

عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته*

د. هارون نورة

مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: nora06dz2016@yahoo.com

الملخص:

يهدف تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، قام المشرع بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب المادة 17 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وجعل منها المؤسس الدستوري هيئة دستورية تتولى مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وذلك بموجب القانون رقم 16-01 المعدل والمتمم لدستور 1996؛ من أجل السماح للهيئة بأداء دورها بشكل فعال، يجب أن تتمتع بالاستقلالية، ولاسيما من الجانب الوظيفي، وعلى الرغم من وجود العديد من المظاهر التي تجسد هذا الاستقلال، فإنها تظل محدودة بسبب مجموعة من القيود التي تعكس الاستقلال الوظيفي المحدود للهيئة.

الكلمات المفتاحية:

الفساد، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قانون الفساد ومكافحته.

* تاريخ إرسال المقال 2020/03/01، تاريخ مراجعة المقال 2020/04/03، تاريخ قبول نشر المقال 2020/05/26.

About the Functional Independence of the National Body for the Prevention & Fight Against Corruption

Abstract:

For the implementation of the national strategy on corruption, the legislator created the national body for the prevention and fight against corruption, by law n ° 06-01 on the prevention and the fight against corruption, and the constitutional founder made it a constitutional body with the mission of proposing a global policy of prevention of corruption, By law n ° 16-01 modifying and supplementing the Constitution of 1996; In order for the organ to perform its role effectively, it must have independence, especially functionally, and although there are many manifestations of this independence, it remains limited by a set of restrictions that reflect the limited functional independence of the organ.

Key words:

Corruption, the national body for the prevention and fight against corruption, corruption law.

Sur l'indépendance fonctionnelle de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption

Résumé :

Pour la mise en œuvre de la stratégie nationale, en matière de corruption, le législateur a créé l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, par la loi n ° 06-01 sur la prévention et la lutte contre la corruption. Le fondateur constitutionnel en a fait un organe constitutionnel qui a pour mission de proposer une politique globale de prévention de la corruption, Par la loi n ° 16-01 modifiant et complétant la Constitution de 1996. Afin de permettre à cet organe de remplir efficacement son rôle, il doit avoir une indépendance, en particulier, sur le plan fonctionnel. Mais bien qu'il existe de nombreuses manifestations de cette indépendance, elle reste limitée à un ensemble de restrictions qui reflètent le manque d'indépendance fonctionnelle de cet organe.

Mots clés :

Corruption, organe national de prévention et de lutte contre la corruption, loi sur la corruption.

مقدمة:

تعدّ المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد موضوعاً أساسياً لمتطلبات الوقوف ضدّ الفساد، فالإصلاحات المؤسساتية تأخذ مكانة هامة ومتزايدة في معظم الاستراتيجيات الحديثة ضد الفساد¹، فهي تمثل أكثر الآليات فعالية في مكافحة الفساد، وتشكل عنصراً مهماً في تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد على المستوى الوطني²؛ وهذا ما نادى إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد³ بموجب المادة 1/6 بعنوان «هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية» الواردة ضمن الفصل الثاني من الاتفاقية بعنوان «التدابير الوقائية» كما يلي: «تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد...»، وهذا ما نادى إليه أيضاً اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه⁴.

¹ ENWERMADU David Uchenna, Lutte anti-corruption et politique au Nigeria sous la quatrième République (1999- 2006), Thèse de doctorat, sciences politiques, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Edition Atelier national de reproduction des thèses, FRANCE, 2006, p. 129.

² LABORDE Jean-Paul, « Criminalité financière et droit pénal international : Vers un droit pénal international des affaires ? », *Petites affiches*, n° 122, 18 juin 2008, p. 62.

³ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 4/58، مؤرخ في 31 أكتوبر 2003، متوفرة على الرابط:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/20>

⁴ " للأغراض المنصوص عليها في المادة 2 من هذه الاتفاقية، تلتزم الدول الأطراف بما يأتي: 3- إنشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد"، المادة 3/5 بعنوان " الإجراءات التشريعية وغيرها " من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه، معتمدة بما يتو بتاريخ 11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06 - 137، مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج. ر. ج. د. ش، عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006، متوفرة على الرابط:

<http://www.undp-aci.org/publications/ac/compendium/algeria/anticorruption/african-ac-convention-10apr06-ar.pdf>

لما كانت الجزائر من بين الدول التي صادقت على هذه الاتفاقية الدولية⁵ كان لزاما عليها العمل على تكييف منظومتها القانونية مع متطلبات هذه الاتفاقية فقام المشرع الجزائري⁶ بالاستجابة لأحكام الاتفاقية بمقتضى الباب الثالث - من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁷ حيث نص بموجب المادة 17 منه على إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، تتولى مهمة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

لتمكين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أداء دورها بفعالية بعيدا عن التأثيرات والضغوطات التي قد تعرقل نشاطها في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لابد من تزويدها بما يلزم من الاستقلالية، وهذا ما نادى إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 2/6 منها على أن «تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية»؛ ونظرا لما للاستقلالية الهيئة من أهمية بالغة في مجال

⁵ صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 29 أبريل 2004، ج.ر.ج.د.ش، عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

⁶ هذا ما قامت به أيضا أغلب التشريعات المقارنة بما فيها المشرع الأردني الذي نصّ على إنشاء "هيئة النزاهة ومكافحة الفساد" بموجب المادة 3 الفقرة "أ" من قانون رقم (13)، صادر بتاريخ 2016/04/11، يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، متوفر على الرابط: <http://www.ammanchamber.org.jo>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/10/7، وكذا المشرع اليمني الذي أنشأ بدوره هيئة تتولى مكافحة الفساد تسمى «الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد» بموجب المادة 5 من قانون رقم 39، صادر بتاريخ 25 ديسمبر 2006، يتعلق بمكافحة الفساد، متوفر على الرابط: <http://www.yemen-nic.info>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/10/9.

⁷ - قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، معدل ومتمم.

مكافحة الفساد والتصدي له، فقد أكدت الاتفاقية على هذه الخاصية في المادة 36 منها كما يلي «...وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات وهؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية...»⁸.

يعد إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمانا لمكافحة الفساد والوقاية منه، وهو ما يعكس امتثال المشرع الجزائري لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة بعد أن جعل منها المؤسس الدستوري بموجب القانون رقم 01-16⁹ هيئة دستورية تتولى مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد.

إن الاستقلالية الواجب تزويدها للهيئة في سبيل تمكينها من تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتراوح بين الاستقلالية العضوية والاستقلالية الوظيفية، ودراستنا من خلال هذه الورقة البحثية ستنصب على الاستقلالية الوظيفية للهيئة، والتي يقصد بها حرية الهيئة في اتخاذ القرار، وكذا عدم إمكانية تعديل ولا إلغاء ولا استبدال قراراتها من طرف سلطة عليا¹⁰، فهل ضمن المشرع الجزائري لهذه الهيئة الاستقلالية الوظيفية اللازمة لتمكينها من تنفيذ استراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته؟

نصّ المشرع الجزائري بموجب المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، على أنّ الهيئة سلطة إدارية مستقلة، وتم التأكيد على ذلك بموجب المادة

⁸- تقابلها المادة 4/20 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، معتمدة بمابتو بتاريخ 11 جويلية 2003، مرجع سابق، كما يلي: " يسمح للسلطات أو الوكالات الوطنية بالاستقلال اللازم بغية تمكينها من الاضطلاع بالمهام المنوطة لها بصورة فعالة".

⁹- وذلك بموجب المادة 202 من قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. د. ش عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

¹⁰- ZOUAIMIA Rachid, *Droit de la régulation économique*, édition Berti, Alger, 2008, p. 35.

202 من القانون رقم 01-16 المعدل والمتمم لدستور 1996، وهذا ما يعكس الاعتراف الصريح باستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتظهر الاستقلالية الوظيفية للهيئة من خلال عدة مظاهر (محور أول)، إلا أنها تبقى استقلالية محدودة ونسبية إذ تخضع لمجموعة من القيود التي تعرقل دور الهيئة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (محور ثان).

المحور الأول: مظاهر تجسيد الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تظهر الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال عدة مظاهر أهمها تمتع الهيئة بصلاحيات متنوعة في مجال مكافحة الفساد (الفقرة الأولى)، تمتع الهيئة بسلطة وضع نظامها الداخلي وتحمل المسؤولية عن تصرفاتها (الفقرة الثانية) وتمتعها بالاستقلالية المالية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تمتع الهيئة بصلاحيات متنوعة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالعديد من الصلاحيات والمهام المتنوعة والتي أشارت إليها المادة 20 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وقد أعاد المشرع الجزائري تحديد هذه المهام وفصلها بدقة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها¹¹، وتتمثل أهم هذه المهام في التوعية والتحسيس بمخاطر

¹¹ مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 2 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها، ج. ر. ج. د. ش، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم.

الفساد (أولاً)، تلقي التصريحات بالامتلاك وتفحصها (ثانياً) وعقد التعاون الدولي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته (ثالثاً).

أولاً- التوعية والتحسيس بمخاطر الفساد

تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمهمة التوعية والتحسيس بمخاطر الفساد، ونص المشرع على هذا الدور التحسيبي للهيئة بموجب المادة 3/20 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما يلي: " تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية: 3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد؛" كما أكد المشرع على هذا الدور بموجب المادة 6/12 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيمها وكيفيات سيرها المعدلة والمتمة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 7 فيفري 2012¹²، حيث جاء مضمونها كما يلي: " يكلف قسم الوثائق والتحليل والتحسيس على الخصوص بما يأتي: - اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة".

ثانياً- تلقي التصريحات بالامتلاك وتفحصها

من بين المهام المخولة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وقد تم تحديد كيفية تنفيذ تصريحات هذه الفئة بموجب المنشور الوزاري المؤرخ في 15 ماي

¹²- مرسوم رئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 7 فيفري 2012، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 2 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها، ج. ر. ج. د. ش عدد 8 صادر بتاريخ 15 فيفري 2012.

2013¹³، كما تتلقى الهيئة تصريحات بعض الموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وقد تم تحديد كيفية التصريح بممتلكات هذه الفئة بموجب المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415¹⁴.

ثالثا- عقد التعاون الدولي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

تقضي المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 2 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيمها وكيفية سيرها، أنّ رئيس الهيئة يكلف بتطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، كما تقضي المادة 9/20 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، على أنّ تكلف الهيئة بالتعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

مع أنّ المشرّع لم ينص بشكل صريح على أهلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في التعاقد، إلا أنّ صلاحية الهيئة في التعاون الدولي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته لا يمكن تصوره إلاّ من خلال التعاقد؛ وفي هذا الإطار وقع رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتاريخ 10 أوت 2015 على مذكرة تعاون مع هيئة الرقابة الإدارية لجمهورية مصر العربية، وشملت المذكرة التعاون في عدة ميادين أهمها التعاون في مجال الدورات التدريبية المتخصصة وتبادل الخبراء وتعزيز قدرات ومهارات المستخدمين في الهيئتين.

¹³ - منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 15 ماي 2013، يحدد الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتصريح بالممتلكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، متوفر على الرابط: www.onplc.org.dz

¹⁴ - مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. د. ش، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

كما شملت أيضا تطوير مجال الدراسات والبحوث الأكاديمية ذات الصلة بممارسات الفساد والإجرام المالي، أيضا التعاون في مجال تبادل المعلومات والدراسات المتعلقة بالتدابير المتخذة في إطار الصلاحيات المخولة لكل طرف، والرامية للوقاية من الفساد ومكافحته لاسيما تبادل الممارسات الناجحة والمناهج المعتمدة التي أثبتت فعاليتها في المجالين التشريعي والعملي عن طريق المشاركة في الندوات وورشات العمل والمنتديات والمؤتمرات في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته¹⁵.

الفقرة الثانية: تمتع الهيئة بسلطة وضع نظامها الداخلي وتحمل المسؤولية

تظهر الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من جانبين، الجانب الأول يمكن في تمتعها بسلطة وضع نظامها الداخلي (أولا)، الجانب الثاني يتعلق بتحملها المسؤولية عن تصرفاتها (ثانيا).

أولا- تمتع الهيئة بسلطة وضع نظامها الداخلي

وفق مقتضيات المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيمها وكيفية سيرها، فإنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعد نظامها الداخلي الذي يحدّد كيفية العمل الداخلي لهيكلها، ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية، فالهيئة لها الحرية في اختيار مجموعة القواعد التي تطبق عليها، وتوضح كيفية سير أعمالها، بالإضافة إلى تحديد حقوق وواجبات الأعضاء، وذلك دون مشاركة أية جهة أخرى مهما كانت ودون تدخل السلطة التنفيذية.

¹⁵- أنظر: الإمضاء على اتفاق تعاون في مجال الوقاية من الفساد بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهيئة الرقابة الإدارية لجمهورية مصر العربية، متوفر على الرابط: <http://www.onplc.org.dz>

ثانيا- تحمّل الهيئة مسؤولية تصرفاتها

إنّ السلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارسة صلاحياتها العديدة والمتنوعة يمكن أن تمس بمصالح الجهات التي تعمل على رقابتها عن طريق القرارات التي تصدرها¹⁶ وهذا ما يؤدي إلى قيام مسؤوليتها، وقد يترتب عن هذه المسؤولية دعوى الإلغاء وهذا عند إصدار الهيئة لقرار معيب، ودعوى التعويض إذا أصدرت الهيئة قرارات ترتبت عنها أضرار، وباعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة فإنّها تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنّ الأصل العام أنّ القضاء الإداري هو المختص برقابة أعمال السلطات الإدارية المستقلة¹⁷.

الفقرة الثالثة: تمتع الهيئة بالاستقلالية المالية

نصّ المشرع على استقلالية الهيئة ماليا¹⁸ بموجب المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته كما يلي: "...تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."¹⁹، وأهم مظهر لهذه الاستقلالية نجد صلاحية رئيس الهيئة في إعداد ميزانية الهيئة، وهو ما تمّ

¹⁶- ZOUAIMIA Rachid, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », *Revue IDARA*, n° 29, 2005, p. 32.

¹⁷- COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, *Les autorités administratives indépendantes*, presses universitaires de France, Paris, 1998, p. 55.

¹⁸ - لما كانت مسألة الاستقلال المالي والإداري لهيئة مكافحة الفساد مسألة هامة، فقد اعترفت بها أغلب التشريعات المقارنة منها التشريع اليمني بموجب المادة 6 من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، يتعلق بمكافحة الفساد، مرجع سابق، والتشريع الأردني بموجب المادة 3 الفقرة " أ " من قانون رقم (13)، صادر بتاريخ 2016/04/11، يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، مرجع سابق.

¹⁹ - تمّ التأكيد على الاستقلالية المالية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 202 من قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق.

النص عليه بموجب المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيمها وكيفية سيرها.

المحور الثاني: مظاهر محدودية الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

رغم وجود عدّة مظاهر تجسّد الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنّ هذه الاستقلالية ليست مطلقة، إذ ترد عليها مجموعة من القيود، وهذا ما يضيء على استقلالية الهيئة من هذا الجانب الطابع الشكلي أو الخيالي²⁰؛ وهو ما يعكس غياب الإرادة السياسية في مكافحة الفساد²¹؛ فاستقلالية الهيئة مكرّسة في النصوص القانونية إلا أنها لم تترجم في الواقع، وهذا ما يشكل نوعاً من التمويه القانوني لإيهام الرأي العام أنّ الدولة كيّفت منظومتها التشريعية وفقاً للجهود الدولية في مكافحة الفساد والتي منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²².

ومن أهم القيود التي تحدّد من الاستقلالية الوظيفية للهيئة نجد تبعيتها للسلطة التنفيذية (الفقرة الأولى)، طغيان الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهام الهيئة ومحدودية دورها الرقابي (الفقرة الثانية).

²⁰ - ZOUAIMIA Rachid, *Droit de la régulation économique*, Berti Edition, Alger, 2006, p. 35.

²¹- HORS Irène, « Les difficultés de la lutte contre la corruption : L'expérience de quatre pays en développement », *Tiers-Monde*, tome 41, n° 161, 2000, p. 154.

²²- أحمد أعراب، « في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته »، الملتقى الوطني الخامس حول « الفساد الإداري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، يومي 18-19 أفريل 2010، ص. 12.

الفقرة الأولى: تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية

تظهر تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية من عدة جوانب أهمها وضع الهيئة تحت سلطة رئيس الجمهورية (أولا)، وخضوع ميزانية الهيئة للرقابة المالية من طرف الوزير المكلف بالمالية (ثانيا).

أولا- وضع الهيئة تحت سلطة رئيس الجمهورية

نصّ المشرع بموجب المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، على استقلالية الهيئة من جهة وجعلها تحت سلطة رئيس الجمهورية من جهة أخرى، وهذا ما جعله يقع في تناقض إذ بهذا الموقف جعل الهيئة في علاقة خضوع وتبعية لهذا الأخير، وهو ما يؤثر في استقلاليتها وظيفيا. ولم يتدارك المؤسس الدستوري هذا التناقض بموجب القانون رقم 16-01 المعدل والمتمم للدستور، إذ تمّ الإبقاء على تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية حيث تم اعتبارها سلطة إدارية توضع لدى رئيس الجمهورية بموجب المادة 202 من هذا القانون.

كما تظهر تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية من خلال إلزام الهيئة برفع تقرير سنوي لتقييم نشاطاتها لرئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كما يلي: " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته..."، واحتفظ المؤسس الدستوري بنفس الالتزام بموجب المادة 203 من القانون رقم 16-01 المعدل والمتمم للدستور.

إضافة أنّ الهيئة ليست مستقلة استقلالية مطلقة في وضع نظامها الداخلي بل يتم ذلك بناء على قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة²³.

ثانيا- خضوع ميزانية الهيئة للرقابة المالية من طرف الوزير المكلف بالمالية

تقتضي الاستقلالية المالية أن تملك الهيئة الإدارية المستقلة ميزانية خاصة بها، ممولة بإيرادات خاصة تسمح لهذه الهيئات بتحقيق مهامها²⁴، فالاستقلالية المالية للهيئات الإدارية بصورة عامة تظهر من خلال امتلاكها لمصادر تمويل ميزانيتها خارج الإعانات التي تقدمها الدولة، وكذا استقلاليتها في وضع وتنفيذ سياستها المالية بالإضافة إلى الاستقلالية في تسييرها، وإن كان المشرع الجزائري قد أقر صراحة باستقلالية الهيئة ماليا بموجب المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه بالرجوع إلى النصوص التنظيمية للهيئة نجد أن هذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة وهذا ما يظهر من خلال الدعم المالي الذي تمنحه الدولة للهيئة على شكل إعانات حيث جاء في نص المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 ما يلي: "تتضمن ميزانية الهيئة على باب للإيرادات وباب للنفقات: في باب الإيرادات: - إعانات الدولة..."، وما دامت الهيئة تعتمد على إعانات الدولة، فإن هذا يؤثر سلبا على استقلاليتها الوظيفية من خلال توجيه قرار الهيئة من طرف السلطة التنفيذية على أساس أنّ من يمول يقرر.

²³- المادة 8 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 2 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، معدل ومتمم، مرجع سابق.

²⁴- AIT OUAZZOU Zaina, « L'étendue de l'indépendance de la banque d'Algérie », *Revue critique de droit et sciences politiques*, n° 1, 2008, p. 102.

GUILLERMINET (C), « L'autonomie budgétaire : une ombre au tableau de l'indépendance des autorités administratives indépendantes », in *Indépendance (s)*, Vol 1, Presse de la Faculté de droit et science politique, Montpellier, 2012, p. 365.

وتظهر أيضا نسبية الاستقلالية المالية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال خضوع الهيئة للرقابة المالية التي يمارسها مراقب مالي يعين من طرف الوزير المكلف بالمالية²⁵.

الفقرة الثانية: طغيان الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهام الهيئة ومحدودية دورها الرقابي

يتضح من خلال الاطلاع على المهام الموكلة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، طغيان الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهام الهيئة (أولا)، ومحدودية دورها الرقابي (ثانيا).

أولا- طغيان الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهام الهيئة

يظهر الطابع الاستشاري للهيئة انطلاقا من مضمون المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة ومهامها كما يلي: " تصدر الهيئة كل التوصيات أو الآراء أو التقارير أو الدراسات التي ترسلها إلى الهيئات المعنية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "، وما نلاحظه على المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، أنّ المشرع لم يحدد طبيعة هذه التقارير والآراء والتوصيات التي تصدرها الهيئة، فيما إن كانت إلزامية أم لا بالنسبة للسلطة الإدارية؟ وعليه فإنّ هذه الأخيرة ليست ملزمة بالأخذ بهذه الآراء المقدمة من الهيئة طالما لا يوجد نص يلزمها بذلك.

²⁵- المادة 24 من مرسوم رئاسي رقم 413-06، مؤرخ في 2 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، معدل ومتمم، مرجع سابق.

إنّ ما يؤكد أكثر على الطابع الاستشاري للهيئة هو إدراجها من طرف المؤسّس الدستوري ضمن المؤسسات الاستشارية بموجب القانون رقم 01-16 المتضمن للتعديل الدستوري.

ثانيا- محدودية الدور الرقابي للهيئة

من بين المهام ذات الطابع الرقابي للهيئة نجد صلاحيتها في جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد، ولما كان عدم تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات اللازمة قد يؤدي إلى فشل الهيئة في تحقيق مهامها كان لابد عند وضع المنظومة القانونية لهيئة مكافحة الفساد من التأكيد على عامل أساسي هو ضرورة إعطاء الهيئة سلطات كافية للوصول إلى الوثائق والمعلومات، وهو ما أكدت عليه المادة 21 من القانون رقم 01-06، حيث اعتبر المشرع بموجبها كل رفض متعمّد وغير مبرّر لتزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

تبقى مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ذات الطابع الرقابي محدودة، إذ يتوجب على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحوّل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي له أن يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، وهذا تطبيقا لنص المادة 22 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فالنائب العام له سلطة تحريك الدعوى العمومية أو حفظ الأوراق ولا تملك الهيئة هذه الصلاحية.

لا تتمتع الهيئة بصلاحية التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء، وهذا خلافا لما أقره المشرع اليميني إذ منح للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد صلاحية التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء²⁶.

²⁶- المادة 7/8 من قانون رقم 39، صادر بتاريخ 25/12/2006، يتعلق بمكافحة الفساد، مرجع سابق.

كما منح صفة الضبطية القضائية لموظفي الهيئة العليا لمكافحة الفساد الذين يحددهم رئيس الهيئة بقرار منه²⁷؛ وبناء على هذه الصفة يقوم موظفو الهيئة ببعض الصلاحيات ذات الصبغة القمعية والتي حددتها اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد التي وضعت سنة 2010 من قبل رئيس الجمهورية اليمني بموجب القرار رقم 19.

حيث وفقاً لأحكام هذه اللائحة فإنه يكون للهيئة الصلاحيات المقررة قانوناً لسلطات التحقيق وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية، وإذا أسفرت عملية التحري وجمع الاستدلالات عن وجود جريمة من جرائم الفساد تباشر الهيئة إجراءات التحقيق بشأنها، كما يمكن للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو جسامته الجرم توقيف أو احتجاز أو القبض على أي شخص متورط في جريمة من جرائم الفساد على ذمة التحقيق وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية.

وبعد تمام ملف التحقيق فإن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد باليمن لها أن تقرر بين إحالة أوراق التحقيق إلى النائب العام إذا انتهى التحقيق إلى ترجيح إدانة المتهمين بجريمة من جرائم الفساد، تقرر حفظ ملف التحقيق إذا تبين عدم كفاية الأدلة لإقامة الدعوى على أن يكون قرارها في هذه الحالة مسبباً، مع العلم أن قرار الهيئة بحفظ ملف التحقيق لا يحول دون فتحه من جديد إذا ظهرت دلائل قوية تستوجب الاستمرار في عملية التحقيق²⁸.

²⁷- المادة 14 من قانون رقم 39، صادر بتاريخ 25/12/2006، يتعلق بمكافحة الفساد، المرجع نفسه.

²⁸- أنظر المواد 125، 126، 128، 138، 139 من قرار رئيس الجمهورية اليمني رقم 19، لسنة 2010، يتضمن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد باليمن رقم 39، لسنة 2006، صادر برئاسة الجمهورية صنعاء في 27 أكتوبر 2010.

خاتمة

إنّ إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 06-01، ودسترتها بموجب القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، يعد خطوة إيجابية ومكسبا للمنظومة القانونية الجزائرية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، غير أن هذه الخطوة تبقى منقوصة الفعالية بالنظر لمحدودية استقلالية الهيئة لاسيما من الجانب الوظيفي، إذ خلصت الدراسة إلى أن الهيئة لا تتمتع بالاستقلالية الوظيفية الحقيقية من الناحية العملية بل هي مجرد استقلالية وهمية وهذا ما يعكس غياب الإرادة السياسية في مكافحة الفساد.