

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ:

*حمادو دحمان

من إعداد الطالب:

*بلعكرمي معمر

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة سعيدة	الدكتور: بن علي عبد الحميد
مشرفا ومقررا	جامعة سعيدة	الدكتور: حمادو دحمان
مناقشا	جامعة سعيدة	الدكتور: فليح كمال محمد عبد المجيد

السنة الجامعية: 2018/2017

مقدمة:

يعتبر الفساد من أخطر الظواهر وأكثرها انتشارا على المستوى الوطني والدولي، التي عرفتھا الأنظمة والناجحة عن هدر مبادئ سيادة القانون وقواعد الشفافية وضعف الشرعية في إدارة مختلف المجالات والميادين في الدولة.

وقد عرفت ظاهرة الفساد انتشارا متزايدا في الآونة الأخيرة، مما جلب انتباه الهيئات الدولية ووكالات التعاون وحكومات البلدان المتطورة وبلدان العالم الثالث. وباعتبار الجزائر أحد عناصر ومكونات المجتمع الدولي وعلى غرار نظيراتها من الدول الأخرى، فقد قامت بجهود كبيرة على المستوى الداخلي والخارجي.

وانضمت الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات الدولية والإفريقية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد، ولاسيما اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمد بمابوتو في 11 يوليو 2003، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003، والتي لعبت دورا جوهريا في رسم الإستراتيجية العالمية لمكافحة الفساد¹، وعلى الصعيد الوطني فقد اتخذت الجزائر مجموعة من التدابير والإجراءات الهيكلية وأصدرت العديد من النصوص القانونية على رأسها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، والذي تضمن مجموعة من الأحكام والتدابير الوقائية في مجال مكافحة الفساد، وأهمها

¹ المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 04/12 المؤرخ في 19 أفريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، ج.ر.ج.ج. العدد 26.

استحداث هيئة تدعى بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وقام المشرع بالتنصيص على إنشائها في الباب الثالث من قانون الوقاية من الفساد المذكور سابقا، وصدر المرسوم الرئاسي رقم 413-06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها ومنحها الاستقلالية الإدارية والشخصية المعنوية¹، ومنح لها صلاحيات واسعة وآليات حتى تؤدي دورها بشكل فعال، كما تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد مثل مجلس المحاسبة ومجلس النقد والقرض وغيرهم وهذا من أجل التصدي لظاهرة الفساد.

إن الأهمية التي تكتسبها هذه الدراسة تتمثل في طبيعة ومتغيرات الموضوع الذي تناوله، حيث يمكن القول بأن هذا الموضوع هو محل اهتمام دولي ووطني، وهذا نتيجة لطبيعة عمل هذه الهيئة، وهو مكافحة الفساد الذي يعتبر ظاهرة خطيرة تهدد كيان الدولة، مما ينتج عنه آثار سلبية تمس المصلحة العامة للمجتمع، ومن ثم فإن دراسة النظام القانوني لهذه الهيئة وكيفيات سيرها وعملها، ومدى تحقيق الأهداف المرجوة منها، هو ضرورة معرفة مدى جدوى إنشاء هذه الهيئة في الواقع، ومن هنا يمكن اتخاذ قرارات صائبة لمعالجة ظاهرة الفساد.

وتتمثل أهداف الدراسة كالتالي.

- معرفة النظام القانوني والهيكلية للهيئة .

¹ المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في الأول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج. العدد 74.

- نظام سير الهيئة الوطنية .
 - تقييم مدى فعالية هذه الهيئة من خلال البحث عن مدى استقلاليتها، ومدى كفاءة الآليات القانونية الممنوحة لها للقيام بدورها في مجا مكافحة الفساد.
 - إعطاء تصورات عن واقع عمل هذه الهيئة من خلال نشاطها.
- وتنقسم هذه الأسباب إلى موضوعية وشخصية، فالأسباب الموضوعية تتمثل في الرغبة في إظهار طبيعة المركز القانوني للهيئة. وكذا أهمية الموضوع في ظل انتشار الفساد المالي والإداري في الجزائر، وارتفاع وتيرته. بالإضافة إلى رغبة الجزائر في البحث عن آليات فعالة لمكافحة الفساد الذي يعتبر ظاهرة خطيرة على المجتمع والدولة.
- أما عن الأسباب الشخصية فهي تتمثل إجمالاً في محاولة الباحث في إثراء المكتبة بموضوع له علاقة مباشرة بحياة الأفراد، وكذا الرغبة في معرفة سبل مكافحة الفساد والوقاية منه، ومدى فعالية هذه الهيئة، ومحاولة مواكبة التطورات التي تحصل على المستوى العلمي والعملية وأغلب النقاشات تتجه نحو مواضيع جرائم الفساد وآليات مكافحته .
- وتتعلق حدود الدراسة بالجانب العضوي والتنظيمي والوظيفي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

وقد واجهنا في بحثنا هذا العديد من الصعوبات لعل أهمها صعوبة الحصول على المراجع ونتائج عمل هذه الهيئة، وهذا نظرا لحدثة هذه الأخيرة في الوجود بالإضافة إلى حساسية الموضوع لارتباطه بكل مستويات الإدارة.

من خلال المعطيات تتمثل الإشكالية الرئيسية كالآتي:

ما مدى جدوى إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ؟ وتندرج عن هذه

الإشكالية الرئيسية التساؤلات الفرعية التالية:

● هل النظام القانوني الذي حدده المشرع للعضوية داخل الهيئة تضمن الأداء الفعال

لأعضاء الهيئة ؟

● وما هو التنظيم الهيكلي للهيئة ؟ وهل الهيئة حرة في تحديد كفاءات سيرها أم أنها تخضع

لسلطات أخرى ؟ وما طبيعة الدور التي تقوم به الهيئة ؟ وهل منح المشرع للهيئة

الآليات اللازمة لضمان حسن ممارسة رقابتها ؟ وفي الأخير ما مدى فعالية العمل

الرقابي للهيئة ؟

وقد اعتمدنا في الدراسة على المنهج الوصفي وذلك لإعطاء الوصف الدقيق للجانب

الإداري والوظيفي للهيئة ومركزها القانوني، بالإضافة إلى المنهج التحليلي من أجل معرفة مدى

جدوى إنشاء الهيئة، ومدى استقلالية الهيئة وأثر ذلك على فعاليتها.

وتأسيسا على ما سبق، سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، سيتم التطرق في الفصل الأول لدراسة النظام القانوني للهيئة من حيث الجانب العضوي وملائمته بالعضوية داخل الهيئة، وإلى التنظيم الهيكلي للهيئة، وكيفية سير الهيئة الوطنية.

أما الفصل الثاني فسيتم دراسة الجانب الوظيفي للهيئة من خلال التطرق إلى تحديد طبيعة عملها، والبحث عن نشاط الهيئة وممارسة دورها بكل استقلالية وفعالية، وبالتالي إلى نجاعة العمل الرقابي للهيئة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفصل الأول

النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من
الفساد ومكافحته

الفصل الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

في إطار تسيير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، خصص المشرع الجزائري في الباب الثالث من قانون 06-01 فيما يتعلق بالنظام القانوني للهيئة الوطنية في المادة 18 منه على أنها: "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية"¹، بالإضافة إلى النص التنظيمي بموجب المرسوم الرئاسي 06-413 المتعلق بالهيئة الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية وتنظيمها وكيفيات تسييرها وذلك في المادة الثانية 02 منه التي جاء فيها ما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة..."²

ويستخلص من هذه المواد أن المشرع الجزائري قد ضم الهيئة الوطنية لفئة السلطات الإدارية المستقلة.

ولم يلجأ المشرع الجزائري إلى سلطات الإدارية المستقلة صدفه بل رغبة منه في تكريس استقلالية الهيئة إستجابة للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر بهذا الشأن، حيث نصت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 06 الفقرة 02 على ما يلي: "تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات... ما يلزم من

¹ المادة 18 من القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، العدد 14.

² المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، سابق الإشارة إليه.

الاستقلال لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع من وظائفها بصورة فعالة وبمناى أي تأثير لا مسوغ منه"¹.

ويعتبر إدراج المشرع الجزائري للهيئة الوطنية ضمن الهيئات الإدارية المستقلة تأكيداً على صرامة الإدارة السياسية والرغبة في الوقاية من الفساد كون هذا النوع من الأجهزة في الدولة يتميز بالطابع السلطوي ومهمة الرقابة ومكافحة أعمال الفساد بوجه عام.

ويقتضي دراسة النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التطرق إلى الهيكل العضوي للهيئة في المبحث الأول، ثم إلى الهيكل التنظيمي في المبحث الثاني، ثم إلى نظام سير الهيئة في المبحث الثالث.

¹ المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 04-12، سابق الإشارة إليه.

الفرع الأول: رئيس الهيئة.

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم يثير التساؤل حول المركز القانوني لرئيس الهيئة خاصة وإن المشرع لم يشير إليه في الصياغة الجديدة. غير أنه بالرجوع إلى المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه نجد أن رئيس الهيئة هو نفسه رئيس مجلس اليقظة والتقييم.

ويعين رئيس الهيئة وفقاً للمادة 05 من بموجب مرسوم رئاسي، أي أن رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة تعيين الرئيس¹.

أما عن مهام رئيس الهيئة فقد فهي متعددة حددتها المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم².

- إعداد برنامج عمل الهيئة.
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة.
- إعداد وتنفيذ برامج التكوين لإطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية الدولية.

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، سابق الإشارة إليه.

² المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06-413، سابق الإشارة إليه.

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية، عند الإقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- كما يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة.
- وبالإضافة إلى الأعمال الإدارية السابقة يتولى أيضا المهام المالية وفقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم، حيث يعد ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم وهو الأمر بالصرف¹.

¹ المادة 21 من المرسوم الرئاسي 06-413، سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني: مجلس اليقظة والتقييم.

تضم الهيئة طبقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي 413-06 المعدل والمتمم، مجلس اليقظة والتقييم يتكون من رئيس وستة 06 أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي.

وتتمثل مهام مجلس اليقظة والتقييم وفقا للمادة 11 من المرسوم الرئاسي 413-06 في

إبداء الرأي في المسائل التالية¹:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.
- مساهمة كل قطاع نشاط مكافحة الفساد.
- تقارير وآراء 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 حافظ الأختام.
- الحصيلة السنوية للهيئة.

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، سابق الإشارة إليه.

أما عن كيفية سير مجلس اليقظة والتقييم فقد بينت المادة 15 من المرسوم الرئاسي 06-
413 المعدل والمتمم كما يلي: " يجتمع مجلس اليقظة والتقييم مرة كل ثلاثة أشهر بناء على
إستدعاء من رئيسه ويمكن أن يعقد إجتماعات غير عادية بناء على إستدعاء من رئيسه."
يعد الرئيس مجلس أعمال كل إجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل خمسة عشر يوما من
تاريخ الإجتماع، وتقلص هذه المدة بالنسبة للإجتماعات الغير العادية دون أن تقل عن ثمانية
أيام، ويحرر محضر أشغال الهيئة¹.

المطلب الثاني: شروط تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

باستقراء النصوص المتعلقة بالهيئة الوطنية نجد أن شروط تعيين أعضاء الهيئة من خلال
المادة 10 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي 06-413 التي تنص على أنه: " يتم إختيار أعضاء
مجلس اليقظة والتقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة
بنزاهتها وكفاءتها"².

ولقد حرص المشرع الجزائري على إعتداد قواعد في توظيف مستخدمي الهيئة، وضرورة
التكوين المناسب والعالي المستوى، إذ يجب أن تتكون الهيئة على موظفين متخصصين يشهد
لهم بالخبرة والدرجة العالية من النزاهة والقوة والقدرة على كسر الجدار الصلب للفساد، حيث

¹ المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، سابق الإشارة إليه.

² المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، سابق الإشارة إليه.

نصت المادة 19 من القانون 06-01 على ما يلي: "...التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها."

إن الإعتدال على معايير الكفاءة والخبرة في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية يخدم الاستقلالية العضوية للهيئة¹، وعليه يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء هذه الهيئة.

المطلب الثالث: نظام العهدة الخاص بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

بالنظر إلى خصوصية وظيفة الهيئة والتي تشترط الحياد والموضوعية بالنسبة لأعضائها فيجب ضمان وحماية إستقلالية العضو أثناء مدة عضويته في الهيئة، وهذا من خلال مجموعة من القواعد المتعلقة بالعهدة، ويقصد بهذه الأخيرة المدة القانونية المخولة للأعضاء لممارسة مهامهم خلالها، حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم إلا في حالة ارتكابهم خطأ جسيم وهذا ضمان لاستقلاليتهم وعدم وقوعهم تحت أي ضغط أو تأثير من طرف السلطة التي تمتلك حق تعيينهم أو فصلهم².

¹ وليد بوجمدين، سلطات الضبط الاقتصادية في الجزائر، دار بلقيس 2011، ص 69.

² ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة تيزي وزو 2011/2012، ص 69.

الفرع الأول: مدة إنتداب أعضاء الهيئة.

يعد تحديد مدة إنتداب العضو من أهم الدعائم والركائز التي بنيت عليها فكرة السلطات الإدارية المستقلة، وتحديد المدة قانونا يعد كذلك بمثابة مؤشر يجسد إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة الإقتصادي والمالي من الناحية العضوية، وعليه تشكل مدة العهدة حماية لإستقلالية الأعضاء إتجاه السلطة التنفيذية¹، وتكون ضمانا فعالة عندما تكون محددة لمدة معقولة، كون العهدة لمدة قصيرة جدا، يمكن أن تشكل إحدى العوامل السلبية المؤثرة على إستمرارية عمل الهيئة، كما يمكن أن تتسبب في طرح مخاطر التسييس في التوظيف، أما فيما يخص العهدة الطويلة يمكن أن تشكل مساوئ بالنسبة للشخصيات في إطار مساهم المهني².

ومنه فإن المدة المعقولة حسب رأي الفقهاء خمسة أو ستة سنوات، وهذا ما جاء به المرسوم الرئاسي 413-06 في نص المادة 05 منه: "يعينون بمرسوم رئاسي لمدة (05) سنوات".

¹ زوز زوليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل قانون الفساد، مذكرة ماجيستر في الحقوق جامعة ورقلة، 2011/2012، ص 21.

² ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 24.

الفرع الثاني: قابلية العهدة للقطع والتجديد.

باعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة فإنه يتعين ضمنا لاستقلاليتها، أن تكون العهدة غير قابلة للتجديد ولا للقطع من طرف الجهة المكلفة بالتعيين إلا في حالات محدودة ومنصوص عليها قانونا.

غير أن المشرع الجزائري خرج عن هذا المبدأ بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة بما فيها هذه الهيئة، إذ أخذ بقابلية العهدة للتجديد، وهذا ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06-413 على أنه: "...قابلة للتجديد مرة واحدة"، ومن ثم فإن عضوية أعضاء الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، وبالتالي فإن فرصة تجديد أعضاء الهيئة ممكنة وهذا ما يجد من استقلالية الهيئة، كون التجديد قد يساهم سلبا عليها، خاصة في حالة تأسيسها على معايير غير شفافة ونزيهة كالمساومات¹.

أما فيما يخص قابلية العهدة للقطع فإن المشرع سكت على هذه القاعدة، وهو ما يمكن تفسيره على عدم قابلية العهدة للقطع، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي الذي رأى في قرار صادر سنة 1988، والشهير بقرار (أورد ونوا) على عدم إمكانية إنهاء عهدتهم بالرغم من عدم وجود نص قانوني يتضمن أسباب تلك العهدة، حتى وإن كانوا قد بلغوا سن التقاعد².

¹ عميرو خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجبائي الجزائري، مذكرة ماجيستر، جامعة ورقلة 2011/2012، ص 77.

² ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 28.

الفرع الثالث: إنهاء مهام أعضاء الهيئة.

باستقراء نص المادة 05 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي 06-413 "تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها"، من خلال المادة نجد أنه تنهى مهام أعضاء الهيئة بنفس الأشكال والإجراءات التي تم بها تعيينهم، وبالتالي فإن العضوية تنتهي بانقضاء مدة 05 سنوات من تاريخ التعيين، ويكون الإنهاء من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

ومن خلال تعيين وإنهاء مدة أعضاء الهيئة الذي إتبعه المشرع الجزائري، يؤكد تبعية الهيئة لرئاسة الجمهوري وبالتالي للسلطة التنفيذية، كما يجدر الإشارة إلى أن المشرع لم ينص على الأسباب التي تبرر إنهاء مهام أعضاء الهيئة قبل إنتهاء مدة العهدة كالعزل، مما يفتح المجال لإمكانية رئيس الجمهورية في التعسف لممارسة سلطته.

المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

بناء على المادة 03 من المرسوم الرئاسي 12-64 تزود الهيئة للوقاية من الفساد

ومكافحته بالهيكل الآتية¹:

— الأمانة العامة.

— قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس.

— قسم مكلف بمعالجة التصريح بالملكيات.

— قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

وهذا من أجل قيام الهيئة الوطنية بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه، حيث سيتم التطرق

إلى هيكل الأمانة العامة في المطلب الأول، ثم إلى الأقسام التابعة للتنظيم الهيكلي في المطلب

الثاني.

المطلب الأول: الأمانة العامة.

تعتبر الأمانة العامة إحدى الهياكل الأساسية لضمان سير الهيئة يرأسها أمين عام، يتم

تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح رئيس الهيئة بإعتبارها وظيفة من الوظائف العامة

في الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي 12-64 حيث يتولى الأمين

العام للهيئة أمانة مجلس اليقظة والتقييم.

¹ المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، سابق الإشارة إليه.

ويكلف الأمين العام تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بما يأتي¹:

- تنشيط عمل هيكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها.
- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة.
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة بالإتصال مع رؤساء الأقسام.
- ضمان التسيير المالي والإداري لمصالح للهيئة.
- ويساعد الأمين العام.
- نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل.
- نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة.
- تنظم المديرين الفرعيتين في شكل مكاتب.

المطلب الثاني: أقسام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

تساهم الأقسام بدورها الفعال تبعا للتنظيم المعمول به والمعايير المتفق عليها من أجل الوقاية من الفساد عن طريق تحديد أنواعه وإستخدام التكنولوجيا الحديثة لجمع الأدلة التي تؤدي إلى الجريمة، وتأسيسا على ما سبق، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع على

الشكل التالي:

¹ المادة 12 من الرسوم الرئاسي رقم 12-64، سابق الإشارة إليه.

الفرع الأول: القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس.

كان يطلق عليه في المرسوم الرئاسي 06-413 في المادة 06 منه بمديرية الوقاية والتحسيس غير أن المرسوم الرئاسي 12-64 وفي إطار إعادة الهيكلة نص على هذا الجهاز تحت تسمية "القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس" بموجب المادتين 08 و03 من المرسوم الجديد.

يكلف هذا القسم على الخصوص حسب نص المادة 08 من المرسوم 12-64 بما

يلي:¹

– القيام بكل الدراسات والتحليل والتحقيقات الاقتصادية والاجتماعية وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.

– دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد وإقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها من خلال التشريع والتنظيم الجاري العمل بهما وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية على ضوء تنفيذها.

¹ المادة 08 من المرسوم الرئاسي 12-64، سابق الإشارة إليه.

- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها بما في ذلك الاعتماد على استخدام تكنولوجيات الإتصال والإعلام الحديثة.
 - تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي.
 - دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والإتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها.
 - إقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة.
 - ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية.
 - تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمن حفظه وإستعماله.
 - إعداد تقارير دورية لنشاطاته.
- والملاحظ أن المرسوم الجديد لم يحدد تشكيلة هذا القسم رغم الدور الكبير المنوط به في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته ويبدو أن المسائل التنظيمية وكيفية العمل الداخلي لهيكل

الهيئة تركت لها مهمة تحديدها في إطار إعداد النظام الداخلي طبقا للمادة 19 من المرسوم الرئاسي 64-12¹.

الفرع الثاني: القسم المكلف بمعالجة التصريح بالامتلاكات.

لم يخصص المشرع في ظل المرسوم الرئاسي 06-413 المحدد لتشكيلة وتنظيم الهيئة قسما مخصصا لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالامتلاكات وإنما أسندها لمديرية التحاليل والتحقيقات مهمة القيام بذلك. غير أن المرسوم الجديد خصص قسما مستقلا لمعالجة التصريح بالامتلاكات وذلك لأهمية هذه الآلية لمكافحة الفساد، لأنه عن طريقها يتم التحقيق من مدى تضخم الثروة من عدمه، وبالتالي تفعيل وكشف جريمة الإثراء الغير المشروع ويكلف هذا القسم على الخصوص بما يلي²:

- تلقي التصريح بالامتلاكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في الفقرة 02 المادة 06 من القانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.
- اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة تحويل التصريح بالامتلاكات طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.
- القيام بمعالجة التصريح بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها.
- استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في للذمة المالية.

¹ المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 64-12، سابق الإشارة إليه.

² المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 64-12، سابق الإشارة إليه.

– جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة.

– إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

ومنه فإن هذا القسم له مهام عملية يمكن من خلالها الكشف عن العديد من جرائم الفساد، وذلك من خلال صلاحياته من الإطلاع على التصريح بالملكيات الخاصة بأعوان الدولة، كما أن له دور بارز في الوقاية والمكافحة معا من خلال إسناد مهمة البحث والتحري في الوقائع التي من شأنها أن تكشف عن ارتكاب هذه الجرائم¹.

الفرع الثالث: القسم المكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

إستحدثت المشرع هذا القسم بموجب المادة 03 من المرسوم الرئاسي 12-64 وحددت مهامه في المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم على الخصوص كما يلي²:

– تحديد وإقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى طبقا للمادة 21 من 06-01 المذكور سابقا ولاسيما بغرض:

– جمع المعلومات الكفيلة بالكشف مع حالات التساهل مع أفعال الفساد.

¹ زوز زوليخة، المرجع السابق، ص184.

² المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، سابق الإشارة إليه.

- القيام أو العمل على القيام بتنظيم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسة الفساد.
- تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته.
- إستغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات الفساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على إيجاد الحلول المناسبة لها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة المدنية في هذا الميدان.
- دراسة كل وضعية تتخللها بيئة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضراراً بمصالح البلاد بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.
- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية أو الدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.
- والملاحظ في الأخير أن هذا المرسوم الجديد أو قبل التعديل لم يحدد تشكيلة هذا القسم وكيفية سيره وعمله. كما يظهر أن المشرع زود الهيئة بالهيكل والأجهزة تساعد على القيام بمهام

الهيئة تساهم في استقلاليتها الأمر الذي يسمح على قيامها بكل الإختصاصات الملقاة على كاهلها.

المبحث الثالث: نظام سير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

إعتبر المشرع الهيئة الوطنية سلطة إدارية مستقلة حيث يتعين عليها أن تكون مستقلة في أداء مهامها، ولهذا لا يجوز لأي جهة كانت التدخل في شؤون الجهاز أو فروعها أو موظفيه بأي صورة كانت، وعليه سيتم التطرق إلى الإعتراف بالشخصية المعنوية في المطلب الأول، ثم إلى وضع النظام الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المطلب الثاني، ثم إلى نظام الدورات التي تخضع إليه الهيئة في المطلب الثالث.

المطلب الأول: الإعتراف بالشخصية المعنوية.

بالرجوع إلى المادة 18 من القانون 06-01 نجد أن المشرع قد إعترف بالشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ويعود ذلك لكونه قد أدرك أهمية ذلك، إذ أن هذا الإعتراف ضروري من أجل ممارسة وظائفها، ويعد استكمالاً لإستقلاليتها¹. ويترب عن هذا الإعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج هامة سيتم التطرق إليها على الشكل التالي:

¹ ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 69.

الفرع الأول: أهلية التعاقد.

طبقا للقواعد العامة نجد أن من أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، وطبقا للقواعد أهلية التعاقد والمنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سواء التشريعية منها أو التنظيمية تتمتع والتي تعزز من استقلاليتها، فذلك يمكنها من التصرف واتخاذ كل الإجراءات والتدابير التي من شأنها الوقاية والحد من آفة الفساد¹ وهذا ما نصت عليه المادة 01 من قانون 01-06 حيث تهدف إلى تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص وتسهيل ودعم التعاون الدولي، ويفهم من المادة سالفة الذكر أن للهيئة أهلية تعاقد، بمعنى أن للهيئة إمكانية إبرام عقود وإتفاقيات مع هيئات أخرى تختص بمكافحة الفساد، سواء كانت هذه الهيئات وطنية أو أجنبية، مع الإشارة أن الحق في التعاقد لا يعد نتيجة من نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية بل مظهر من مظاهر الاستقلالية.

الفرع الثاني: أهلية التقاضي.

كذلك من النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية أهلية التقاضي، حيث تتمثل في إعطاء الحق لرئيس الهيئة تمثيلها أمام هيئات قضائية أخرى، وذلك بصفتها مدعيا أو مدعى عليها بحسب الحالة، وهو ما جاء بصريح العبارة في المادة 09 الفقرة 09 من المرسوم الرئاسي 413-06 بقولها: " يكلف رئيس الهيئة بتمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية"

¹ سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010/2010، ص74.

ومن ثم فأهلية التقاضي تجعله صاحب الصفة في الخصوصية ولا يلجأ إلى القضاء بإسم الدولة أي ممثلاً لها. فعندما يكون لرئيس الهيئة حق تمثيل السلطة أمام القضاء فإن ذلك يقوي من إستقلاليتها الوظيفية¹.

الفرع الثالث: تحمل الهيئة المسؤولية.

إنه من الطبيعي أن يترتب عن الإعتراف بالشخصية المعنوية مسؤولية الهيئة عن الأضرار التي تحدث بسبب أخطائها، فلولا الإعتراف بالشخصية المعنوية لكانت المسؤولية ملقاة على عاتق الدولة لجبر الأضرار من ذمتها المالية.

ولما كانت الكثير من النشاطات تباشرها منشآت وهيئات لها شخصية إعتبارية فرض عليها القانون واجبات ومنح لها حقوق، فإن هذه الأخيرة قد تحصل بمناسبة ممارستها لهذه النشاطات أن تقوم بحرق الواجبات التي فرضها القانون عليها وتتعدى عليها بارتكاب مخالفة بواسطة أجهزتها وممثليها تسبب الأضرار للأفراد خصوصاً وبالمصالح الاقتصادية و الإجتماعية للدولة عموماً² وبالتالي فإن تحمل المسؤولية بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هو نتيجة حتمية للإعتراف بالشخصية المعنوية.

أما بخصوص الجهة التي تتولى دفع التعويض إذا كان التعويض يفوق ميزانيتها أو أنها عاجزة عن دفعه، ففي هذا الصدد قرر مجلس الدولة الفرنسي في رأي صادر عنه في 08

¹ ديب نذيرة، المرجع السابق، ص73.

² سعادي فتيحة، المرجع السابق، ص73.

سبتمبر 2008 بأنه: " تتحمل المسؤولية كاملة عن تصرفاتها إلا في حالة عجزها" وعية فدور الدولة احتياطي في دفع التعويضات¹.

الفرع الرابع: الإستقلال المالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

يعتبر الإستقلال المالي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عند الإعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة الوطنية التي تدعم إستقلاليتها الوظيفية، ومن أهم الضمانات التي تكفل هذا الإستقلال، هو توفير الموارد المالية لممارسة النشاط المالي للسلطة وفق ما يحدده نظامها وبما يتلائم مع إحتياجاتها، وكذلك إستخدام تلك الموارد دون تدخل السلطة التنفيذية من أي مستوى من مستوياتها².

وقد إعترف المشرع صراحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 18 من القانون 06-01 سالفة الذكر، وأكدته المادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-413، ولعل أهم مظاهر هذا الإستقلال هو توفر الهيئة على ميزانية يتولى مهمة إعدادها رئيس الهيئة، وهذا إستنادا لنص المادة 21 من نفس المرسوم على أنه: " يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم ويكون الرئيس الأمر بصرف ميزانية الهيئة"³.

¹ ديب نذيرة، المرجع السابق، ص76.

² الهام متوكل، واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان، 2009، ص546.

³ المادة 21 من المرسوم الرئاسي 06-413، سابق الإشارة إليه.

وفي الأخير إن تأمين استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يمنحها التصرف، ويعزز مركزها كون أن المشرع كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة.

المطلب الثاني: وضع النظام الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

يستشف من الأحكام المتعلقة بتشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، أنه بإمكانية الهيئة إعداد نظامها الداخلي دون الاشتراك في ذلك مع أي جهة أخرى كما لا يخضع نظامها الداخلي للمصادقة من طرف سلطة أو جهة أخرى . و هذا ما يشكل مظهر من مظاهر الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية يتجلى من خلاله حرية الهيئة في اختيار مجموعة الأحكام والقواعد التي يتم عن طريقها تقرير كيفية تنظيمها وسيرها إلا أنه لم يأخذ بهذا الأمر فقد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم على أنه: " يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العامة والوزير المكلف بالمالية " وكذا نص المادة 19 من نفس المرسوم على أنه: " تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهاكلها ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي، الذي ينشر في الجريدة الرسمية. " ¹

ومنه يمكن أن يفهم من ذلك بأن التنظيم قد أوكل مهمة وضع القواعد المتعلقة بالنظام الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لجهات أخرى تابعة للسلطة التنفيذية

¹ المادة 08/19 من المرسوم الرئاسي 06-413، سابق الإشارة إليه.

وهي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، والوزير المكلف بالمالية العامة وهذا الأمر الذي يبقى الهيئة في تبعية دائمة للسلطة التنفيذية، بالرغم من إبقاء حق المصادقة على نظامها الداخلي والذي يتم بنشره من قبل السلطة التنفيذية بموجب مرسوم رئاسي.

وفي الأخير نستنتج أن الهيئة لا تتمتع بالإستقلالية التامة في وضع نظامها الداخلي، بل تخضع للسلطة التنفيذية مما يلاحظ أن المشرع قد قام بمبادرة حسنة بمنح رئيس الهيئة الحق في إعداد التنظيم الداخلي للهيئة وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 12-64 في المادة 05 منه على أن: " يحدد التنظيم الداخلي للهيئة مكلفين بالدراسات أو مكاتب، بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة." ومن خلال هذا قد ضيق المشرع ولو جزئيا من خضوع الهيئة للسلطة التنفيذية.

المطلب الثالث: نظام الدورات التي تخضع له الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

يجتمع مجلس اليقظة والتقييم مرة كل ثلاث أشهر بطلب من رئيسه بصفة عادية ويمكن أن يجتمع بصفة غير بطلب من نفس الجهة، ويعد الرئيس جدول أعمال كل إجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل 15 يوما من تاريخ الإجتماع، وتقلص المدة بالنسبة للإجتماعات الغير العادية دون أن تقل عن ثمانية أيام، وعند الإنهاء من المهام يحضر عن أشغال الهيئة¹.

¹ المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، سابق الإشارة إليه.

و قد مكن المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الاستعانة بأي خبير أو مستشار يمكن أن يساعدها في أعمالها كم أُلزم جميع أعضائها بحفظ السر المهني حتى و لو انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة.

بالرغم من العناصر المتعلقة بالناحية العضوية نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يضع ضمانات كافية لفعالية أعضاء الهيئة وحسن أدائهم، وهذا من جانب تميز التركيبة البشرية للهيئة بالطابع التعددي، الذي يضمن الحياد والموضوعية أثناء ممارسة عملها، ويلاحظ أيضا عدم إشراك نشطاء من المجتمع المدني مما يمس بالصحة القانونية لهذه التركيبة.

كما أن تركيز سلطة تعيين أعضاء الهيئة الوطنية في يد جهة واحدة وعدم إشراك جهات أخرى يؤدي إلى تبعية للجهة التي تملك حق تعيين الأعضاء والمتمثلة في السلطة التنفيذية وخاصة في ظل غياب أهم ضمانات الاستقلالية العضوية وهي عدم قابلية العهدة للتجديد وسكوت المشرع على قابلية العهدة للقطع، كما لم يحدد ظروف إنهاء مهام الأعضاء.

أما فيما يخص اعتماد المشرع على مبدأ تعدد الهياكل، فهو يجسد مظهرا من مظاهر الاستقلالية للهيئة ويمثل قرينة على استقلالية وفعالية الهيئة، وقد أحسن المشرع بتزويد هذه الهيئة بالهياكل التي تتنوع اختصاصاتها بين استشارية ورقابية.

الفصل الثاني

تقييم دور طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية
من الفساد ومكافحته

الفصل الثاني : تقييم دور طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

نصت المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على ضرورة إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومنحها ما يلزمها من الاستقلالية لتحقيق أهدافها دون تدخل أي جهة¹، وقد اتجهت معظم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد إلى تضمين هذه القوانين بإنشاء هيئة لمكافحة الفساد، تقوم مهمتها على تنفيذ السياسة العامة لمكافحة الفساد والوقاية منه حيث أسند لها مجموعة من الصلاحيات والمهام التي يمكن من خلالها أن تساهم الهيئة في تحقيق أهدافها. وحتى تؤدي الهيئة الدور المنوط بها، لا بد أن يمنح لها القدر الكافي من الاستقلالية.

وعليه، فإن السؤال الذي يمكن طرحه يتمثل في هذا الإطار إلى أي مدى تمتلك الهيئة الحرية والاستقلالية في ممارسة مهامها؟ وهل الصلاحيات التي حددها المشرع للهيئة كافية من أجل تحقيق أهدافها في الوقاية من الفساد ومكافحته؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات لا بد من التطرق إلى طبيعة الدور التي تقوم به الهيئة في المبحث الأول، وإلى معرفة مدى اتساع نشاطها في الوقاية من الفساد في المبحث الثاني، وإلى البحث في مدى فاعليتها في هذا المجال من خلال واقعها العملي في المبحث الثالث، وذلك على الشكل التالي :

¹ نائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الثقافة الأردن، 2012، ص13.

المبحث الأول : طبيعة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

لقد منح المشرع الكثير من الصلاحيات للهيئة قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وطبقا للمادة 20 من قانون 06-01 المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإن الهيئة تتميز بمجموعة من الهام ذات الطبيعة التوجيهية و التحسيسية فمن خلال هذه المدة يتضح أن للهيئة صلاحيات ومهام أغلبا ذات طابع وقائي و تحسيسي وهذا بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي للهيئة. كما أن سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية مقيدة ومحدودة.

وفيما يلي تفصيل هذه العناصر التي تساهم في بلورة وتحديد طبيعة عمل الهيئة ودورها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الأول : غلبة الطابع الاستشاري والتحسيسي على مهام الهيئة.

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة أن معظمها ذات طابع إستشاري¹، فالبرغم من إعطائها تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها ينحصر في الوقاية وليس المكافحة، ويتجلى ذلك من خلال الطبيعة الاستشارية الممنوحة للهيئة من خلال إصدار التقارير وإبداء الآراء والتوصيات²، وكذا اقتراح سياسة شاملة تجسد مبادئ دولة القانون

¹ دنش لبنى، حوحو رمزي، الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص76.

² المادة 18 من المرسوم الرئاسي 12-64، سابق الإشارة إليه.

وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية فتسيير الشؤون والأموال العمومية¹، عن طريق برنامج عمل الهيئة للوقاية من الفساد، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير لاسيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.

أما الطابع التحسيس لدور الهيئة فيمكن تحديده في إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين عن الآثار الناتجة عن الفساد.

وكذلك تكيف ضمن الاختصاصات الوقائية والاستشارية للهيئة الوطنية وهذا ما نصت عليه المادة 24 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والتي تنص على: " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء"²

والملاحظ في هذا النص أن المشرع لم ينص على إشهار ونشر التقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام أسوة بالمشرع الفرنسي والذي أكد على ضرورة نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية وكذا السلطات الإدارية المستقلة الأخرى مثل

¹ دنش ليني، حوحو رمزي، المرجع السابق ، ص76.

² المادة 24 من قانون رقم 06-01 متعلق بقانون وقاية من فساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والتي تنشر تقاريرها إما في الجريدة الرسمية، أو في الانترنت وهذا حتى تخضع للرقابة الشعبية¹.

إن عدم نشر تقارير الفساد من قبل الهيئة يضيف نوع من الغموض وعدم الشفافية في مكافحة الفساد، وهذا لا يتماشى مع أهداف الهيئة المتعلقة بتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير الأموال العمومية والشؤون العامة والحد من الفساد.

هذا ويعتبر عدم النشر مخالفا لمبدأ الشفافية والذي يعتبر من أحد أهم الحكم الراشد وأحد أسس مكافحة الفساد².

المطلب الثاني : محدودية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

بالإضافة إلى الطابع الاستشاري والتحسيبي للهيئة، فإنها تتمتع بدور رقابي وهذا ما نصت عليه المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وسيتم إجمالها كما يلي :

1- جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تكشف عن الفساد والوقاية منه، وذلك عن طريق البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات الإدارية عن الثغرات التي قد تستغل وتساهم في

¹ رشيد زوايمية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول جرائم المالية، جامعة قلمة 2007، ص 147.

² عثمانى فاطمة، التصريح بالمتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 56.

انتشار ظاهرة الفساد، وتسهيل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم، فإذا أكتشف ما يتعلق بأعمال الفساد تتدخل بتقديم توصيات لإزالتها¹.

2- تلقي التصريح بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين²، حيث تتلقى الهيئة الوطنية التصريح بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين، وتعمل على دراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها، والسهر على حفظها مع مراعاة أحكام المادة 06 في الفقرتين (1) و(3)³ من قانون 01-06، ويعد هذا الإجراء من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد⁴.

3- الاستعانة بالنيابة العامة، نص المشرع في المادة 20 من قانون 01-06 على إمكانية الهيئة من الاستعانة بالنيابة العامة، لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد⁵.

4- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا⁶، ويتم ذلك على أساس التقارير الدورية والمنتظمة والمدعمة بإحصائيات وتحليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

¹ دنش لبني، حوحو رمزي، المرجع السابق، ص 76.

² المادة 20 من قانون 01-06، سابق الإشارة إليه .

³ زور زوليخة، المرجع السابق، ص 185

⁴ دنش لبني - رمزي حوحو، المرجع السابق، ص 77.

⁵ حاحة عبد العالي- آمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ملتقى وطني الأول حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد بجامعة ورقلة، 2008، ص 08.

⁶ المادة 20/8 من قانون 01-06، سابق إشارة إليه.

5- طلب المعلومات من هيئات أخرى، مكن المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد أثناء ممارسة مهامها 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 أعمال الفساد¹، وعليه فقد منحها الاستقلالية في مباشرة صلاحياتها من خلال الإطلاع على المعلومات ذات الطابع السري وذلك بعد تأدية اليمين².

إن الشيء الملاحظ على هذه المهام الرقابية أنها محدودة وضيقة إلى حد بعيد وفيما يلي تفصيل ذلك:

- إن صلاحية الاتصال بالنيابة العامة والتحري في وقائع ذات صلة بالفساد يثير تساؤل وجدل حول طبيعة عمل الهيئة، فتزويدها بسلطات البحث والتحري في جرائم الفساد شيء محمود الأمر الذي يجعل منها جهاز قمعي، لكن مع ذلك فإن صلاحية البحث والتحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي وهو ما يفهم من نص المادة 22 من قانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته³.

¹ حاحة عبد العالي ، المرجع السابق ، ص 77.

² زوز زولبخة، المرجع السابق، ص 115.

³ عثمانى فاطمة، المرجع السابق، ص 30-31.

- إن حق الهيئة في طلب المعلومات والوثائق مقيدة بموافقة الإدارة المعنية، وهذا قد يصطدم في بعض الحالات بالرفض لأسباب تتعلق بالسريّة المهنيّة أو بسريّة التحري والتحقيق وغيرها من العوائق والعقبات التي قد تقف في وجه الهيئة هذه الوثائق، وكذا فتح المجال للمشرع لإمكانية الإدارة بالاحتجاج والتبرير برفض التعاون مع الهيئة بناءً على أي سبب تراه كافياً لتبرير رفضها وهذا بالإضافة إلى اشتراط المشرع بأن يكون الرفض متعمداً، ومعنى هذا أن الرفض رغم صعوبة تصوره ينفي قيام المسؤولية الجزائية في هذا الجانب¹.

- إن عدم اختصاص الهيئة بتلقي التصريحات من الشخصيات الفاعلة والنافذة في الحياة السياسية والإدارية كرئيس الجمهورية، أعضاء الحكومة والبرلمان، يضعف من الدور الرقابي للهيئة في مجا مكافحة الفساد، خاصة وأن هذه الآلية الوحيدة باستطاعة الهيئة تحريك الرقابة من خلال استغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات.

المطلب الثالث: محدودية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تحريك الدعوى العمومية .

إن الخصائص السابقة المميزة ودور الهيئة في مكافحة الفساد فإن سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار بالرغم من أن المشرع قد كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه لم يمنحها هذه السلطة ، ويظهر ذلك من خلال :

¹ هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء لقانون الدولي، نشرة لقضاة، وزارة العدل، العدد 60، 2006، ص 96.

. تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية :

عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر

النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء¹.

ونستخلص في هذا المجال أن توصل الهيئة إلى وقائع ذات علاقة بأفعال الفساد يمكن أن

تتم عبر آليتين :

الفرع الأول: بمناسبة القيام بالمهام الرقابية.

من خلال جمع المعلومات واستغلالها وتحليلها وكذا التحري، فالهيئة رغم تمتعها

بالشخصية المعنوية، وأهلية التقاضي إلا أنها ليست مخولة بتحريك الدعوى العمومية مباشرة عن

طريق إحالة الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً²، وإنما قيد المشرع سلطتها في تحريك

الدعوى العمومية بضرورة إخطار وزير العدل هذا الأخير الذي يملك ألا يحرك الدعوى العمومية

عند الإقتضاء، بمعنى لدى وزير العدل كامل السلطة في تحريك الدعوى العمومية من عدمها ولا

تملك الهيئة حق الاحتجاج على رفض وزير العدل تحريك الدعوى العمومية أو حفظ الملف³.

¹ المادة 22 من قانون 06-01، سابق الإشارة إليه.

² بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيجل ، 2005، ص102

³ أعراب أحمد، استقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول جرائم المالية، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة أم البواقي، 2010، ص11.

الفرع الثاني: بمناسبة تلقي التصريح بالامتلاكات.

كما ذكرنا سابقا وقلنا أن الهيئة مختصة بتلقي التصريح بالامتلاكات المنتخبين المحليين وكذا الموظفين العموميين، فللهيئة الحق في دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات، فإذا أكتشف أن هناك وقائع ذات وصف جزائي أو عدم التصريح أو التصريح الخاطئ فليس من حق الهيئة تحريك الدعوى العمومية وإنما ملزمة بإخطار وزير العدل الذي يحق له الحق وحده في تحريك الدعوى العمومية.

وهذا بخلاف ما كان به معمول في الأمر رقم 04-97 الملغى¹، والمتعلق بالتصريح بالامتلاكات والذي يخول إلى لجنة مختصة الحق في إحالة الملف إلى الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية (المادة 16 من الأمر رقم 04-97) وهذا دون الحاجة إلى إخطار وزير العدل بذلك.

ونشير أن نظام الإحالة إلى وزير العدل في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي مسعى غير ملائم لتسريح وإقامة نظام فعال لمكافحة الفساد بمختلف صورته، كما أن هذه الإحالة نظام غير معمول به لباقي السلطات الإدارية المستقلة، فمثلا بالنسبة إلى لجنة الإشراف على التأمينات الاجتماعية المنصوص عليها في قانون التأمينات إذا أكتشف وقائع ذات وصف جزائي فلها الحق في إخطار وكيل الجمهورية المختص إقليميا².

¹ الأمر رقم 04/97، المؤرخ في 11 جانفي 1997، المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج.ر.ج.ج، العدد 03، 1997.

² رشيد زوايمبة، المرجع السابق، ص 147.

وبالتالي فإن عدم قدرة الهيئة على إحالة الملف أمام القضاء دون المرور بوزير العدل، هي دليل على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية¹، ويترتب على تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية ما يلي :

- إن المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل المتابعة القضائية متوقفة على إرادة هذه السلطة.
- إن تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري وليس تقييدي. فكان أولى بالمشروع منح الهيئة بحق تحريك الدعوى العمومية باعتبارها جهاز رقابي موكول له مهمة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- وفي الأخير يتبين أن دور الهيئة أغلبه ذات طابع استشاري ووقائي على الصلاحيات الممنوحة له، كما أن المشروع أضعف من الدور الرقابي إلى حد بعيد، كما أنها لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية ولا حتى إتمام مهمتها المتمثلة في إخطار العدالة بقضايا الفساد غير أنها تساهم بشكل آخر في الوقاية من الفساد كمرحلة أولى.

¹ عثمانى فاطمة، المرجع السابق، ص 57.

المبحث الثاني : محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد.

تحتاج أي سلطة إداري مستقلة إلى قوة ودعم لأعلى مستوى من الاستقلالية والحياد حتى تتمكن من القيام بمهامها الموكلة إليها بكامل الفعالية والأداء. والاستقلالية تمثل حجر الزاوية لأي عملية رقابية، وهي من المتطلبات الأولى والأساسية لأي جهاز نظرا إلى الضغوط الخاصة التي يمكن أن تنجم عن الآثار التي تسببها نتائج أعمالها وتخرياتها على المسؤولين، والرأي العام والمناخ السياسي والثقافي التي تمارس فيه عملها¹.

وعليه فإن غياب هذه الدعامة الأساسية من شأنه أن يؤثر على فعالية الهيئة، وعند دراسة النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع قد منح القليل من الاستقلالية والكثير من الصلاحيات إلا أن الإشكال الذي يطرح، هل منح المشرع للهيئة الآليات الكافية لضمان استقلاليتها، وأداء وظيفتها على أكمل وجه ؟

وعليه سيتم التطرق إلى محدودية سلطة الهيئة في القمع والعقاب في المطلب الأول وإلى محدودية سلطة الهيئة في تلقي التصريح بالملكات في المطلب الثاني، وإلى تأثير السلطة التنفيذية على نشاط الهيئة في المطلب الثالث.

¹ محمد حركات، استقلالية أجهزة الرقابة المالية، في الوقاية المالية في الأفطار العربية، توزيع مراكز الدراسات للوحدة العربية طبعة أولى، بيروت (لبنان)، ص 260-261.

المطلب الأول: حدود سلطة الهيئة في القمع والعقاب.

أوكل المشرع الجزائري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته جملة من الاختصاصات لتنفيذ السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومنحها العديد من الآليات، إلا أنه لا يمكن أن تكتمل إلا بتمكين الهيئة من سلطة القمع والعقاب، ومن ثم هل الهيئة تتمتع فعلا بسلطة الردع والعقاب على أفعال الفساد، أم أنها مجرد سلطة للاستدلال وجمع المعلومات فقط؟

و ما يجيب على هذا التساؤل هو نص المادة 22 من قانون 06-01 المتعلق بقانون

الوقاية من الفساد ومكافحته والتي نستنتج من خلالها أمرين مهمين هما:

- الهيئة سلطة استدلال وجمع للمعلومات فقط.
- مشاركة السلطة القضائية للهيئة في ممارسة دورها في مجال مكافحة الفساد.

الفرع الأول: الهيئة سلطة استدلال وجمع للمعلومات فقط.

منهج المشرع صلاحية البحث والتحري للهيئة بالرغم من تعارضها مع الطابع الإداري للهيئة، وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي¹، كما أن منح الهيئة سلطة البحث والتحري، لا يمكنها من فرض عقوبات على مرتكبي الجرائم الفساد بعد اكتشافها وجمع الأدلة المتعلقة بها وهذا ما جاء في نص المادة 22 و 11 بفقرتها السابعة من المرسوم الرئاسي 06-

¹ حمزة حضري- الوقاية من الفساد في إطار الصفقات العمومية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 07، جوان 2012 ص

413 السابق ذكره، وبالتالي ليس للهيئة الحق في النظر في جرائم الفساد وردع مرتكبيها¹ وعليه يمكن اعتبار الهيئة الوطنية سلطة استدلال وجمع للمعلومات فقط.

الفرع الثاني: مشاركة السلطة القضائية للهيئة في ممارستها دورها.

من خلال نص المادة 22 من قانون 01-06 بينت المادة العلاقة القائمة بين الهيئة والسلطة القضائية، حيث أفادت أنه عندما تتوصل الهيئة إلى وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل وبقوم هذا الأخير بإخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية، وهذا ما يتعارض مع استقلالية الهيئة وخصوصا السلطة القضائية، وهذا راجع إلى الطبعة القانونية للهيئة إذ أنه ليس لها الحق في النظر في الجرائم المتعلقة بالفساد وبالتالي فإن الهيئة لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية وإنما تعتبر من اختصاص النيابة العامة، وهو ما يفيد سيطرة السلطة القضائية فهي من لها الحق في الردع وتسليط العقوبات وما الهيئة إلا يد مساعدة لها فالهيئة تقدم خبرتها إلى القاضي قصد فض النزاع وهو ما يعتبر مشاركة في الوظيفة القضائية ويمكن إرجاع ذلك إلى العوامل التالية :

- طبيعة التركيبة البشرية فهي مختصة بالمسائل المالية والإدارية.
- طبيعة القضايا المعروضة على القاضي، وعجزه في بعض المسائل وحاجته لرأي أكثر

تخصص².

¹ زوز زولبخة، المرجع السابق، ص 188.

² وليد بوهلمين، المرجع السابق، ص 146.

وهذه العلاقة التشاركية بين الهيئة والسلطة القضائية ما هي إلا علاقة تبعية يعني تبعية

الهيئة للسلطة القضائية.

المطلب الثاني: حدود سلطة الهيئة في تلقي التصريح بالامتلاكات.

يعد التصريح بالامتلاكات ضمانا شفافية في المجال السياسي فهو يهدف إلى حماية المال

العام وصون النزاهة وكرامة الموظف العمومي ، ويعتبر تلقي التصريح بالامتلاكات من أهم المهام

التي تتكلف بها الهيئة، وهذا وفقا للمادة 20 من قانون 06-01 وهذا للحيلولة دون وقوع

جرائم الفساد، فهل حصر المشرع للفئة المعنية بتصريح ممتلكاتها أمام الهيئة يعد موقف قانوني أم

لا وما جدوى التصريح بالامتلاكات كآلية لمكافحة الفساد في يد الهيئة ؟

الفرع الأول: حصر المشرع للفئة الملزمة بتقديم تصريحاتها أمام الهيئة.

يلاحظ على موقف المشرع الجزائري من خلال المادة 06 الفقرة 02 من القانون 06-

01 أنه حصر فئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة كل

من رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، فقد قام المشرع بإقصاء كل من رئيس الجمهورية

والوزير الأول وأعضاء الحكومة، أعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس

مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة¹، وإحالتهم إلى الرئيس الأول

¹ المادة 01 من القانون 06-01، المتعلق بقانون وقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

للمحكمة العليا، الذي لا يملك أهلية دراسة التصريحات واستغلال المعلومات الواردة فيها، إذ يقتصر دوره على تلقي التصريحات فقط¹.

وبهذا فإن إقصاء رؤساء السلطة التنفيذية وأعضاء السلطات السياسية من التصريح بالامتلاك يكسبهم نوعا من الحصانة².

كما يلاحظ أيضا أن المشرع قد ألحق فئة أخرى وهي مجموع الموظفين العموميين الذي لم يأتي ذكرهم في المادة 06 من قانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته حيث جاء في نص المادة 2 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالامتلاك بالنسبة للموظفين غير العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من قانون 06-01 "يودع التصريح مقابل وصل من السلطة السلمية أو الوصية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة".

كما يجدر الإشارة أيضا أن هناك فراغ مقصود في مجال مكافحة الفساد خاصة في مجال تصريح كبار المسؤولين بالامتلاك مثل عدم الإشارة إلى الأموال التي تحوزها زوجات كبار المسؤولين في الدولة، كما أن ارتفاع مؤشر الفساد في الجزائر دليل على عجز الهيئة عن أداء المهام المنوطة بها.

¹ دنش لبني - رمزي حوحو، المرجع السابق، ص 77.

² حاحة عبد العالي - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 08.

الفرع الثاني: جدوى التصريح بالامتلاكات كآلية لمكافحة الفساد في يد الهيئة.

يمكن القول أن التصدي لجرائم الفساد يتطلب منظومة قانونية كاملة من الإجراءات تتضمن آلية قانونية كفيلة لمواجهة الفساد، ويعتبر نظام التصريح بالامتلاكات من بين أهم هذه الآليات، إذ يمكن من خلاله تحريك الرقابة عن طريق استغلال المعلومات الواردة فيها¹.

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح الهيئة الضمانات الكافية لاستغلال هذه الآلية فعدم اختصاص الهيئة بتلقي التصريحات الرئيس، أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان وغيرهم من الشخصيات الفاعلة في السلطة التنفيذية يضعف من رقابة الهيئة في مجال مكافحة الفساد خاصة وأن هذه الآلية الوحيدة والتي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك رقابتها².

و بالتالي فإن تمتع الهيئة بمهمة تلقي التصريح بالامتلاكات، ليست وسيلة فعالة لمكافحة الفساد إذ لم تدعم بآليات أخرى.

المطلب الثالث: تأثير السلطة التنفيذية على نشاط الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

يعتبر من أهم الأسس الجوهرية لفاعلية الهيئات الإدارية المستقلة في ممارسة دورها، هو استقلالها الوظيفي والتنظيمي المطلوب والكافي للقيام بأعمالها في مواجهة السلطة التنفيذية

¹ زوز زوليخة، المرجع السابق، ص194.

² عميرو خديجة، المرجع السابق، ص194.

باعتبارها السلطة التي تخضع لرقابتها¹، ولتعزيز ذلك وكما ذكرنا سابقا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنه يتطلب الاستقلالية لتمكين الهيئة من الإطلاع بوظائفها بصورة جدية وفعالة، الأمر الذي يطرح العديد من التساؤلات حول مدى استقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالجزائر عن السلطة التنفيذية، وأثر ذلك على فعاليتها أثناء ممارسة دورها في الوقاية من الفساد ومكافحته وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: الحكمة من استقلالية السلطة التنفيذية عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

إن الهدف من إنشاء هذه الهيئة هو تحقيق سياسة الدولة في مجال مكافحة الفساد ومن أجل نجاح ذلك، تعتمد الدولة إلى من الهيئة نوعا من الاستقلالية كقوة دفع لها، بغية إتاحة الفرصة لها للعمل بحرية دون رقابة رئاسية أو خشية الرجوع إلى سلطات أعلى لأخذ الإذن أو التصريح منها².

فالاتفاقيات الدولية، اعتبرت الاستقلال أساس فاعلية عمل الهيئة، فهي لا يمكن أن تقوم بدورها الرقابي وتقدم المعلومات الحقيقية والآراء المحايدة عن نتيجة عملها، إلا إذا كانت ضمن الموقع التنظيمي السليم عن السلطة التنفيذية الخاضعة لها³.

¹ إهام متوكل، المرجع السابق، ص 544.

² زوز زوليخة، المرجع السابق، ص 181.

³ إهام متوكل، المرجع السابق، ص 523.

ويمكن القول أن الاستقلالية التي تتطلبها الهيئة تظهر في مواجهة السلطة التنفيذية ولضمان استقلالية الهيئة يجب توفر عدة ضمانات تتمثل أساسا في:

- يحق للهيئة لوحدها في وضع قواعد ونظام ممارسة العمل من خطط سنوية وتحديد طريقها أدائها، ووضع القواعد والنظم التي تعمل على تطوير ورفع مستوى الأداء وأحقيتها في وضع الأسس والمعايير التي تكفل استقلاليتها عند مباشرة إختصاصها¹.
- أن تتمتع بسلطات واسعة للتحري وتعاقب كل من أشتبه في فساده.
- لا يجوز للسلطة المختصة في الدولة أن تكلف الهيئة بالقيام بنشاطات أن تخرج من اختصاص هذه الأخيرة.

- تولي رئيس الإشراف الفني والإداري والمالي على أعمال الهيئة والعاملين بها²، ولا يجوز لأي سلطة أخرى خارج أعضاء الهيئة أن تحل محله في حال غيابه أو خلو منصبه .

الفرع الثاني: أثر تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للسلطة التنفيذية.

يقصد بالاستقلال الوظيفي للهيئة أن تتوفر لها كل الضمانات التي تكفل لها القيام بالمهام الموكلة إليها بصورة مستقلة³، وبخصوص ذلك اتفقت معظم الاتجاهات الفقهية والمنظمات الدولية والعديد من الدول على مبدأ عام، وهو عدم تبعية الأجهزة العليا للرقابة للسلطة

¹ إهام متوكل، المرجع نفسه، ص550.

² موسي بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص331.

³ إهام متوكل، المرجع السابق، ص551.

التنفيذية، وذلك بهدف حمايتها من الخضوع لتأثيرات، وتدخل الجهات الخاضعة لها في شؤونها بصورة تبعتها عن تحقيق الهدف الأساسي في القيام بوظيفتها¹.

أما بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تم إنشاؤها بالجزائر، فإنه وبالرغم من خضوعها لأي رقابة وصائبة أو سلطة رئاسية وبالتالي، لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو أن تتدخل في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة، إلا أنه وبالرجوع إلى أحكام قانون 06-01 والذي ينص في المادة 18 منه على أن "توضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية" مما يتناقض مع مقتضيات الاستقلالية²، ولا يتناسب مع ما تنادي به الاتفاقيات الدولية من ضرورة استقلالية هيئات مكافحة الفساد في القيام بدورها، وهذا ما ينتج عنه العديد من المساوئ، وعجز الهيئة في القيام بدورها على أكمل وجه في مكافحة ظاهرة الفساد وعليه يمكن التطرق إلى هذه الآثار فيما يلي :

- باعتبار رئيس الجمهورية جزء من السلطة التنفيذية وهو على قمته وله سلطات سياسية وإدارية فعلية، فبموجب هذه السلطات يمكنه ممارسة سلطة رئاسية كبيرة على الهيئة، سواء في مجال التعيين أو العمل الإداري³.

- تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يجعل منه فرع من فروع الجهاز الإداري للدولة، مما يؤدي إلى خضوعها لرئيس الجمهورية، ومنه يمكن أن يطرد أي عضو من أعضاء الهيئة يقوم بأعماله

¹ محمد حركات، المرجع السابق، ص261.

² خروفي بلال، المرجع السابق، ص81.

³ إلهام المتوكل، المرجع السابق، ص622.

بالرغم من أنها في إطار اختصاصاته لمجرد أن هذا العمل لا يتوافق مع المصالح الخاصة بالسلطة السياسية، وهو ما يؤدي حتما إلى خوف الأعضاء من كتابة التقارير عن مخلفات لها صلة بالقيادات السياسية¹.

- إن طريق التعيين بمرسوم رئاسي هي جعل هذه السلطة تبعية مستمرة للسلطة التنفيذية والمساس بغاية إنشائها فيؤدي ذلك إلى عدم استقلاليتها المطلقة.

رغم النص على أن الهيئة توضع لدى رئيس الجمهوري هو قول مردود وذلك لغياب أهم الضمانات الاستقلالية العضوية والوظيفية، وبالتالي فغيابها سيؤدي حتما إلى تأثير البنية المؤسساتية للسلطة التنفيذية على الهيئة .

المبحث الثالث: واقع العمل الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

أنشأت الهيئة الوطنية بموجب مرسوم رئاسي 06-413 تنفيذا لاتفاقية الأمم المتحدة وأوكل المشرع الجزائري لها العديد من الاختصاصات للحد والتصدي لجرائم الفساد وانتشاره ومحاسبة المفسدين وبطبيعة الحال للقيام بمهام الهيئة منح لها قدرا من الاستقلالية وعدة آليات قانونية كما أنها تعهد لرئيس الهيئة بعد تنصيبها، بأنها ستبذل كل ما في وسعها للحد من تفاقم ظاهرة الفساد، والحيلولة دون انتشارها، وهذا ما يثير التساؤل حول مدى فعالية العمل الرقابي للهيئة في مواجهة الفساد ؟ حيث سيتم التطرق إلى القضايا والشكاوى التي تتناولها الهيئة

¹ محمد حركات، المرجع السابق، ص226.

الوطنية في المطلب الأول، وإلى افتقار تقارير الهيئة للفعالية والمصدقية في المطلب الثاني، وإلى العوائق التي تحول دون جودة عمل الهيئة في المطلب الثالث.

المطلب الأول: القضايا والشكاوى التي تتناولها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

لقد انتقد العديد من المتخصصين والمتابعين لقضايا الفساد في الجزائر إلى الدور التي تقوم به الهيئة¹، ذلك لعدم مبادرتها لفتح الكثير من قضايا الفساد واستمرارية ارتفاع مؤشر الفساد في الجزائر، وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: عدم مبادرة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لفتح قضايا الفساد.

حسب ما تقدمت به الصحافة والإذاعة الجزائرية يتضح أن الهيئة تسعى من خلال تصريحاتها، وهذا لتسويق صورة إيجابية عن مدى انخراطها في مكافحة الفساد، إلا أنه في المقابل فإنها تتعاطى عمليا بنوع من السلبية في محاربة هذه الظاهرة².

شرعت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عمليا في أداء مهامها بعد تنصيبها بصفة رسمية، وكان أول ملف تحركت باتجاهه هو ملف التصريح بالممتلكات، حيث طالب

¹ خروفي بلال، المرجع السابق، ص 123.

² صالح زباني، الانفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء القدرات، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، أبريل 2011 ص 324-325.

قسم المكلف بمعالجة التصريح بالامتلاكات الذي يعتبر أحد أقسام الهيئة بتزويده بالملفات من قبل رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وكذا إحالة المحكمة العليا رصيدها من التصريحات الكتابية المودعة لها لمسؤولين والإطارات والقضاة، والتصريح لنواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه لم يصرح رئيس الهيئة أو الأعضاء فيما إذا تم تقديم هذه التقارير فعلا، وباشرت الهيئة تحقيقات حول أصل ثروة في إدارة الجمارك بالصنوبر البحري بالعاصمة الذي تبين أنه يملك فندقين أحدهما يتواجد في بلجيكا والثاني يقع في إسطنبول بتركيا، كما سلطت الهيئة الضوء على التجاوزات المتعلقة بمسابقات التوظيف مفتشين رئيسيين ومفتشين عمداء ضمن المؤسسة الجمركية، إلا أنه للأسف وبالرغم من جمع الحقائق المتعلقة بقضايا الفساد، إلا أن الهيئة لا تمتلك القدرة على التدخل الفعال لإزالة ومواجهة هؤلاء المفسدين كما تفتقر للكثير من المعلومات حول حقيقة الفساد، وانعدام مناهج وأدوات ضبطه وهو ما أكده رئيس الهيئة في أول ظهور له بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد، بنادي الصنوبر وسط وزراء وكبار ضباط المؤسسات الأمنية¹.

¹ سباق سلوى، مذكرة مكملة لمتطلبات شهادة ماستر أكاديمي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013، ص 44-45.

الفرع الثاني: غياب إرادة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حل قضايا الفساد.

الفساد بالرغم من الآليات والمساعدات والمجهودات المبذولة في هذا الشأن فقد فشل المشرع بعض الشيء من خلال محاولة استحداث هيئة وطنية جديدة مختصة في قمع جرائم الفساد فلم يشأ منحها لا الاستقلالية اللازمة ولا الصلاحيات الكافية، بل جعل نشاطها حصريا يصب فقط على بعض الهيئات والمؤسسات الإدارية¹.

وما يبرهن ذلك هو الفضائح التي كشفتها الصحافة الجزائرية والأجنبية، إذ يلحظ عدم تطبيق القانون على كل المتورطين فيها، وأن هناك انتقائية في التعامل مع ملفات الفساد وهذا التورط مسؤولين كبار بشكل مباشر وغير مباشر في قضايا الفساد، ويعتقد المهتمون بهذا الشأن أنه لا توجد إرادة سياسية حقيقية في الجزائر للتصدي للظاهرة، وإن التعامل مع ملفات الفساد لا يخضع للقانون وإنما إلى التعليمات الفوقية².

وما يلاحظ أيضا بشأن القضايا التي تتناولها الهيئة الوطنية أن أغلب قضايا الفساد التي هي بين يدي الهيئة، هي ليست من اكتشافها وإنما كانت نتيجة تدخل مؤسسات أجنبية أو جهات حكومية في الخارج، كما هو الشأن في قضية طريق سيار شرق-غرب، وقضية فضائح سوناطراك، ذلك لم تقم الهيئة بطلب أي وثيقة أو معلومات من أي إدارة أو شخص في إطار

¹ موسى بودهان، المرجع السابق، ص366.

² خروفي بلال، المرجع السابق، ص122.

التحقيق في قضايا الفساد¹، وهذا ما يدل على أن الهيئة لا تمتلك إرادة حقيقية في حل قضايا الفساد .

المطلب الثاني: افتقار تقارير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للفعالية والمصدقية.

بعد انتهاء المهمة الرقابية على رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إعداد تقرير كتابي²، يشمل جميع النشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء³، ثم يخضع التقرير للفحص من قبل أعضاء مجلس اليقظة والتقييم الذي يبدي رأيه فيه .

وهنا يمكن القول أن مضمون التقرير يؤثر بشكل فعلي في عمل الهيئة من الناحية الإجرائية أم لا، وإلى أي مدى تتمتع تقارير الهيئة بالفعالية والمصدقية؟ وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي :

الفرع الأول: تقديم التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية .

بالرجوع إلى المادة 24 من قانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أنها تنص على أنه "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا"، وهو ما يجب على

¹ حروفي بلال، المرجع نفسه، ص123.

² المادة 11 من المرسوم الرئاسي 06-413، سابق الإشارة إليه.

³ زوز زوليخة، المرجع السابق، ص188.

التساؤل حول مدى تحرر الهيئة من الجهة التي تقوم برقابتها، إذ يفهم من نص المادة أن المشرع قيد الهيئة في القيام بنشاطها، وذلك نتيجة الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية لها، حيث تقوم الهيئة برفع تقاريرها السنوية مباشرة إليها¹، دون انتظار الإذن من رئيس الجمهورية، بالرغم من الهيئة سلطة إدارية مستقلة، وما يمكن ملاحظته في الواقع العملي للهيئة هو تأخر صدور تقاريرها السنوية عن المعد المحدد لتقديمها، إلا أن التساؤل يبقى مطروح حول مصير هذا التقرير السنوي بعد عرضه على رئيس الجمهورية ؟

يلاحظ أن المشرع لم ينص على أحقية الهيئة في متابعة تنفيذ ما ورد في مضمون التقارير التي تعدها، وهذا يجعل دورها دائما في قصور في الرقابة من الفساد ومكافحته، وينتج عنها أيضا تراكم المخالفات والملاحظات والتوصيات التي أعدها الهيئة من قبل في تقارير لاحقة لها.

الفرع الثاني: عدم مصداقية تقارير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

من القيود التي تؤثر في شفافية تقارير الهيئة وفعالية عملها يعني علانية هذه التقارير ليس للأطراف الذي يقدم لهم التقرير بل الإعلان الخارجي للمواطنين، أي إمكانية توصيل التقارير التي تكشفها الهيئة للمواطنين، فلا معنى لعمل الهيئة إذا كان سري يجب أن يكون معلنا

¹ عميرو خديجة، المرجع السابق، ص81.

وشفافاً، لأنه ليس أمراً متعلقاً بحسابات بين الجهات إنما بتصحيح الأوضاع وإصلاح وتقديم النظم والممارسات التي قد تكون محل إحدى جرائم الفساد¹.

وبالنظر إلى ما يمثله التقرير من أهمية على الصعيد العام، يتوجب نشره في الجريدة الرسمية بكل محتوياته، إلا أن ما نجده في نص المادة من قانون 06-01 هو بخلاف ذلك، إذ لا يتضمن النص على أي إشارة لإلزامية الهيئة بالنشر في الجريدة الرسمية، وهذا ما ينقص من شفافيته ومصداقيتها، إذ أن عدم نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة من وسائل الإعلام يضيء الضبابية، على تسيير الأموال العمومية، وهو ما لا يتماشى وأهداف الهيئة المتعلقة بتعزيز الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العامة².

ولهذا كان من الأجدر أن تقوم الهيئة بنشر تقاريرها السنوية بالجريدة الرسمية على غرار السلطات الإدارية المستقلة الأخرى إلا أن هذه العلانية تتعارض مع أحكام المادة 23 من قانون 06-01 تحضّر الإفشاء بالسر المهني من قبل أعضاء الهيئة وموظفيها، وكذا سكوت المشرع على إجراءات النشر والإشهار لهذا التقرير الذي يعتبر ضمان هامة، وخاصة أنه سبق أن اعتمد المشرع هذا الأسلوب بموجب مجلس المنافسة أين اشترط المشرع ضرورة نشر التقرير في

¹ أحمد صقر، استقلالية أجهزة الرقابة المالية في الوقاية المالية في أقطار عربية، مركز دراسات للوحدة العربية لبنان، 2009 ص331.

² حاحة عبد العالی - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص07.

النشرة الرسمية للمنافسة حسب القانون 08-12، كما يمكن نشره كليا أو مستخرجات منه في أي وسيلة إعلامية أخرى ملائمة¹.

وبالتالي لتفادي هذا التعارض يستحسن على الأقل أن يعدل المشرع من المادة 24 بالنص على التزام الهيئة بنشر كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بجرائم الفساد، بعد ثبوتها بحكم قضائي بات، وذلك إرساء لمبدأ النزاهة والشفافية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة².

المطلب الثالث: العوائق التي تحول دون جودة عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

إن وضع الجزائر العديد من الآليات لمكافحة الفساد والتي تتمثل أساسا في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تم تنصيبها في سنة 2010 إلا أن ظاهرة الفساد ظلت في تزايد مستمر بالرغم من ممارسة الهيئة لدورها المنوط بها، وفيما يلي سنفصل أهم العوائق التي تحول دون جودة عمل الهيئة كما يلي :

الفرع الأول: غياب أهم الضمانات الاستقلالية الوظيفية للهيئة.

لقيام الهيئة بعملها بصورة موضوعية و فاعلية من الضروري أن تتمتع بالقدر الكافي من الاستقلالية لأن هذه الأخيرة هي الغاية التي بنيت عليها الهيئة، إذ لا أداء سليم وفعال من دون

¹ المادة 23 من قانون رقم 08-12 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1924 الموافق 25 يونيو سنة 2008 ج.ر.ج.ج، العدد36.

² إلهام متوكل، المرجع السابق، ص 558.

أن تكون مدعمة و مفعمة بالاستقلالية اللازمة، وبالتركيز على النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة، نستكشف أن هناك نصوص أخرى تحيط الهيئة بطائفة من القيود والعراقيل، والتي من شأنها الحد من استقلاليتهما الوظيفية، لتظهر في مظهر التبعية والخضوع للسلطة التنفيذية خاصة ما تعلق بالجانب المالي، حيث يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبنية للاستقلال الوظيفي، فعدم الاعتراف بالاستقلال المالي لأي جهاز يجعله يعتمد بصفة كلية على موارد الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تؤديها.

إن عدم وجود نص صريح في الدستور يقضي بوجود هذه الهيئة، ويرسي ضمانات

الاستقلالية بالرغم من الأهمية التي تكتسبها هذه الهيئة واتساع مجال نشاطها¹.

الفرع الثاني: ضعف التعاون وغياب التنسيق بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والهيئات الأخرى .

لا تتعاون أجهزة مكافحة الفساد التي من بينها الهيئة فيما بينها بالشكل المطلوب خاصة على مستوى ترويج وتبادل المعلومات لتحقيق أفضل النتائج تدخلاتها، فالعلاقة بين هذه الهيئة والهيئات الأخرى يطبعها التنازع وغياب التنسيق في التعامل بينها عوض البحث عن التكامل بينها والتعاون على مستوى الأنشطة².

¹ إلهام متوكل، المرجع السابق، ص 544.

² محمد مالكي-واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية في الأقطار العربية مركز الدراسات للوحدة العربية لبنان 2009 ص13.

الفرع الثالث: القصور على الإطار القانوني .

بالرغم من الإصلاحات والتعديلات على مستوى التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد وخاصة قانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته والمرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية وتنظيمها وكيفية سيرها، لا يزال الإطار القانوني لوظيفة الهيئة يعاني من العديد من النقائص والثغرات.

فالمشرع لم يمنح الهيئة سلطة قضائية تمكنها من اكتشاف مواطن الفساد ومحاسبة المفسدين، كما قلص من مجال اختصاصاتها وميزها بالطابع القضائي المحض، كما لم يزودها بالآليات الكافية واللازمة لمحاربة الفساد والوقاية منه، وهذا يعد أمرا ضروريا لفعالية الهيئة¹.

الفرع الرابع: العوائق المرتبطة بالمحيط العام.

إن مشكل الرقابة على المال العام لا يرتبط بالنصوص والمقتضيات القانونية فحسب بل هو أولا وقبل كل شيء مشكل سياسي وثقافي، فعوامل المحيط السياسي والثقافي تشكل مجموعة مترابطة من البنيات والسلوكيات والذهنيات، وأنماط التفكير تتقاطع وتشابك في ما بينها وتؤثر سلبا وإيجابا في فعالية منظومة مكافحة الفساد².

تتعرض الهيئة للكثير من الإكراه بالمحيط السياسي والإداري وضغط السلطة السياسية عليها من أجل موائمة نشاطاتها وفقا لإرادتها ويظهر هذا من خلال قياس مردودية عمل الهيئة.

¹ سباق سلوى، المرجع السابق، ص50.

² سباق سلوى، المرجع نفسه، ص50.

ومن خلال ما تم دراسته من الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للهيئة يتضح أن دورها لا يقتصر على التوجيه والتحسيس فقط، بل لها دور رقابي يكشف عن جرائم الفساد لكنه بالرغم من اتساع دورها إلا أنه يعتبر دورا وقائيا ومحدود، فهي لا تتمتع بالصلاحيات الكافية لمنع الفساد، وهذا ما يقلل من شأنها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها بالرغم من تسميتها المتعلقة بالوقاية والمكافحة.

بالإضافة إلى ذلك أن الهيئة لا تتمتع بالاستقلالية والحرية التامة في أداء دورها، وذلك باعتبار الهيئة سلطة تحري وجمع للمعلومات فقط، وتبعيتها للسلطة القضائية يجعل منها دورا وقائيا لا يرقى إلى المكافحة وقمع الفساد كما أن حصر المشرع للفئة الملزمة بتقديم تصريحاتها أمام الهيئة يؤدي إلى إضعاف الدور الرقابي لها، وبالتالي لا تصبح هذه الآلية فعالة في يد الهيئة كما أن تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية يؤثر سلبا على ممارسة نشاطاتها، ومنه فإن المشرع لم لا السلطات ولا الآليات الكافية للقيام بدورها.

وفي الأخير فإنه بدراسة الواقع العملي للهيئة يفهم أنه يعكس قصورا في أداء الهيئة وضعف مردودية عملها، وهذا ما يؤدي إلى إعاقته من غياب الضمانات الاستقلالية الوظيفية وضعف التنسيق بين الهيئة وأجهزة الفساد الأخرى، وتأثيرات المحيط العام.

الختامة

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة نلخص أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعتبر من التحديات الراهنة التي أتى بها قانون مكافحة الفساد في خضم الفوضى السائدة والأوضاع التي تكون مصدر القلق ومبعث التحدي والمجابهة، وتماشيا مع التطورات الخارجية، ومطالبة المنظمات الدولية والإقليمية التي تنتمي إليها الجزائر بمباشرة الإجراءات في مجال مكافحة الفساد.

وفي سبيل ذلك كيف المشرع الهيئة على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة نظير العديد من مثيلاتها المستحدثة في المنظومة القانونية والهيكلية للدولة قصد منحها الاستقلالية اللازمة لممارسة دورها في الوقاية من الفساد ومكافحته على أكمل وجه .

وعليه فإن متابعة النظام القانوني لهذه الهيئة والبحث في مدى فعاليتها في هذا المجال، من خلال معالجة الإشكالات المطروحة والتساؤلات الفرعية توصلت إلى مجموعة من النتائج على الشكل التالي :

- عدم تمتع الهيئة بالاستقلالية الكافية لممارسة عملها بشكل فعال .
- اعتماد المشرع على مبدأ تعدد الهياكل داخل الهيئة بعد أداة للتحكم والضبط الفعلي لمهام الهيئة .

- ترتب نتائج عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة يضمن الاستقلالية الوظيفية للهيئة ،وفي نفس الوقت لم يقر باستقلاليتها في وضع نظامها الداخلي ، كما لم يمنحها الاستقلالية في تسيير شؤونها المالية وإخضاعها للسلطة التنفيذية ، كل هذا يقلص من فعالية الهيئة أثناء ممارسة صلاحياتها.
 - منح المشرع عدة صلاحيات تتسم بالطابع الوقائي المحض بالرغم من تسميتها المتعلقة بالوقاية والمكافحة، يجعلها لا تتمتع بالصلاحيات الكافية لردع وقمع الفساد.
 - تقصير المشرع بخصوص الآليات والسلطات الممنوحة للهيئة من أجل القيام بدورها فاعتبرها سلطة للبحث والتحري فقط .
 - حصر المشرع سلطة الهيئة في تلقي التصريح بالامتلاك بالرغم من أهميتها في الكشف عن جرائم الفساد .
 - أما من الناحية العملية يظهر أن الهيئة لم تقم بأي دور بارز في مكافحة الفساد، وهذا من خلال تقاريرها السنوية التي تتميز بعدم المصادقية.
 - تقييد دور الهيئة الوطنية في تحريك الدعوى العمومية.
- حقيقة كل هذا أن الهيئة الوطنية تفتقد لأهم الضمانات التي تكفل استقلاليتها العضوية والوظيفية، وتضمن فعاليتها في الوقاية من الفساد، وبالتالي لتحسين تفعيل دور الهيئة باعتبارها من أهم السلطات في مجال مكافحة الفساد، أشير إلى مجموعة من الاقتراحات لفعالية الهيئة :

- تعديل النصوص القانونية وتحسين النظام القانوني للهيئة بما يكفل استقلاليتها .
- إعطاء الحق للهيئة في النفاذ إلى كل المعلومات التي تتعلق بقضايا الفساد .
- إلغاء تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية وإعطائها استقلالية تامة لمباشرة مهامها.
- التنسيق والتعاون بين الهيئة ومختلف الأجهزة كون أن الفساد قضية وطنية تمس بكامل التراب الوطني.

قائمة المراجع

و

المصادر

قائمة المراجع والمصادر:

المراجع:

الكتب:

- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري الجزء الثاني، 2017.
- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري دار بلقيس الجزائر، 2011.
- ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد، طبعة 1، دار الثقافة، الأردن، 2012.
- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010.

المقالات:

- أحمد صقر، " استقلالية أجهزة الرقابة المالية " في الرقابة المالية في الأقطار العربية مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان 2009.
- إلهام متوكل، واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية في الرقابة المالية في الأقطار العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان 2009.
- حمزة الخضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، دفاتر السياسية والقانونية، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 07 جوان 2012
- رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، 2009.

- صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء قدرات آليات ممارسة الديمقراطية، دفاثر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، أفريل 2011.

الملتقيات :

- أعراب احمد، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني الأول حول الفساد الإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010.
- حاجة عبد العالي، أمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني الأول حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة ورقلة 2 و3 ديسمبر 2008
- رشيد زوايمية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية، جامعة قالم، 2007.
- محمد حركات، " استقلالية أجهزة الرقابة المالية " في الرقابة المالية في الأقطار العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان 2009.
- هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، نشرة القضاة، وزارة العدل، العدد 06، 2006.

المذكرات:

- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011-2012.
- عميرو خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة 2011-2012.

- خروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2011-2012.
- زوز زوليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل قانون الفساد مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2011-2012.
- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة جيجل 2005.
- سباق سلوى، مجبر وسيلة، مذكر مكملة لمتطلبات شهادة ماستر أكاديمي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.
- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011.

النصوص القانونية والتنظيمية:

أ) القوانين:

- الأمر رقم 04/97، المؤرخ في 11 جانفي 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.ج العدد 03، 1997.
- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة ج.ر.ج.ج العدد 29، معدل ومتمم بالقانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 ج.ر.ج.ج العدد 36، معدل ومتمم بالقانون 05/10، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.ج العدد 46.

الفهرس

الفهرس

1	..... مقدمة
8	..... المبحث الأول: الهيكل العضوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
8	..... المطلب الأول: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
9	..... الفرع الأول: رئيس الهيئة
11	..... الفرع الثاني: مجلس اليقظة والتقييم. Erreur ! Signet non défini.
12	..... المطلب الثاني: شروط تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
13	..... المطلب الثالث: نظام العهدة الخاص بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
14	..... الفرع الأول: إنتداب أعضاء الهيئة. Erreur ! Signet non défini.
15	..... الفرع الثاني: قابلية العهدة للقطع والتجديد. Erreur ! Signet non défini.
16	..... الفرع الثالث: إنهاء مهام أعضاء الهيئة. Erreur ! Signet non défini.
17	..... المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
17	..... المطلب الأول: الأمانة العامة. Erreur ! Signet non défini.
18	..... المطلب الثاني: أقسام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
19	..... الفرع الأول: القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس. Erreur ! Signet non défini.
21	..... الفرع الثاني: القسم المكلف بمعالجة التصريح بالامتلاكات. Erreur ! Signet non défini.
22	..... الفرع الثالث: القسم المكلف بالتنسيق والتعاون الدولي. Erreur ! Signet non défini.
24	..... المبحث الثالث: نظام سير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
24	..... المطلب الأول: الإعراف بالشخصية المعنوية. Erreur ! Signet non défini.
25	..... الفرع الأول: أهلية التعاقد. Erreur ! Signet non défini.
25	..... الفرع الثاني: أهلية التقاضي. Erreur ! Signet non défini.
26	..... الفرع الثالث: تحمل الهيئة المسؤولية. Erreur ! Signet non défini.
27	..... الفرع الرابع: الإستقلال المالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
28	..... المطلب الثاني: وضع النظام الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
29	..... المطلب الثالث: نظام الدورات التي تخضع له الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. Erreur ! Signet non défini.
31	..... الفصل الثاني : تقييم دور طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
32	..... المبحث الأول : طبيعة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
32	..... المطلب الأول : غلبة الطابع الاستشاري والتحسيبي على مهام الهيئة.
34	..... المطلب الثاني : محدودية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
37	..... المطلب الثالث: محدودية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تحريك الدعوى العمومية.
38	..... الفرع الأول: بمناسبة القيام بالمهام الرقابية.
39	..... الفرع الثاني: بمناسبة تلقي التصريح بالامتلاكات.

41	المبحث الثاني : محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد.
42	المطلب الأول: حدود سلطة الهيئة في القمع والعقاب.
42	الفرع الأول: الهيئة سلطة استدلال وجمع للمعلومات فقط.
43	الفرع الثاني: مشاركة السلطة القضائية للهيئة في ممارسة دورها.
44	المطلب الثاني: حدود سلطة الهيئة في تلقي التصريح بالملكات.
44	الفرع الأول: حصر المشرع للفئة الملزمة بتقديم تصريحاتها أمام الهيئة.
46	الفرع الثاني: جدوى التصريح بالملكات كآلية لمكافحة الفساد في يد الهيئة.
46	المطلب الثالث: تأثير السلطة التنفيذية على نشاط الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
47	الفرع الأول: الحكمة من استقلالية السلطة التنفيذية عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
48	الفرع الثاني: أثر تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للسلطة التنفيذية.
50	المبحث الثالث: واقع العمل الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
51	المطلب الأول: القضايا والشكاوى التي تتناولها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
51	الفرع الأول: عدم مبادرة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لفتح قضايا الفساد.
53	الفرع الثاني: غياب إرادة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حل قضايا الفساد.
54	المطلب الثاني: افتقار تقارير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للفعالية والمصداقية.
54	الفرع الأول: تقديم التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية.
55	الفرع الثاني: عدم مصداقية تقارير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
57	المطلب الثالث: العوائق التي تحول دون جودة عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
57	الفرع الأول: غياب أهم الضمانات الاستقلالية الوظيفية للهيئة.
58	الفرع الثاني: ضعف التعاون وغياب التنسيق بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والهيئات الأخرى.
59	الفرع الثالث: القصور على الإطار القانوني.
59	الفرع الرابع: العوائق المرتبطة بالمحيط العام.
61	الخاتمة.
64	قائمة المراجع والمصادر.