاصات قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لكن في مقابل ذلك تواجه هذه الهيئة موجة من

الانتقادات الموضوعية بسبب عدم تمكنها من تحقيق أهداف الوقاية من الفساد ومكافحته، حتى بلغ الأمر إلى التساؤل عن جدوى إنشائها في بلادنا سيما في ظل استمرار وتصاعد قضايا الفساد ونهب المال العام.

لذا وجب إعادة الاعتبار لهذه الهيئة في مكافحة الفساد بتكريس حقيقي لآليات ومتطلبات فعاليتها واستقلاليتها (سواء العضوية، المالية أو الوظيفية) في مواجهة السلطة التنفيذية، وكذا منحها كافة الصلاحيات والوسائل الكفيلة بردع ومتابعة جرائم الفساد والمفسدين ومعاقبتهم، إلى جانب التأكيد على الدور الوقائي الذي يجب أن تلعبه في هذا الإطار، وهذا من خلال برامج التكوين، التحسيس والتوعية بمخاطر الفساد وآثاره السلبية، الأمر الذي سيؤدي بلا شك إلى الوقاية من الفساد وقمعه.

الهوامش :

1 والتي صدرت بتاريخ 2003/10/31.

2 القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14، سنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 2010/08/26، ج ر العدد 50 سنة 2010، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 15/11 المؤرخ في 2011/08/02، ج ر العدد 44، سنة 2011.

3 القانون رقم 01/16، المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 2016/03/07.

4 أعراب أحمد، (في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، سنة 2010، ص 10.

5 المادة 202 الفقرة 03 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016، مرجع سابق.

6 المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المؤرخ في 2006/11/22، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر العدد 74، سنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 2012/02/07، ج ر العدد 08، سنة 2012.

7 أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 10.

8 هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها على التشريعات الجزائية الداخلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة 2008، ص 228.

9 المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2010/11/07، ج ر العدد 69، سنة 2010.

10 حسب نص المادة 19 من القانون رقم 01/06 والمادة 20 من المرسوم رقم 413/06 يؤدى أعضاء الهيئة اليمين القانونية أمام مجلس القضاء الجزائر العاصمة.

11 المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مرجع سابق.

- إن طريقة التعيين وإنهاء المهام بموجب مرسوم رئاسي من دون تحديد حالات وأسباب إنهاء المهام الأمر الذي يمنح سلطة التعيين (رئيس الجمهورية) سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال قد تجعل الأعضاء معرضون للعزل في أي وقت ومن ثم فان عضويتهم غير مضمونة الأمر الذي يؤثر على استقلاليتهم في مواجهة سلطة التعيين، ولهذا كان لابد من النص على عدم قابلية أعضاء الهيئة للعزل طيلة العهدة ضمانا لاستقلاليتهم، أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 08.

12 قد تمس باستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، لأنه قد يفتح المجال أمام دخول اعتبارات غير شفافة وغير نزيهة في إعادة انتداب الأعضاء من عدمه، أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 08.

13 المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مرجع سابق.

14 المادة 15 من نفس المرسوم، مرجع سابق.

15 المادة 07 من نفس المرسوم، مرجع سابق.

16 المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 413/06، مرجع سابق.

17 المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

18 المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

19 المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، مرجع سابق.
20 حددها المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مرجع سابق.
21 وهو ما أكدته المادة 303 الفقرة 01 من دستور 1996 المعدل، بنصها على ما يلي: « تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تكرس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها».
22 المادة 303 الفقرة 02 من دستور 1996، المعدل سنة 2016، مرجع سابق.
23 المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، مرجع سابق.
24 المادة 04 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.
25 صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 2004/04/19.
26 شراق محمد، الجزائر تحارب الفساد على الورق، جريدة الخبر اليومية، العدد 7274، الصادرة بتاريخ 2013/12/05، ص 03.
27 زوزو زوليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، رسالة ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2012، ص 187.
28 شراق محمد، الجزائر تحارب الفساد على الورق، مرجع سابق، ص 03.
29 زوايمية رشيد، (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية، جامعة قالمة، سنة 2007، ص 147.
30 المادة 10 من الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 1997/01/11، المتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج ر، العدد 03، سنة 1997.