



جامعة \* د. مولاي الطاهر \* سعيدة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



# الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

مذكرة تليل شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

تحت إشراف:

- الدكتورة فصرابي حنان.

من إعداد الطلبة:

- ديداوي خلف الله.

- بودهان سعيد.

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا. جامعة سعيدة  
مشرفا ومقررا. جامعة سعيدة  
عضوا مناقشا. جامعة سعيدة

أستاذ تعليم عالي  
أستاذة محاضرة "أ"  
أستاذ محاضر "أ"

الأستاذ الدكتور عياشي بوزيان  
الدكتورة فصرابي حنان  
الدكتور بن علي عبد الحميد

السنة الجامعية 2022/2021

## شكر و عرفان

الحمد لله الذي أثار بنوره السماوات والأرض ووفقنا لإتمام هذه  
المذكرة والصلاة والسلام على سيد المرسلين محمد وعلى آله وصحبه ومن  
سار على دربهم إلى يوم الدين

أما بعد فهذا مقام لا بد فيه من أن نعترف بالفضل لأهله ونقدم الشكر  
لهم ونتمنى من الله عز وجل أن يحتسب مجهودهم هذا في ميزان  
حسناتهم عن أبي هريرة رضي الله عن قال رسول الله صلى الله عليه  
وسلم "والله في عون العبد ما دام العبد في عون أخيه" رواه مسلم .

ولذلك فإننا نتقدم بخالص الشكر والتقدير والاحترام لأستاذتنا الفاضلة المشرفة  
على هذا العمل المتواضع الدكتورة فصراوي حنان .

كما نتقدم بخالص الشكر والتقدير والاحترام لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم  
مناقشة هذه المذكرة .

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتوجه بالشكر إلى كافة أساتذة كلية  
الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي الطاهر لولاية سعيدة  
والشكر موصول إلى كل زملاء الدراسة جزاكم الله كل خير .





## الاهداء

نحمد الله عز وجل الذي وفقنا في اتمام هذا البحث العلمي والذي وهبنا  
الصحة والعافية والعزيمة فالحمد لله حمدا كثيرا.

اما بعد اهدي هذا العمل الى الوالدين الكريمين متمنيا لهم دوام الصحة  
والعافية والى الزوجه العزيزة الطيبه التي كانت ولا تزال سنداً لي في الحياة اطال  
الله عمرها

والى ابنائي ام- اكرم وايمين متمنيا لهم التوفيق من الله لما فيه الخير  
للبلا والعباد والى جميع الاهل والاحباب اينما كانوا وحيثما وجدوا كل باسمه  
ووصفه .

والى اخوتي في الله يحياوي الهاشمي- عبد اللطيف- هواري-

مصطفى كالي رزقاني وخلف الله ديداوي متمنيا لهم التوفيق والسداد

شكرا خاص جدا اتقدم به الى استاذي وأخي البروفيسور عياشي  
بوزيان الذي نولاه لما التحقت اصلا بكلية الحقوق مجددا بعد انقطاع دام ثمانية عشر  
سنة فله الفضل كل الفضل جزاه الله عنى كل خير ووفقه لما يحبه ويرضاه.

اهدي هذا العمل كذلك لأساتذتنا الاعزاء و الطاقم الاداري لكلية وزملائنا  
الافاضل اطال الله عمرهم وسدد خطاهم ان شاء الله

شكرا جزيلا لكم جميعا

"بولهان سعيد"





## الأهداء

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على الرسول المصطفى  
وعلى آله وصحبه .

أما بعد : الحمد لله الذي وفقنا لتثمين هذه الخطوة في مسيرتنا  
الدراسية بمذكرتنا هذه ثمرة الجهد والنجاح بفضلته تعالى مهداة إلى أبي  
أطال الله في عمره، إلى روح أمي الطاهرة رحمها الله وأسكنها فسيحة  
جنانه.

إلى زوجتي التي ساندتني ولا تزال تساندني إلى ابني "شاكر  
إسلام" حفظه الله ورعاه إلى كل عائلة ديداوي إلى أصدقائي :  
عبد المالك، رضا، هواري، بختاوي، وزملائي في العمل  
آيت عمر، سعدي عبد الكريم كما أخص بالذكر صديقي وزميلي في  
هذا العمل السيد "بودهان سعيد" .

إلى كل دفعة الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي  
الطاهر لولاية سعيدة دفعة 2022.

"ديداوي خلف الله"



مقدمة

لقد عرف عالمنا المعاصر بفعل التجاذبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية العالمية تغير جذريا في نمط سيره ومنطق تفاعله مع الأحداث والوقائع المختلفة، فأصبح رغم اتساعه قريتا صغيرة تكاد تكون محددة المعالم كليا تتأثر بكل صغيرة وكبيرة تأثرا كبيرا جدا سواء بالإيجاب أو السلب وهذا على جميع المستويات على غرار قطاع الصحة، الإدارة العامة، الاقتصاد والمال والإعمال.

وفي نفس السياق فإن الفساد على اختلاف أنماطه الاجتماعية، الأخلاقية، المالية والإدارية لم يستثنى من هذا التحول العالمي بل أنه نهل منه نصيب الأسد، حيث أن التطور التكنولوجي وعالمية المال والأعمال جعلت أهل الفساد يوسعون من نشاطاتهم حتى صارت للأسف عالمية بامتياز.

وقد تأثرت الجزائر كباقي الدول تأثرا كبيرا بهذه الجائحة إن صح التعبير خاصة في مجال الإدارة العامة ولعل هذا الفساد الإداري المستفحل في البلاد يجد تبريره في السياسة الاقتصادية المنتهجة في الجزائر حيث أن الدولة ما زالت تتحكم بالسياسة الاقتصادية الوطنية وتركز مفاصلها في هيئاتها الإدارية المختلفة.

ونظرا لأهمية هذا الموضوع أي الفساد الإداري في الجزائر وخطورة مخلفاته على جميع الأصعدة، أثرنا أن نتناوله بنوع من التفصيل ونعرج على مختلف الجهود التي تبذلها الجزائر خاصة لمكافحة هذه الظاهرة والوقاية منها، هذا من خلال دراسة الأطر القانونية والمؤسسية التي رصدتها المشرع والمؤسس القانوني الجزائري للوقاية ومكافحة الفساد الإداري.

ولعل من بين الأهداف التي ننشدها من خلال هذه الدراسة هي نشر الوعي الاجتماعي والقانوني حول هذه الجائحة، وكذا إبراز الجهود الوطنية الحديثة التي اعتمدها الجزائر على المستوى القانوني أو على مستوى الهيئات و المؤسسات الإدارية من اجل التصدي لهذه الظاهرة الخطيرة، كذلك نشد من خلال هذا البحث النقد البناء سعيا منا لتحسين أداء ومستوى هذه الجهود وتدارك فراغاتها القانونية.

إن اختيارنا لهذا الموضوع نابع لا محال من قناعتنا الشخصية بأهميته البالغة في حياتنا اليومية ووعينا بتأثيره الشديد على مصير الدولة ككل مما جعلنا نولي نوع من العناية الخاصة، كما أن هذا الموضوع قد اثار في الحقيقة فضولنا العلمي لأجل الإحاطة بمختلف جوانبه العالمية والمحلية على حد سواء.

هذا الاهتمام جعلنا بالضرورة نطالع عددا معتبرا من المصادر والمراجع المختلفة التي تطرقت إلى الفساد بصفة عامة والفساد الإداري على الخصوص وهذا على غرار مختلف التعديلات الدستورية<sup>1</sup> والاتفاقيات الأممية<sup>2</sup> والإفريقية<sup>3</sup> للوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا مختلف الكتب والمراجع مثل كتاب "النظم القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر" لكتابه "موسى بوهان"، ومرجع "الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي" لكتابه "هلال مراد"، هذا إلى جانب بعض أطروحات الدكتوراه نذكر منها أطروحة الدكتوراه لصاحبها "حماس عمر" بعنوان "جرائم الفساد المالي وآليات مكافحته في التشريع الجزائري" عن جامعه

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.

<sup>2</sup> اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

<sup>3</sup> اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد 11 يوليو 2003.

تلمسان السنة الجامعية 2016 / 2017، حيث أن الباحث قد تطرق من خلالها بالتفصيل إلى نوع من أنواع الفساد ألا وهو الفساد المالي دون ان يفصل في الفساد الإداري، فتطرق إلى الغاية وأهمل الوسيلة ربما مرجع ذلك لمحاوئته التقييد بعنوان الرسالة وتفادي الخروج عن الموضوع، كذلك أطروحة الدكتوراه لصاحبها "مجهود حنان" المعنونة "آليات حماية المال العام في القانون الجزائري" عن جامعة مولود معمري ببيزي وزو للسنة الجامعية 2019/2020 حيث أنها تناولت الفساد الإداري مع التركيز على الآثار المالية له وارتكزت في ذلك على التعديل الدستوري لسنة 2016، اذن ورغم اننا استفدنا كثيرا من الأطروحات السالفة الذكر إلا اننا حاولنا بكل تواضع ان نتميز عنها بالتركيز على الوسيلة اي الفساد الاداري دون ان نهمل الغاية اي الفساد المالي وهذا مع تحيين كل النصوص على غرار التعديل الدستوري 2020 وكذا المرسوم التنفيذي 08/22 الصادر مؤخرا في شهر ماي 2022 والخاص بتنظيم السلطة الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

من جهة أخرى لابد أن نشير إلى أن انجاز هذه الدراسة لم يكن بالأمر الهين مرجع ذلك إلى ندرة البيانات والاحصائيات الدقيقة المتعلقة بالفساد الإداري ومدى انتشاره في الجزائر، إضافة إلى تفرع وتشعب هذا الموضوع وصعوبة حصره في مذكرة ماستر، كما أن حساسية هذه الدراسة تزيد من صعوبة البحث عن المعلومة والحصول عليها لاتبامها بطابع السرية والتحفظ، وأخيرا فإن ضيق الوقت المتاح لتحضير مذكرة الماستر مقارنة بتشعب الموضوع وأهميته البالغة صعب من مهمة البحث و مع ذلك فقد حاولنا جاهدين الالبام بالموضوع و التركيز قدر المستطاع على النقاط الأساسية فيه والتي تجلت بوضوح من خلال نص إشكالية هذا البحث المتواضع.

ومنه على ضوء ما سبق ذكره وفي ظل عولمة الفساد الإداري وانتشاره الرهيب عبر دول العالم بأسره على اختلاف توجهاتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبالنظر إلى ما سببه هذا النوع من الفساد



من كساد وخسائر كبيرة في اقتصاديات هذه البلدان سيما في الجزائر، أصبح من المنطقي الوقوف بجد على الوسائل الكفيلة بمكافحته والوقاية منه خاصة في الجزائر.

ترى ما هي الآليات أو الأطر القانونية وكذا المؤسساتية التي رسدها المشرع والمؤسس الجزائري للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته؟

هذه الإشكالية المتشعبة تطرح بالضرورة في طياتها تساؤلات مفصلية لا يمكننا تجاهلها إذا أردنا أن نفهم هذه الظاهرة المعقدة جدا لهذا سنحاول الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

أولا ما حقيقة الفساد الإداري العالمي والمحلي وما علاقته بأنواع الفساد الأخرى؟

ثانيا ما هي الأطر القانونية التي أقرها القانون الجزائري للتصدي لظاهرة الفساد الإداري؟

ثالثا ما هي المؤسسات و الأجهزة الرقابية التي رسدها القانون الجزائري للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته؟

ونظرا لطبيعة الإشكالية المطروحة وكذا التساؤلات المنبثقة عنها ولأجل تحقيق الأهداف المسطرة ارتأينا أنه من الأنسب لهذه الدراسة الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي بصفة أساسية لأجل سرد وتحليل مختلف الأطر القانونية ووصف عديد الهيئات والسلطات الإدارية والرقابية التي تكفل الوقاية من الفساد ومكافحته كما استعنا بصفة ثانوية بالمنهج المقارن كلما اقتضى الأمر ذلك نستكشف من خلاله مستجدات وتحيينات القوانين الجديدة مقارنة بالقوانين السابقة لها.

ولأجل تحقيق الهدف المنشود ارتأينا أن نقسم هذا البحث إلى فصلين متكاملين ينقسم كل منهما إلى مبحثين كل مبحث إلى مطلبين، فتطرقتنا

من خلال الفصل الأول إلى الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري بين الإجراءات والعقوبات وقسمناه إلى مبحثين عنوانا مبحثه الأول بمفهوم الفساد الإداري وتجريم أفعاله فتطرقنا في مطلبه الأول إلى مفهوم الفساد الإداري وفي مطلبه الثاني إلى تجريم الفساد الإداري واستثناءاته كما عنوانا مبحثه الثاني بالأحكام الجزائية الإجرائية والعقابية لمكافحة جرائم الفساد الإداري، درسنا في مطلبه الأول إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري وفي مطلبه الثاني السياسة العقابية ضد جرائم الفساد الإداري، ثم انتقلنا إلى الفصل الثاني الذي عنوانه كالاتي الإطار المؤسسات للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، وعرجنا في مبحثه الأول على المؤسسات أو الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد الإداري وفصلنا في مطلبه الأول في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفي مطلبه الثاني درسنا الديوان المركزي لقمع الفساد أما مبحثه الثاني فقد خصصناه لأجهزة الرقابة كالية مهمة في مكافحة الفساد الإداري فتطرقنا في مطلبه الأول إلى أجهزة الرقابة الإدارية على ضوء المرسوم 247 /15 الخاص بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، وفي مطلبه الثاني إلى الأجهزة المختصة في الرقابة المالية، وختمنا نهايتنا ببعض الاقتراحات والنتائج التي استخلصناها من خلال بحثنا المتواضع التي نرجو أن تساهم نوعا ما في الوقاية من هذه الظاهرة الخطيرة وكذا مكافحتها.

# الفصل الأول

الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري

(بين الإجراءات والعقوبات)



على الرغم من أن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة قديمة وقد كانت العامل الأساسي في انهيار وسقوط أغلب الحضارات والإمبراطوريات والأنظمة ومحرك للثورات والانتفاضات قديما وحديثا، فالفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد فهو يصيب الإدارة بحد ذاتها فتصبح غير قادرة على القيام بمهامها المنوطة لها فهو على هذا النحو يعتبر مشكلة تتسم بالخطورة، وهذا بالنظر إلى الآثار السلبية المترتبة عليه فهو يعيق برامج التنمية البشرية كما يخل بمبادئ العدالة والنزاهة والمساواة داخله ، لذا سنحاول من خلال هذا الفصل أن نوضح ماهية الفساد الإداري تعريفه ، التمييز بينه وبين الفساد المالي ، وكذا تجريمه ثم نتطرق في المبحث الثاني إلى الأحكام الجزائية الإجرائية والعقابية لمكافحته.

### المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري وتجريم أفعاله.

إن الفساد مصطلح يتضمن معاني كثيرة وهو موجود في كافة القطاعات و في كل مكان يكون للشخص سيطرة أو احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة وتتردد كلمة الفساد كثيرا في معجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم وفي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، غير أن مدلولاتها تتقارب أحيانا وتتباعدا أحيانا أخرى ، وبالتالي فلا بد أن نعرفه من كامل الجوانب كما يعتبر تجريم أفعال الفساد الإداري من أهم الآليات الجزائية لمكافحة هذه الآفة على الإطلاق وهذا ما سنستعرضه في ما يلي:

#### المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري.

يعتبر الفساد من المسائل و المصطلحات العامة و المتداولة كثيرا لدى العام و الخاص، لاسيما في الآونة الأخيرة، لذلك نجده يتميز بتعارف متعددة، هذا ما جعلنا أن نستعرض في دراستنا هذه الفساد من كل الجوانب اللغوي والشرعي والإصلاحي كما يلي:

#### الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري

##### • أولا: الفساد في اللغة:

ورد في اللغة عدة معاني للفظ الفساد و مشتقاته ومن أهم المعاني : أفسد المال إفسادا أخذه بغير حق و إستفسد ضد استصلح و تفسد القوم تدابروا و قطعوا الأرحام.<sup>1</sup> جاء في مختار الصحاح: " فسد الشيء يفسد بالضم فسادا فهو فاسد، وفسد فسادا فهو فاسد، و المفسدة ضد المصلحة".

وجاء في لسان العرب : الفساد نقيض الصلاح ، فسد يفسد و يفسد ، وفسد فسادا و فسودا فهو فاسد ، وقوم فسدي ، وتفسد القوم : تدابروا و تقاطعوا و المفسدة : خلاف المصلحة ، و الاستفساد : خلاف الاستصلاح ، ومن معاني الفساد أيضا : الجذب و القحط.<sup>2</sup> ونجد كذلك في اللغة الإنجليزية عدة معاني للفساد حيث اشتقت كلمة الفساد والذي يعنى كسر الشيء ما ، فلقد تم تعريفه في قاموس Rumpere من الفعل اللاتيني اكسفورن على انه انحراف أو تدمير للنزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والتي تعد من أكثر مدلولات لمصطلح الفساد.

##### • ثانيا: الفساد في الشريعة:

إن مفهوم الفساد في الشريعة لا يختلف كثير على المفاهيم اللغوية له فا الفساد من المنظور التشريعي أو الاصطلاح التشريعي هو من الكبائر المعاصي والذنوب والمخالفة

<sup>1</sup> محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض ٢٠٠٣، ص ٩٢.  
<sup>2</sup> آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض ٢٠٠٣، ص ٣٤٨

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الأحكام الشرعية الإسلامية لذا هو حرام بإجماع العلماء للأدلة الناهية عنه وسنوضح ذلك فيما يلي:

### 1- الفساد في القرآن الكريم:

لقد ذكر لفظ الفساد في القرآن الكريم خمس مرات موزعة على 23 سورة ببيئات الفعل وتصريفاته المصدر واسم الفاعل فنجد الفعل ذكر في ثمانية عشر موضعا و إما المصدر فذكر في احد عشر موضعا إما اسم الفاعل ذكر في واحد وعشرون موضعا.

وتقد ورد أكثر ألقاظ الفساد في القرآن الكريم متعلقا بذكر الموضع، وهو الأرض، قال الله

تعالى: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾<sup>1</sup>

كذلك جاء لفظ الفساد في قوله تعالى: ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾<sup>2</sup>

وجاءت كلمة الفساد الصف الأشخاص كقوله تعالى يصف يأجوج ومأجوج: ﴿إِنَّ يَأْجُوجَ وَمَأْجُوجَ مُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ﴾<sup>3</sup>

لقد جعل الله تعالى كل المعاصي فسادا في الأرض وهذا ما يتضح لنا من خلال الآيات السابقة وأن للفساد مدلولات واسعة وكثيرة تشمل جميع صور الفساد وأسبابه حيث أن الإنسان هو المسؤول لظهور الفساد وذلك لما يرتكبه من معاصي في حياته اليومية فالقرآن الكريم جاء بالتنبيه إلى أهمية الصلاح والتحسين للأرض وأمر بمعاينة المفسدين.

### 2- الفساد في السنة النبوية :

لقد وردت أحاديث عديدة في السنة النبوية تتكلم على الفساد والمفسدين لكنها لا تختلف عن ما جاء به القرآن إلا انه أوضح أكثر معنى الفساد ونذكر بعض الأحاديث التي جاءت موضحة لفظ الفساد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "إلا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله إلا وهي القلب"<sup>4</sup> وقوله (صلى الله عليه وسلم): "أول ما يحاسب عليه العبد يوم القيامة الصلاة، فإن صلحت صلح منه سائر عمل وإن فسدت فسد سائر عمله.

ونجد أيضا عن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول " إنما الأعمال كالتوءاء الذي طاب أسفله طاب أعلاه وإن فسد أسفله فسد أعلاه"<sup>5</sup>. وعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم): "ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصدقة، قالوا بلى، قال: صلاح ذات البين، فإن فساد ذات البين هي الحالقة.

1الأعراف الآية 56

2 الروم الآية 41

3 سورة الكهف الآية 64

4سلك صحرابي الية مكافحة الفساد في الإدارة المحلية مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات جامعة الجلفة 2015 ص9

5محمود محمد معاوية . الفساد وعلاجه في الشريعة الإسلامية طبعة 1. دار الثقافة عمان 2001. ص 72



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

مما سبق نجد أن معاني الفساد في السنة النبوية لا تختلف كثيرا على ما هو موجود في القرآن الكريم فلفظ الفساد مرادفاته أو مدلولاته هي تلف الشيء وذهابه واختلاله وخروجه عن المأنوف والبطلان ويدل أيضا على قطع العلاقات وصلة الأرحام وتغيير الحال إلى ما هو مخالف للصالح.

### • ثالثا: الفساد الإداري اصطلاحا.

- عرف الفساد الإداري بأنه تصرف و سلوك وظيفي سيء فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف و الكسب الحرام و الخروج على النظام لمصلحة شخصية.<sup>1</sup>

- يعرف بأنه النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي و التي تؤدي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة سواء كان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة و سواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منتظم. و هذا التعريف ركز على الانحراف الإداري فقط دون أن يشير إلى المسؤول على الانحراف ودوره في فساد الجهاز الإداري.<sup>2</sup>

- عرف كذلك بأنه سلوك الموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف و غايات خاصة. و عرف الفساد الإداري عند فئة متشددة بأنه بذلك: " مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين و الهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة و قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر" أما عند فئة المتساهلين فقد عرف بأنه " سلوك إداري لا رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي تختمه ظروف واقعية و تقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات".<sup>3</sup>

ومع تعدد التعاريف لمفهوم الفساد الإداري إلا أنه يمكن تلخيصها في تعريف واحد انقول أن الإطار العام للفساد الإداري ينحصر في " سوء استعمال السلطة " أو الوظيفة العامة و تسخيرها لقاء مصالح و منافع تتعلق بفرد أو جماعة معينة".<sup>4</sup>

### الفرع الثاني: تمييز الفساد المالي عن الفساد الإداري:

ينجذ غالبة الفقه إلى عدم التفرقة بين الفساد المالي و الفساد الاقتصادي، ويمكن تعريفه على أنه ذلك السلوك الذي يضر بالمال العام، حيث يخالف القواعد و الأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري و المالي للدولة، و مؤسساتها مع مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة بمراقبة الحكومات و الهيئات و المؤسسات و الشركات العامة التابعة

1 : حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة بسكرة، 2012-2013-ص20.

2 بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984

3 حاحة عبد العالي، نفس المرجع نفس الصفحة.

4 ياسر خالد بركات، الفساد الإداري، ماجستير علاقات دولية اقتصادية، مركز المستقبل للدراسات والبحوث 2006.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

للدولة.<sup>1</sup> ويذهب البعض إلى تعريف الفساد المالي على أنه الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها.<sup>2</sup> وبذلك يظهر التركيز على الانحرافات ومخالفة القواعد والأحكام ذات الطبيعة المالية التي تنظم الرقابة على تسيير الأموال العمومية، حيث يؤدي ضعف الرقابة الداخلية على الأجهزة الحكومية وعدم فاعليتها إلى زيادة وقوع الممارسات الفاسدة وانتشارها، وتتمثل أهم مظاهر ذلك الضعف في عدم مراعاة اعتبار تضارب المصالح لدى المسؤول الذي تعرض عليه تقارير الرقابة الداخلية ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة، وضعف الرقابة المركزة على الوحدات الفرعية لأجهزة الدولة، بما يشمل التأكد من فاعلية الرقابة الداخلية بتلك الوحدات، فضلا عن عدم وجود آلية دورية فعالة للتحقق من التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي، إضافة إلى عدم توقيع عقوبات فعالة وراعاة في حالة وجود مخالفات مما يعزز من ثقافة الإهمال والفساد في القطاع الإداري، ويضاف على ذلك عدم تضمن نظام الرقابة الداخلية قواعد تتعلق بمبدأ إبلاغ الموظفين عن الممارسات الفاسدة، وكذا عدم تطبيق نظام الرقابة الداخلية بالوحدات الحكومية على الرغم من أهميتها في الرقابة المالية ورقابة الكفاءة والفعالية ورقابة الالتزام.<sup>3</sup>

ويوجد من يضيف على الانحرافات المتعلقة بالأحكام والقواعد التنظيمية والقانونية ذات الطبيعة المالية، السلوك غير القانوني المتمثل في هدر المال العام وفي أعمال السمسرة في المشاريع، حيث يتخذ عدة صور أساسية تتمثل في اختلاس المال العام والعدوان عليه بتضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح أفراد أو طبقات معينة والمتاجرة من خلال الوظيفة ومثال ذلك قيام الموظف بأخذ رسوم مقابل خدمة تقدمها الدولة مجاناً للمواطنين أو أن يزيد على الرسم المقرر للحصول على الأرباح وكذا التزوير في العملة وبطاقات الائتمان وغير ذلك.<sup>4</sup>

### الفرع الثالث: الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية والتشريع الجزائي:

اختلفت وتعددت تعاريف الفساد وهذا ما عرفناه من قبل فهنا من ركز على مصطلح الفساد وهناك من ركز على مصطلح الفساد الإداري وهذا ما سنتطرق إليه في التعريفات كما يلي:

1 د/ سالار ناجي إسماعيل: دور التشريع في معالجة الفساد الاقتصادي، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 01، 2018، ص24.  
2 د/ عدنان محمد الضمور الفساد المالي والإداري كأحد محددات العنف في المجتمع-دراسة مقارنة- دار الحامد للنشر والتوزيع عماد، ط01، 2014، ص 28.

3 د/ أمين السيد أحمد لطفي: الحرب ضد الفساد، الدار الجامعية، الإسكندرية، ط01، 2018، ص30.

4 د/ أمين السيد أحمد لطفي: المرجع السابق، ص31.

### أولاً: تعريف البنك الدولي للفساد:

عرف البنك الدولي عدة تعريفات للفساد ومن أهم هذه التعريفات إن الفساد هو استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص أي الشخصي غير مشروع أي ليس له أي أساس قانوني، وهنا يتضح أن الفساد يتجلى من خلال رشوة الموظفين أو من خلال وضع اليد من طرف الموظف على المال العام.

هذا التعريف يركز على سبب الفساد في السلطات العامة وإساءة استخدامها، بمعنى أن هذا التعريف يستبعد إمكانية الفساد في القطاع الخاص، ويركز بصفة مطلقة على الفساد في القطاع العام، ويتفق هذا التعريف مع معتقدات جاري بيكر (becker Gary) الفائز بجائزة نوبل الذي يقول: "إننا نغينا الدولة فقد أنغينا الفساد".

هذا التعريف لا يعتبر كل حالات إساءة استخدام السلطة الوظيفية فساداً . فقد تم تصنيف بعض الحالات على أساس أنها سرقة، تزوير، اختلاس و لكن لا تصنف باعتبارها فساداً<sup>1</sup>

### ثانياً: تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد:

نصت عليه المادة 08 من إتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الجريمة لسنة 2000، فجاء مرادفاً للرشوة وأنها السبب الرئيسي للفساد الإداري ثم جاء فيما بعد مشروع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 لتعرفه على أنه: القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال الموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقع لمزية أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو إثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر.<sup>2</sup>

غير أن هذا التعريف لم يتفق حوله، وتم التراجع عنه في المشروع النهائي للاتفاقية، والذي لم يعرف الفساد ولكنه أشار إلى صورته، وهي الرشوة واختلاس الممتلكات، والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال السلطة والإثراء الغير مشروع.

### ثالثاً: تعريف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

حيث عرفت الاتفاقية العربية للفساد من طرف المدير العام للمنظمة العربية "عامر خياط" على أن الفساد "كل ما يتصل بالاكتماب غير مشروع أي من غير وجه حق وما ينتج عن عنصر القوة في المجتمع: السلطة السياسية والثروة في جميع قطاعات المجتمع"، بالإضافة إلى استغلال غير مشروع للمال الذي تساوي فيه نوعاً ما الدول العربية مع الدول المتقدمة، فإنه لا بد من مكافحة مختلف ظواهر الفساد المرتبطة بالسلطة السياسية في مختلف

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي، نفس المرجع السابق ص 22.

<sup>2</sup> - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، دطه منشورات ANEP سنة 2009، ص 17



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

البلدان العربية، غير أن الدول المتقدمة استطاعت على حد قوله تطوير نظمها السياسية لكي تختار مظاهر الفساد السياسي من خلال نجاحها في إقرار ممارسة الديمقراطية.<sup>1</sup>

رابعاً: تعريف منظمة الشفافية الدولية :

قسمت الفساد إلى نوعين كما يلي :

أ- الفساد بالقانون: وعرفته على أنه مدفوعات التسهيلات كما الرشوة التي يطلبها مقدم الخدمة للحصول على الأفضلية.

ب- الفساد ضد القانون: وهو حصول على رشوة مقابل تقديم خدمة ممنوعة قانونياً، غير أننا نلاحظ أن هذا التعريف جاء قاصراً لأنه لم يحدد طبيعة السلطة القائمة فيها هي عامة أم خاصة.<sup>2</sup>

خامساً: تعريف منظمة الوحدة الإفريقية :

إن منظمة الوحدة الإفريقية أشارت إلى عدة صور من الفساد من خلال ما جاءت به الاتفاقية الإتحادية الإفريقية لمنع الفساد ومكافحته ضمن المادة الأولى منه والتي انعقدت في بياتو بتاريخ 11-7-2003 والتي نصت على أن الفساد هو: الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية.

سادساً: التعريف التشريعي للفساد الإداري في الجزائر:<sup>3</sup>

إن تاريخ المنظومة الإدارية الجزائرية يرجع حسب وثيقة الميثاق الوطني لسنة 1976 إلى ماسينيسا أول مؤسس دولة نواميدية، حيث قام بتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية طيلة الفترة التي حكم فيها خلال القرن الثاني قبل الميلاد، والذي قام في ظلها ببناء وتوحيد الدولة النوميديّة .

وقد عرفت الجزائر ازدهارا كبيرا في جميع المجالات في هذا العهد، غير أنه بانتهاء الأسطول الجزائري في معركة نافرين سنة 1827 تحولت أطماع الفرنسيين نحو الجزائر والتي استعمرت سنة 1830، و المستدمر الفرنسي في بداية الأمر لم يغير كثيرا مما وجد من مؤسسات كانت قائمة منذ العهد العثماني بل كيف المؤسسات العثمانية مع الأوضاع الجديدة.

عرف الفساد في الجزائر تطورا ملحوظا منذ الاستقلال إلى يومنا هذا لكن الملحوظ أنه لم ينص عليه في قانون العقوبات ولم يتم تجريمه لكن فور صدور إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 ومصادقة الجزائر على هذه الإتفاقية وفق المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المؤرخ في 19/04/2004 كان لزاما على الجزائر ان تكيف تشريعاتها بما يتلائم مع هذه الإتفاقية فصدر بذلك قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بدوره الذي قام

<sup>1</sup> بحار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائري لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري " دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2013-2014، ص 23.

<sup>2</sup> -سلت صحراوي، مرجع سابق، ص 14.

<sup>3</sup> - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 25.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

بتجريم أغلب الأفعال التي من شأنها أن تساعد على الفساد أو الأفعال الفاسدة أصلا وتضمن هذا القانون جرائم عديدة ومتعددة تخص الفساد.

ومن خلال هذه الاتفاقية وصدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإن المشرع الجزائري عرف الفساد من خلال التركيز على صورته ومظاهره وهذا ما يتجلى لنا في نص المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته " الفساد: هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، وبالرجوع إلى الباب الرابع من نفس القانون أعلاه، فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي كالتالي:

رشوة الموظفين العموميين - رشوة في مجال الصفقات العمومية - رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية - التستر على جرائم الفساد - إختلاس الممتلكات والإضرار بها.<sup>1</sup>

تكن الملاحظ من هذا التعريف المشرع الجزائري انه أعيب عليه من خلال التركيز على بعض المظاهر والصور دون أخرى رغم خطورتها وما ينتج عنها من إعاقة للتنمية سواء محلية أو وطنية أو دولية مثل الوساطة والمحسوبة.

### الفرع الرابع: أسباب و دواعي تحديد مجال البحث :

أولاً: اقتصار الدراسة حول الفساد الإداري في القطاع العام :

تعددت جرائم الفساد و تنوعت إشكاله بتنوع وجهات الدراسة و البحث فمنه الفساد الاجتماعي و المالي و الاخلاقي و لعل اشم و اكبر نوع من الفساد هو الفساد الإداري حيث انه يعتبر نتاجا لجميع أنواع الفساد خاصة في الجزائر.

حيث ان المساهمات المالية للدولة في مجال الاستثمار و التجهيز العمومي تضاهي 90 بالمائة من مجمل الأغلفة المالية الخاصة بالتنمية موزعة على كل القطاعات الوزارية وكذا مديرياتها المحلية و المؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها أي أن الفساد المالي هو في الحقيقة الترجمة مادية لفساد الإدارة و غايتها في النهاية .

وفي نفس السياق فان الفساد الأخلاقي ثم الاجتماعي للمواطنين سيؤدي حتما إلى فساد الإدارة بما أن الموظفين هم جزء لا يتجزء من هذا المجتمع و منه فان الفساد على اختلاف أنواعه يتجسد جليا في فساد الإدارة العمومية.

و على هذا الأساس فقد آثرنا أن نركز في هذا البحث المتواضع على الفساد الإداري بالدرجة الأولى. أي فساد الإدارة العمومية في تسييرها للشؤون العامة للدولة.

للإشارة فان بعد اطلاعنا على مختلف الاتفاقيات الدولية و كذا قانون الفساد 01/06 ظهر لنا جليا أن هذه التشريعات المتعددة على اختلاف مشاريعها تتفق من خلال مقاربتها للفساد على أولوية مكافحة الفساد في الإدارة العمومية على الفساد في القطاع الخاص أو في المجال القضائي أو حتى على مستوى المجتمع المدني.

<sup>1</sup>سلت صحراوي ، مرجع سابق، ص15

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

ثانيا: مقارنة مكافحة الفساد في الاتفاقيات الدولية:

لقد اتفق المجتمع الدولي بما فيه الإفريقي والعربي على أولوية الفساد الإداري العام على باقي أنواع الفساد الآخر ويتجلى ذلك في مايلي:

أ- مقارنة مكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة: اعتمدت هذه الاتفاقية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 4/58 في دورتها الثامنة والخمسون بتاريخ 11 ديسمبر 2003 وصادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 182/04 بتاريخ 19/04/2004 وبالاطلاع على أول فصولها المعنون أحكام عامة المادة الأولى بيان الأغراض يتضح جليا من خلال الفقرة الثالثة تركيز الاتفاقية على الإدارة العامة بذكرها ما يلي: تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية" نفس الشيء بالنسبة للمادة الثانية حيث اسهب المحرر للاتفاقية بتعريف الموظف العمومي بتفاصيله وخصص كذلك المادة السابعة للقطاع العام والمادة الثامنة لقواعد سلوك الموظفين العموميين.<sup>1</sup>

و منه فان الفصل الأول قد تضمن 07 مواد تعنى مباشرة بذكر القطاع العام والإدارة العمومية وكذا الموظف العمومي مقابل مادة واحدة لكل من قطاع العدالة، القطاع الخاص والمجتمع المدني هي على التوالي المواد 11 - 12 - 13 نفس الملاحظة في الفصل الثالث فقد خصص 06 مواد للقطاع العام منها ما يتعلق برشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب (المادة 15 و 16) المتاجرة بالنفون (المادة 18) إساءة استغلال الوظائف (المادة 19) . أما القطاع الخاص فقد حضي بمادتين فقط المادة (21 و 22) مما ثبت جليا تأكيد الاتفاقية الأهمية على أولوية مكافحة الفساد في القطاع العام وإدارة الشؤون العامة للدولة على باقي أنواع الفساد الآخر.<sup>2</sup>

ب- مقارنة مكافحة الفساد في اتفاقية الاتحاد الإفريقي:

اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة بتاريخ 11 جويلية 2003 و التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137-06 المؤرخ في 10 افريل 2006 .

أكدت اتفاقية الاتحاد الإفريقي على غرار الاتفاقية الأهمية لمكافحة الفساد على أولوية مكافحة الفساد الإداري من خلال المادة الثانية المعنونة الأهداف وخاصة هذا النوع من الفساد يهدفين من أصل (05) أهداف و كرس في المادة الرابعة المعنونة نطاق التطبيق هذا التوجه حيث أشارت للفساد الإداري في خمسة من أصل 10 بشكل مباشر - فقرة (أ.ب.ج.د.و) و ثلاث مرات بطريقة غير مباشرة - فقرة (ز.ح.ط) كما عنونت

<sup>1</sup> المادة 01، المادة 07، المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 182/04 بتاريخ 19/04/2004.

<sup>2</sup> كتاب الإطار القانوني والمؤسساتي لمكافحة الفساد في الجزائر عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته الطبعة الثانية 2014..

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

المادة 07 كالأتي مكافحة للفساد و الجرائم ذات الصلة بالخدمة العامة أي إن مكافحة الفساد الإداري تنصدر مرة أخرى كل أنواع الفساد في الاتفاقية الإفريقية.<sup>1</sup>

لإشارة فان كلتا الاتفاقيتين سبق تاريخ اعتمادهما تاريخ صدور القانون الجزائري لمكافحة الفساد 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006. عكس الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 و التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 249/14 في 08 سبتمبر 2014 .

ثالثا: مقارنة مكافحة الفساد في القانون الجزائري قانون 01-06 المؤرخ في 20/02/2006: في الحقيقة فان القانون 01/06 الجزائري قد نهل بقدر كبير من الاتفاقية الأهمية و الإفريقية لمكافحة الفساد و حدى حدوها سيما في تركيزه اللافت على فساد القطاع العام و الإدارة العمومية في تسييرها للشؤون العامة و ابراهما للعقوبات الإدارية خاصة الصفقات العمومية.

و للتفصيل فان المشرع قد اسهب من خلال الباب الأول و الثاني و الرابع في تفصيل التعاريف الخاصة بالموظف العمومي من حيث التسمية و التكوين و كذا الجرائم و العقوبات الخاصة بجرائم الفساد الإداري.

على سبيل المثال في الباب الأول المادة 2 المعنونة المصطلحات أسهب من خلال (03) فقرات بتعريف الموظف العمومي و الموظف العمومي الأجنبي وكذا موظف منظمة دولية عمومية.

أما في الباب الثاني المعنون التدابير الوقائية في القطاع العام فقد اشار بصفة مباشرة في 09 مواد الى هذا القطاع فعنون المادة 3 بالتوظيف و فصل في الشروط السليمة المتوخات عند الشروع في التوظيف و عنون المادة 4 بالتصريح بالملكيات و فصل فيه في المواد (05 و 06)

اما المواد (07 و 08) فخصصهم للتوعية الواجبة للموظفين العموميين فخصص المادة 9 لابرار الصفقات العمومية المادة (10 و 11) أدرج فيهما التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية في تسيير المال العام.

ومن جهة أخرى أشار إلى سلك القضاة في المادة 12 و القطاع الخاص في المادة (13 و 14) و المادة 15 للمجتمع المدني بصفة مقتضبة فقط مما لا يدع شك أن المشروع قد خص القطاع العام بعناية مميزة كما أسهب في بابه الرابع في الجرائم و العقوبات التي تمحور معظمها على الجرائم و العقوبات الخاصة بالموظفين التابعين للقطاع العام من رشوة، وسوء استغلال الوظيفة و استغلال النفوذ لأغراض شخصية و منح امتيازات غير مبررة و كذا تعارض المصالح على ضوء ما تقدم فان اختيارنا لدراسة الفساد الإداري في شقه العام كان بناء

<sup>1</sup> كتاب الإطار القانوني و المؤسساتي لمكافحة الفساد في الجزائر، عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته المرجع السابق، ص33.



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

على تصدره الأولوية في كل التشريعات العالمية الإفريقية العربية وكذا المحلية نظرا لأهميته و انتشاره الواسع .

### المطلب الثاني: تجريم الفساد الإداري:

يعتبر تجريم أفعال الفساد الإداري من أهم الآليات الجزائية لمكافحة هذه الآفة على الإطلاق، ورغم أن المشرع قد تأخر نوعا ما في هذا الشأن، إذ لم يصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي جرم أغلب سلوكيات الفساد الإداري إلا سنة 2006، إلا أن الجزائر تعتبر من بين الدول السبّاقة في هذا الشأن، سواء من حيث مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو من حيث سن قانون خاص مستقل بتجريم الفساد.

و المشرع وإن لم يجرم الفساد صراحة إلا في ظل القانون المذكور أعلاه، إلا أنه في نطاق قانون العقوبات جرم الكثير من الأفعال والسلوكيات الماسة بالوظيفة العامة ونزاهتها وهي ما كان يطلق عليها "بالجرائم الوظيفية" كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وفيما يلي نلخص هذه الجرائم.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: جرائم الفساد الإداري التقليدية:

بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، تم النص على بعض جرائم الفساد الإداري والتي كانت واردة في قانون العقوبات، ولكن بصياغة جديدة، حاولت مراعاة الطبيعة الخاصة لهذه الآفة، ومن بين هذه الجرائم، نجد جرائم الصفقات العمومية وجريمة الغدر وجريمة الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم<sup>2</sup>

### أولا: جرائم متعلقة بالصفقات العمومية :

الصفقات العمومية هي الميدان الحُصَب الذي ينتشر فيه الفساد الإداري بمختلف صورته لصلتها بالمال العام، ورغبة من المشرع في صيانة هذه الأخيرة وحمايتها من الإهدار والتبديد، فإنه أولى لها أهمية خاصة ضمن إستراتيجية مكافحة الفساد في هذا المجال، حيث خصص لها ثلاث مواد كاملة ضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لمواجهة مختلف الجرائم المتعلقة بها والتي يمكن تقسيمها إلى ثلاث جنح أساسية هي كما يلي:

#### أ- جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية:

نظم المشرع الجزائي أحكام هذه الجريمة في المادة 26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته و الجدير بالذكر أن المشرع الجزائي تدخل سنة 2011 وعدل وتم نص المادة المذكور أعلاه بموجب القانون رقم: 15 / 11 ويستفاد من نص المادة 26 أن هذه الجريمة تتخذ أحد الصورتين

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 109

<sup>2</sup> مليكة هنان، جرائم الفساد، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010، ص 105.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الصورة الأولى: جنحة منح الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية (جريمة الموظف العمومي)

الصورة الثانية: جنحة الاستفادة من الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية (جريمة المتعاقد)

إن جنحة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية أو كما يسميها الدكتور أحسن بوسقيعة "جنحة المحاباة هي جريمة تقليدية تناوها قانون العقوبات في القسم الثاني، الرشوة واستغلال النفوذ" بموجب المادة 128 مكرر الفقرة 01 والتي أُلغيت وعوضت بالمادة 01/26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والتي تنص على ما يلي: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج: كل موظف عمومي يمنح، عمداً للغير امتيازاً غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق، مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بجريمة الترشح والمساواة بين المرشحين وشفافية الإجراءات"<sup>1</sup> ويستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة 26 أعلاه أن هذه الجريمة تقتضي توافر ثلاثة أركان هي:

1: الركن المفترض صفة الجاني: اشترطت المادة 26/01 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن يكون موظف عمومياً وهذا ما تدل عليه المادة 26/01: "كل موظف عمومي يمنح، عمداً، للغير امتيازاً غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق" والملاحظ أن المشرع في ظل تعديل سنة 2011 والذي أدخله على المادة 26 سائفة الذكر قد أبقى الموظفين المختصين بمراجعة العقود والاتفاقيات والصفقات والملاحق من الخضوع لنص هذه الجريمة.<sup>2</sup>

2: الركن المادي: يقوم على عنصرين أساسيين

1- السلوك الإجرامي: السلوك الإجرامي في هذه الجريمة يمكن تحليله إلى الصور التالية: العمليات التي ينصب عليها السلوك الإجرامي:

أ- العقد: لقد جاءت عبارة العقد في المادة 26 أعلاه عامة دون تخصيص لنوع معين من العقود التي تبرمها الإدارة، والعقد عموماً هو: "توافق إرادتين بين شخصين أو أكثر بغية إحداث آثاراً قانونية معينة. وكما هو معلوم فإن العقود التي تبرمها الإدارة العامة لا تعد بالضرورة عقوداً إدارية فتخضع لأحكام القانون العام، فمنها من يندرج ضمن دائرة العقود الخاصة أو المدنية (عقود الإدارة الخاصة)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> القانون رقم 11-15 المؤرخ فيفي 02 أوت 2011 يعد ويتم قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 44 لسنة 2011

<sup>2</sup> هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، ص 110.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي العقود الإدارية دار العلوم عنابة 2005 ص 05

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

ب- الاتفاقية: وهي لا تختلف عن مفهوم العقد، غير أنها عمليا تطلق على العقود التي تبرمها الدولة أو المؤسسات أو الهيئات الإدارية التابعة لها مع شخص معنوي أو طبيعي والمتعلقة بانجاز أشغال أو خدمات لصالحها، عندما لا يرقى المبلغ المخصص لها إلى مبلغ الصفقة، كما هو محدد في المادة 06 من قانون الصفقات العمومية 10/236 المعدل والمتمم، وتتم الاتفاقية تقريبا بنفس الإجراءات المعمول بها في الصفقات إلا ما تعلق منها بطريقة الإبرام والرقابة والإشهار.

ج- الصفقة: وفقا لتنظيم الصفقات العمومية، تعرف الصفقة بأنها: "تلك العقود المكتوبة التي تبرمها المؤسسات والهيئات العمومية المحددة في المادة 02 منه والمتعلقة بانجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات وذلك في حدود المبالغ المحددة في المادة 06 من المرسوم.  
د- الملحق: عرفت المادة 103 من ق.ص.ع. الملحق كما يلي: "يشكل الملحق وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة و يبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليصها أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة.

### 2.2 الأنشطة التي ينصب عليها السلوك الإجرامي :

أ- إبرام عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق: يقصد بالإبرام: انكيفيات والأشكال والإجراءات التي يتطلبها القانون لاعتماد صفقة أو عقد أو ملحق أو اتفاقية بشكل يرتب عليه القانون آثارا. وتبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة أو وفق إجراء التراضي استثناءا.<sup>1</sup>

ب- تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق: يقصد بالتأشير: الموافقة على الصفقة أو العقد أو الاتفاقية أو الملحق من قبل الممثل القانوني للمصلحة التعاقدية، والتأشير هنا بمعنى الإمضاء وقد نصت في هذا المجال المادة 08 من ق.ص.ع. على ما يلي: "لا تصح الصفقات و لا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة". فالتأشير هي ترويج للرقابة التي تمارسها لجنة الصفقات المختصة على صفقة المصلحة (Visa) التعاقدية.<sup>2</sup>

3.2 مخالفة الأحكام التشريعية و التنظيمية عند إبرام أو تأشير العقود و الصفقات والاتفاقيات والملاحق تقتضي جريمة منح الامتيازات غير المبررة وفقا للمادة 26/01 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أن يقوم الجاني (الموظف العام) بإبرام أو التأشير على عقد أو صفقة أو اتفاقية أو ملحق خلافا لأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشيح والمساواة بين المرشحين و شفافية الإجراءات.

الغرض من النشاط الإجرامي واضح أن هدف المشرع من وراء تجريم محاباة أو تفضيل أحد المتعاملين على الآخر في العقود التي تبرمها الإدارة، هو تشجيع النزاهة و الأمانة و ضمان مبدأ المساواة والمنافسة الشريفة بين جميع المرشحين لنيل الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 113

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 114

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

**3- الركن المعنوي:** منح امتيازات غير مبررة في الصفقات العمومية من الجرائم العمدية التي تتطلب توافر القصد الجنائي العام بعنصرية العلم والإرادة، وهذا ما تؤكد المادة 26/01 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

**13- العلم بأركان الجريمة:** ويقصد به أن يكون الجاني عالماً بكافة العناصر الداخلية المشكلة للجريمة.

**2- إرادة السلوك الإجرامي:** يجب أن تتجه إرادته إلى تحقيق وإتيان أحد صورتين النشاط الإجرامي، التي نص عليها المشرع وهما: إبرام أو تأشير عقد أو صفقة أو ملحق أو اتفاقية.

**ثانياً: جنحة أخذ فوائد بصفة غير قانونية:** وهي الجريمة المنصوص والمعاقب عليها في المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والتي تنص: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر، فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديراً لها أو مشرفاً عليها بصفة كلية أو جزئية، وكذلك من يكون مكلفاً بأن يصدر إذناً بالدفع في عملية ما أو مكلفاً بتصفية أمر ما ويأخذ منه فوائد أياً كانت". يقصد بها هذه الجريمة أن الجاني موظفاً عاماً، ويحمل على هذا النحو أمانة السعي إلى تحقيق المصلحة العامة في نزاهة وتجرد، غير مبتغ لنفسه ربحاً أو منفعة، ولكنه يخون هذه الثقة والأمانة، ويستغل اختصاصات وظيفته ومنصبه ليأخذ أو يتلقى لنفسه فوائد غير مشروعة.

**أركان هذه الجريمة :**

**1- صفة الجاني :** وبهذا فإن صفة الجاني في هذه الجريمة تقتضي أن يكون الجاني موظفاً عاماً كما هو معرف في المادة 02/ب من ق.و.ف.م. وأن يكون مكلفاً بأحد الأعمال الواردة في المادة 35 أعلاه، وبالتالي فإن صفة الجاني تنحصر في فئتين هما :

الموظف الذي يدير أو يشرف على العقود أو المناقصات أو المزايدات أو المقاولات والموظف الذي يكون مكلفاً بإصدار إذن بالدفع في عملية ما أو مكلفاً بتصفية أمر ما

**2: الركن المادي:** يستفاد من نص المادة 35 أعلاه أن الركن المادي لهذه الجريمة يتحقق إما بأخذ أو تلقي الموظف العام لفوائد نظير عمل من أعمال وظيفتها.<sup>1</sup> ويمكن تحليل هذا الركن إلى عنصرين هما: النشاط الإجرامي والغرض من الجريمة.

<sup>1</sup> المادة 35 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

السلوك الإجرامي: يتمثل السلوك الإجرامي في هذه الجريمة في صورتين هما: إما أخذ أو بتلقي فوائد غير قانونية أثناء مباشرة الإدارة أو الإشراف على إحدى العمليات التالية المتعلقة ب: العقود أو المناقصات أو المزايدات أو المقاولات.

- صور السلوك الإجرامي: يستفاد من نص المادة 35 أعلاه أن السلوك الإجرامي في هذه الجريمة يأخذ أحد صورتين هما:<sup>1</sup>  
أ- أخذ الفائدة: يقصد بالأخذ هو: للتعلم الموظف العام للفائدة سواء كانت مادية أو معنوية بصفة غير مشروعة من الأشخاص الذين لديهم مصلحة في المزايدات أو المناقصات أو العقود أو المقاولات.

ب- تلقي الفائدة: يقصد بالتلقي: هو تعلم الموظف العام للفائدة سواء كانت مادية أو معنوية بصفة غير قانونية لقاء الاتجار بوظيفته.

3: القصد الجنائي: جريمة أخذ الفوائد بصفة غير قانونية هي جريمة عمدية كغيرها من جرائم الفساد الإداري، لهذا يشترط لقيام ركنها المعنوي توافر القصد الجنائي العام لدى الجاني بعنصره العلم والإرادة:

- العلم بأركان الجريمة: لا تقوم الجريمة إلا إذا كان الجاني عالماً تمام العلم وقت ارتكاب الجريمة بصفته كموظف عام مكلف بالإدارة أو الإشراف على العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو آذناً بالدفع أو مكلف بالتصفية.<sup>2</sup>

- إرادة تحقيق السلوك الإجرامي: لا يكتمل البنيان القانوني للجريمة إلا إذا اتجهت إرادة الجاني إلى ارتكاب الفعل أو السلوك المجرم والمتمثل في تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة باستغلال وظيفته، وإذا انتفت الإرادة لأي سبب من الأسباب انتفت معها الجريمة.

ثالثاً: جريمة رشوة الموظف العمومي: إن من أخطر جرائم الفساد هي جريمة الرشوة والتي تعنى في المفهوم القانوني ذلك الاتجار من طرف الموظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول ما عرضه هذا من مزية أو فائدة مقابل أداء عمل ما أو الامتناع عنه ما دام يدخل هذا العمل في وظيفته أو صلب اختصاصه.

جريمة الموظف المرتشي: يؤدي تحليل نص الفقرة الثانية من المادة 25 من قانون مكافحة الفساد إلى استخلاص الأركان التي تقوم عليها هذه الجريمة وهي كالآتي:<sup>3</sup>

- صفة المرتشي تقتضي أن يكون المتهم موظف عمومياً.

<sup>1</sup> فرقان معمر الرشوة في قانون مكافحة الفساد جامعة مستغانم كلية الحقوق والعلوم التجارية قسم العلوم القانونية والإدارية الأكاديمية 2 الدراسات الاجتماعية والإنسانية . 2011ص42.

<sup>2</sup> أحسن بوسقيعة مرجع سابق ص. 43.

3 - براهيمى حنان قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 06-01 مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق جامعة بسكرة 2009ص136.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

- طلب أو قبول مزية غير مستحقة.

- أن يكون الغرض من مزية غير مستحقة حمل المرثشي على أداء عمل من واجباته أو الامتناع لقد تولى المشرع الجزائري المقصود با الموظف العمومي في قانون و.م.ف.م وبالضبط في المادة الثانية منه:

- كل شخص يتولى منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا قضائيًا في إحدى المجالس المنتخبة

- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتًا منصبًا أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الوظيفة في خدمة هيئة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة  
- كل شخص آخر عرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقًا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

رابعًا: جريمة الغدر والاعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم:

1 : جريمة الغدر: قبل الخوض في تفاصيل هذه الجريمة التي نص عليها المشرع الجزائري في إعادة 30 من قانون الفساد ملغيا بذلك إعادة 121 من قانون العقوبات تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد وضع حكم هذه الجريمة سلوكات مادية وردت في المادتين 31 و35 من قانون الفساد تحت تسمية الاعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم واخذ فوائد بصفة غير قانونية.

تعريف جريمة الغدر : تنص المادة 30 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على مايلي : يعد مرتكب الجريمة الغدر ويعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر سنوات (10) او بغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يطلب او يتلقى او يشترط او يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم انها غير مستحقة الأداء او تجاوز ما هو مستحق سواء لنفس او لصالح الإدارة او لصالح أطراف للذين يقوم بتحصيل حساباتهم<sup>1</sup>  
- وتنص المادة 30 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نستخلص أن جريمة الغدر هي استغلال الموظف لوظيفته في المطالبة او التلقي او الاشتراط او الامر بتحصيل مبالغ مالية يعلم انها غير مستحقة الأداء او تجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه او لصالح الإدارة او احد الأطراف.

2 : جريمة الاعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم:

- هي إحدى جرائم الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا التي تناوها المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 31 التي عوضت إعادة 122 من قانون العقوبات الملغاة وحسب نص إعادة 31 من قانون الوقاية من الفساد فإنه يعد مرتكب هذه الجريمة كل موظف يمنع أو يأمر بالاستفادة تحت أي شكل من الأشكال

<sup>1</sup> بارش سليمان. محاضرات في شرح قانون العقوبات الجزائري القسم الخاص دار البعث. قسنطينة 1985 ص46

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

ولأي سبب كان بدون ترخيص من القانون من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجانا محاصيل مؤسسات الدولة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: جرائم الفساد المستحدثة:

لقد استحدثت المشرع الجزائري صوراً جديدة من جرائم الفساد الإداري لم تكن معروفة من قبل في ظل قانون العقوبات والتي جاء بها قانون من الفساد ومكافحته وهي كالتالي:

#### أولاً: جريمة تلقي الهدايا:

جريمة تلقي الهدايا هي من بين الصور جريمة الرشوة المستحدثة التي لم تكن مجرمة في ظل قانون العقوبات القديم واستحدثها المشرع الجزائري في ظل القانون قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وتم تجريمها جاءت لتكملة النص الذي يعترى جريمة الرشوة. أما تعريف جريمة تلقي الهدايا حسب المادة 38 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01-06 على أنها قبول الموظف العمومي هدية أو أية مزايا غير مستحقة من شخص في ظروف من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بالوظيفة. يفهم من نص المادة 38 من قانون وف م رقم 01.06 أن المشرع الجزائري أخذ بنائية التجريم إن جرم وعاقب في الفقرة الأولى جريمة تلقي الهدايا من الموظف العمومي وفي الفقرة الثانية جرم وعاقب الشخص مقدم الهدايا أي اعتراض جريمة مستقلة يستقل فيها عمل الموظف العمومي عن عمل الشخص مقدم الهدية وعليه فإنه حسب المادة 38 من قانون 01.06 فإنه يكون لجريمة تلقي الهدايا صورتين هما جريمة تلقي الهدايا وجريمة تقديم الهدايا.<sup>2</sup>

#### ثانياً: جريمة الإثراء غير مشروع:

هي جريمة جديدة في النظام القانوني الجزائري وهي مستمدة من مفهوم الإثراء بلا سبب ولقد نصت عليها المادة 37 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والتي نصت على أن الإثراء غير مشروع هو كل زيادة معتبرة تطرأ على الذمة المالية للموظف مقارنة بمدخله المشروعة ولا يمكن تقديم تبرير معقول لهذه الزيادة.<sup>3</sup>

#### ثالثاً: جريمة إساءة استغلال الوظيفة:

نص عليها المشرع الجزائري في المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته والتي تنص على:

يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة مالية من 200.000 إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمداً من أجل أداء

<sup>1</sup> على زغودود . المالية العامة . ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 2005 ص 176

<sup>2</sup> أحسن بوسقيعة ، الوجيز في قانون الجنائي الخاص، ص 97

<sup>3</sup> أحسن بوسقيعة مرجع سابق ص 72

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر كما أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 19 منها .

### الفرع الثالث: رفع التجريم عن أعمال التسيير كاستثناء.

تعتبر سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير مكسبا مهما جدا بالنسبة للمسؤولين العموميين بصفة خاصة حيث أن هذا الإجراء يعتبر ضمانا قانونيا للإطارات المسيرة من الخطر الجزائي والذي كان سبب عزوف هذه الفئة عن المبادرة في اتخاذ القرارات مما أدى إلى كبح عجلة التنمية بصفة ملحوظة.

في إطار ضمان الحماية القانونية للإطارات المسيرة، نصت التعليمات الرئاسية المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين على جملة من التدابير الواجب اتباعها كإجراء أولي تهيدي لتطبيق رفع التجريم عن أعمال التسيير ،<sup>1</sup> هذه الإجراءات سبقها إصدار رئيس الجمهورية للتعليمات الرئاسية المتعلقة بمعالجة رسائل التبليغ المجهولة التي كانت حسبه وراء تخطيم مستقبل العديد من الإطارات والكفاءات في السنوات الماضية.<sup>2</sup>

وانطلاقا من تطرقنا لمضمون هاتين التعليمتين بالدراسة والتحليل، فإن مسعى رئيس الجمهورية لتكريس سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير ينطوي على ضمانات قانونية هامة تحمل في طياتها بعض الإشكالات القانونية التي أثارت انتباهنا كباحثين، والتي سنتناولها تباعا كما يلي :

### أولا: عدم اعتبار الرسائل المجهولة كأساس لمباشرة التحقيق الجزائي :

تعتبر التعليمات الرئاسية رقم 2020-05 المتعلقة بمعالجة التبليغ عبر الرسائل المجهولة أول خطوة للتوجه نحو رفع التجريم عن أعمال التسيير، أسدى من خلالها رئيس الجمهورية تعليمات لوزير العدل ومسؤولي الأجهزة الأمنية المشرفين على الإجراءات الأولية والقضائية، كل في حدود اختصاصاته، بعدم أخذ رسائل التبليغ المجهولة بعين الاعتبار وأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال كأساس لفتح التحقيق الجزائي أو دليلا قاطعا لنسب وقائع تكتسي صفة الجريمة أو الجنحة . واستدركت التعليمات من خلال فقرتها 10 و12 التذكير بأن عددا من إطارات الدولة والمسؤولين في مختلف المستويات تمت متابعتهم قضائيا بناء على رسائل مجهولة، حيث تم حرمانهم من حريتهم علاوة على الظلم الذي لحق بهم، وأكد محتوى التعليمات حرص الدولة على حماية المواطن المبلغ بالأدلة الضرورية من كافة أشكال الانتقام استنادا لنص المادة 45 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> تعليمات رئاسية رقم 2021-02، مؤرخة في 28 أوت 2021، المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين.

<sup>2</sup> تعليمات رئاسية رقم 2020-05، مؤرخة في 19 أوت 2020 تتعلق بمعالجة الرسائل المجهولة.

<sup>3</sup> قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 08 مارس 2006.



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

وبما أن الأمر يتعلق بالتحقيق الابتدائي كمرحلة أولى من مراحل مباشرة الإجراءات الجزائية التي تسبق مرحلة الاتهام وتحريك الدعوى العمومية من طرف النيابة العامة، فلا بد من إعادة النظر حسب اعتقادنا في نص المادة 17 من ق.إ.ج التي نصت على تلقي الشكاوي والبلاغات وإجراء التحقيقات الابتدائية كأصل عام، بحيث يجب أن يتضمن النص الإشارة إلى عدم الاعتداد بالشكاوي والبلاغات المجهولة المتعلقة بجرائم التسيير في المؤسسات العمومية كاستثناء عن الأصل العام.<sup>1</sup>

ثانيا: تقييد تحريك الدعوى العمومية للحد من الإجراءات الجزائية:

تتجه السياسة الجنائية المعاصرة في أغلب التشريعات المقارنة إلى الحد من اللجوء إلى الإجراءات الجزائية التقليدية وتعد الجرائم الاقتصادية المجال الأكثر استفادة من هذه الظاهرة، فالتحول عن الطريق الجزائي لا يقتصر فحسب على ظاهرتي الحد من التجريم والعقاب، بل يعنى كذلك التقليل من حالات اللجوء إلى القاضي الجزائي.<sup>2</sup>

ومن أهم صور الحد من الإجراءات الجزائية التي تضمنتها التعليمات الرئاسية رقم 21.02، تعليق المتابعات القضائية حيث نصت على أن يكلف وزير العدل والسادة مسؤولو المصالح الأمنية المكلفة بالتحقيق في أخطاء التسيير بعدم المبادرة بأي تحريات أو متابعات قضائية ضد المسؤولين المحليين دون الحصول على الموافقة القبلية لوزير الداخلية.<sup>3</sup>

ثالثا: الجزاء الإداري كبديل عن الجزاء الجنائي لأعمال سوء التسيير:

لتتحقق هذه الضمانة اشترطت التعليمات الرئاسية 21.02 من خلال الفقرتين 7 و 8 توفر شرطين، يتعلق الأول بضرورة التمييز بين الأعمال التي تدخل في خانة سوء التقدير وبين تلك التي تهدف إلى خدمة مصالح شخصية أو خدمة لمصالح الغير، أما الشرط الثاني ألا يكون فعل التسيير موضوع التجريم يعود بالفائدة على المسؤول الموقع للترخيص ولا لأعضاء من عائلته أو أصدقائه، ففي هذه الحالة لا يمكن معالجته إلا في إطار الخطأ الإداري ولا يعاقب إلا بهذه الصفة.

وعليه نستخلص ضمنا من نص التعليمات الرئاسية استبعاد الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، سيما المواد 26، 27، 29، 33، 35، و 37 منه، وهذه الجرائم تتعلق على التوالي بن الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي، إساءة استغلال الوظيفة، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، والإثراء غير المشروع، لأن رفع التجريم حسب تعليمات رئيس الجمهورية لا يتعلق بقضايا الفساد وإنما بالمهام المدرجة ضمن التسيير والتي تستلزم حماية المسؤول أثناء أداء مهامه.

<sup>1</sup> الأمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 49، صادرة بتاريخ 10 جوان 1966.

<sup>2</sup> سفيان بن قري. إزالة التجريم عن قانون الشركات التجارية. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 408 ص 2017.

<sup>3</sup> تعليمات رئاسية رقم 02-2021 نفس المرجع السابق ص 02.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

غير أن الإشكال الذي يمكننا إثارته في هذا السياق هو مدى إمكانية تطبيق العقوبة الإدارية بدل العقوبة الجزائية في جريمة الإهمال الواضح بمفهوم المادة 119 مكرر من قانون العقوبات في ظل سكوت المشرع عن تحديد أخطاء التسيير التي تندرج تحت طائلة الإهمال الواضح، إلا ما تعلق منها بمفهوم جريمة الإهمال الواضح الذي ينصرف إلى عدم أخذ الحيطة والحذر للحفاظ على المال العام والذي يفوق قدرة رقابة وحرص الرجل العادي؟<sup>1</sup> ومن ناحية أخرى تتساءل عن ضمانات تطبيق العقوبة الإدارية بدل العقوبة الجزائية في حالة تفويض المسير أو المسؤول لبعض صلاحياته لمن ينوب عنه، نظرا لخصوصية التفويض في المؤسسة العمومية الاقتصادية الذي يختلف عن التفويض الإداري لارتباطه بتسيير المال العام؟

لذلك يجب أن يفصل المشرع الجزائي من خلال مشروع قانون رفع التجريم عن أعمال التسيير الذي هو قيد التحضير في هذه المسألة، خاصة أن المادة 119 مكرر لطالما أسالت حبر فقهاء القانون الدستوري حول مدى دستورتها الانتهاكها أحد المبادئ الدستورية المنصوص عليها في نص المادة 41 المتعلق بمبدأ قرينة البراءة ومبدأ شخصية العقوبة الجزائية المنصوص عليه في المادة 167 من التعديل الدستوري لسنة 2020.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الأمر رقم 66-156 نفس المرجع السابق

<sup>2</sup> أحمد بروال، ولينيسريكت، المسؤولية الجزائية للمسير عن جريمة الإهمال الواضح. مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور، خنشلة، عدد 10، جوان، 2018 ص 273.

### المبحث الثاني : الأحكام الجزائية الإجرائية والعقابية لمكافحة جرائم الفساد الإداري:

لا تكفي سياسة التوسع في تجريم مختلف صور الفساد الإداري في الحد منه لوحدها، وإنما يجب تدعيمها بنظام إجرائي وقمعي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين ومحاكمتهم واسترداد عوائد نشاطهم الإجرامي، ولما كانت جرائم الفساد بصورة عامة والفساد الإداري بصورة خاصة تتميز بجملة من الخصائص التي تجعل معابنتها وردعها شأنا صعبا للغاية، لهذا خصها المشرع الجزائي في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بجملة من الأحكام الجديدة منها استحداث أساليب جديدة للبحث والتحري، وتفعيل الآليات والوسائل القانونية للحد من هذه الجرائم وتتبعها حتى خارج الوطن، كالتعاون الدولي واسترداد الموجودات وكذا وضع أحكام جديدة خاصة بالحجز والتجميد ومصادرة العائدات الإجرامية. هذا بالإضافة إلى الأحكام الجديدة التي جاء بها قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون 22/06<sup>1</sup> والتي هدفها الأساسي هو تدعيم النظام الإجرائي للملاحقة القضائية للجرائم الفساد الإداري.

#### المطلب الأول : إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري:

يقصد بإجراءات المتابعة القضائية "تلك الشكليات القضائية في الدعوى العمومية التي تنشأ عن ارتكاب جريمة من جرائم الفساد، وتحرك من طرف سلطات قانونية وقضائية مختصة التطبيق العقوبات المقررة لها"<sup>2</sup>

ورغم أن إجراءات متابعة وملاحقة جرائم الفساد الإداري كأصل عام، تخضع للقواعد العامة للمتابعة في جرائم القانون العام والمقررة في قانون الإجراءات الجزائية وهذا ابتداء من ارتكاب الجريمة إلى تحريك الدعوى العمومية وإجراءات التحري الأولية والتحقيق الابتدائي وانتهاء بالمحاكمة، إلا أنه وفي إطار تدعيم النظام الإجرائي لمكافحة جرائم الفساد الإداري أضفى المشرع الجزائي حماية خاصة لإجراءات المتابعة القضائية منها: مواجهة أفعال إعاقة سير العدالة وتجريمها وإضفاء حماية خاصة بالشهود والخبراء والمبلغين والضحايا وتشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد، كما أعاد النظر في بعض قواعد المتابعة ومنها مسائلة الشكوى لتحريك الدعوى العمومية ومسائلة التقادم وأزال بعض العقوبات أمام الملاحقة الجزائية.

كما أدخل المشرع الجزائي تعديلات جوهرية بشأن إجراءات المتابعة على المستوى الوطني، ومنها كيفية التحري للكشف عن جرائم الفساد الإداري، تتمثل في التسليم المراقب والترصد الإلكتروني والاختراق، كما أن التعديل الأخير للقانون

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي. الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر مرجع سابق 236.  
<sup>2</sup> خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر 2006، مرجع سابق، ص78.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الإجراءات الجزائية بموجب القانون رقم 22/06<sup>1</sup> أسير هذا المسعى وأكد على الأساليب السابقة ونص عليها بنوع من التفصيل.

### الفرع الأول: مميزات نظام المتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري:

إن نظام المتابعة الجزائية لجرائم الفساد الإداري يتميز بعدة خصائص أضفاها عليه المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا لضمان وجود نظام إجرائي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين بإحدى صور الفساد الإداري المجرمة. ومن أهم المستجدات التي أدخلها المشرع الجزائري في هذا المجال نذكر إعادة النظر في القواعد العامة للمتابعة القضائية من خلال إلغاء قيد الشكوى في تحريك الدعوى العمومية والتخلي في بعض الجرائم عن قرينة البراءة، وتدعيم نظام التقادم. كما أزال المشرع بعض العقوبات التي كانت تقف حاجزا أمام الملاحقات القضائية للمتهمين بجرائم الفساد الإداري وخاصة الحصانات الوظيفية ومبدأ السرية المصرفية. هذا وعمل المشرع على تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري عن طريق توفير الضمانات الأساسية لحماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا ومتابعة ووضع حد لكل ما من شأنه عرقلة البحث عن الحقيقة كأفعال إعاقعة سير العدالة وعدم الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري والبلاغ الكيدي.

### أولا - إعادة تنظيم بعض القواعد العامة للمتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري:

لقد أدخل المشرع بعض التعديلات الجوهرية على إجراءات المتابعة المعمول بها في جرائم القانون العام وهذا مراعاة منه لخصوصية جرائم الفساد الإداري، فتطور هذه الأخيرة واستفادتها من العولمة التكنولوجية الجديدة وازدياد خطرها وضررها على الإدارة العامة وتهديداتها لجهود التنمية وعدم ملائمة كل من قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية لمكافحةها، جعل المشرع يتدخل ويعيد النظر في بعض القواعد العامة للملاحقة الجزائية، ومنها ما تعلق بتحريك الدعوى العمومية وقرينة البراءة ونظام التقادم نذكر منها:

#### 1- اشتراط الشكوى لتحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد الإداري:

إن النيابة العامة في التشريع الجزائري هي المختصة بتحريك الدعوى العمومية ومباشرتها أمام القضاء الجزائي في جرائم الفساد الإداري.

والملاحظ أن المشرع لم يشترط في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تقديم شكوى أو إتباع إجراءات استثنائية من أجل ملاحقة جرائم الفساد الإداري، فالمتابعة الجزائية فيها تكون تلقائية، كما تخضع لمبدأ الملائمة المعروف في القواعد العامة.

ورغم أن هذه الجرائم ذات الصفة لا يرتكبها شخص عادي وإنما موظف عمومي، وعليه فإن إجراءات المتابعة الجزائية لجرائم الفساد الإداري تتم بمجرد إخطار توجهه النيابة العامة إلى الإدارة التي يتبعها الموظف العام المتهم. وقد منحت المادة 174 من القانون

<sup>1</sup> القانون رقم 22/06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2006 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الأساسي لتوظيف العمومية للإدارة سلطة تقديرية في توقيف أو عدم توقيف الموظف بسبب المتابعة الجزائية .

### 2- انتهاك قرينة البراءة :

من بين المستجدات التي جاء بها المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والهادفة إلى تفعيل النظام الإجرائي، هو استحداثه القاعدة جديدة في مجال الإثبات، تتمثل في نقل عبء الإثبات إلى المتهم وهذا في جريمة الإثراء غير المشروع، الأمر الذي يهدر مبدأ دستوري جوهرى وهو " قرينة البراءة " والتي تعنى أن كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته.<sup>1</sup> غير أنه في جريمة الإثراء غير المشروع وبمجرد معاينة الفرق بين الذمة المالية للموظف و مداخيله يصبح المتهم في هذه الحالة مدانا إلى أن يتمكن هو من إثبات براءته وتقديم المبرر الكافي للأموال المعتبرة الزائدة عن مداخيله.<sup>2</sup> والمشرع في هذه الحالة يكون قد خرج أيضا عن قاعدة البينة على من ادعى " فالأصل أن عبء إثبات قيام الجريمة يقع على النيابة العامة وليس على المتهم. ويلاحظ أن المشرع وان كان انتهك قرينة البراءة المعمول بها في جرائم القانون العام، فإن ذلك بسبب صعوبة إثبات هذه الجريمة وتثديد الردع في مواجهتها.<sup>3</sup>

### 3- تدعيم نظام التقادم:

نقد استحدث المشرع الجزائري بموجب المادة 01/54 من ق.و.ف.م. أحكاما جديدة في مجال تقادم الدعوى العمومية في جرائم الفساد بصورة عامة وجرائم الفساد الإداري بصورة خاصة تتضمن عدم تقادم الدعوى العمومية ولا العقوبة بالنسبة لهذه الجرائم في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن. أما إذا لم يتم تحويل عائدات جرائم الفساد الإداري إلى خارج الوطن، فإن الأحكام العامة المنظمة للتقادم المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية هي التي تطبق في هذه الحالة ( المادة 02/54 ) من ق.و.ف.م.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات الجزائية وخاصة المادة 08 منه نجد أنها تنص على تقادم الدعوى العمومية في الجرح بمرور ثلاث سنوات كاملة، تسري من يوم اقتراف الجريمة، إذا لم يتخذ في تلك الفترة أي إجراء من إجراءات التحقيق أو المتابعة، أما إذا كانت قد اتخذت إجراءات في تلك الفترة فلا يسري التقادم إلا من تاريخ آخر إجراء.<sup>4</sup> يفهم مما سبق أن جنح الفساد الإداري تتقادم بمرور ثلاث سنوات إذا لم يتم تحويل عائداتها الإجرامية إلى الخارج، أما إذا تم ذلك فلا تتقادم.

### 4- الحد من بعض عقبات المتابعة القضائية في جرائم الفساد الإداري:

نظرا لخصوصية جرائم الفساد الإداري و بوصفها من الجرائم المالية، كما أنها من

<sup>1</sup> المادة 45 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ج ر ج الصادرة بتاريخ 2 نوفمبر 1996 رقم 76

<sup>2</sup> هلال مراد، " المرجع السابق، العدد 60 ، ص118 .

<sup>3</sup> هلال مراد، نفس المرجع، ص119 .

<sup>4</sup> موسى بودهان ، المرجع السابق، ص7.



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

جرائم الشبكات وهي ذات طابع تقني، كما أنها تتم خفية، هذا بالإضافة إلى الطابع الدولي لها، هذا بالإضافة إلى ارتباطها بعدة جرائم كالجريمة المنظمة وتبييض الأموال والتهرب... كل هذه المميزات تدعو إلى ضرورة إقامة نظام إجرائي فعال ومتكامل، ولن يتأتى ذلك إلا بإزالة كل العقبات التي تعترض عمليات التحري والبحث والتحقيق والمتابعات القضائية الجرائم الفساد الإداري، ومن أهم هذه القيود التي تقف حائلا أمام متابعة المتهمين بجرائم الفساد الإداري نجد الحصانات الوظيفية ومبدأ السرية المصرفية .

أ- الحصانات الوظيفية كقيد أمام المتابعة الجزائية لبعض المتهمين بجرائم الفساد الإداري:

يتطلب أداء بعض الوظائف سواء كانت إدارية أو انتخابية، الاعتراف لفة منهم بالحصانات الوظيفية وهذا حتى يتمكنوا من أداء مهامهم وواجباتهم على النحو المطلوب. ونشير بداية أن هذه الحصانات الوظيفية في حقيقتها ليست موانع للمسؤولية الجزائية أو العقاب ولكنها تمثل قيودا على إجراءات تحريك الدعوى العمومية ضدهم عن الجرائم التي يرتكبوها بسبب أو بمناسبة الوظيفة، ويدخل تحت هذا النطاق جرائم الفساد الإداري، والتي تعد من الجرائم التي ترتكب بسبب النشاط الوظيفي.<sup>1</sup>

فالمشرع الجزائري منح الحصانة الوظيفية لممثلي الشعب في البرلمان بغرفتيه وأورد بعض القيود على المتابعة الجزائية للجرائم والجرح المرتكبة من طرف أعضاء الحكومة والقضاة وبعض الموظفين.

والملاحظ على ما سبق أن المشرع قد قيد السلطات القضائية المختصة بالملاحقة في جرائم الفساد الإداري بضرورة إتباع إجراءات معينة ومحددة، وهذا إذا تعلق الأمر بفة معينة من الموظفين نظرا لمركزهم الوظيفي والحصانة البرلمانية التي يتمتعون بها، فلا تطبق عليهم في هذا المجال القواعد العامة والعادية للمتابعة.<sup>2</sup>

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أعطى رئيس الجمهورية حصانة تمنع مساءلته عن جرائم الفساد الإداري والتي قد يرتكبها بمناسبة أداء مهامه، فرئيس الجمهورية لا يمكن متابعته إلا بجريمة الخيانة العظمى المنصوص عليها في المادة 158 من الدستور 1996 ونشير في الأخير أن منح بعض الموظفين امتيازاً أو حصانة تحمى من مسائلتهم أو تقييد متابعتهم القضائية عن جرائم الفساد الإداري التي تقع منهم خلال ممارسة وظائفهم من شأنه عرقلة وصول سلطات المتابعة إليهم إلا بإتباع الإجراءات الخاصة، الأمر الذي يحول دون الحصول على الأدلة، كما يبطئ من عمليات التحقيق، مما يسهل عملية طمس معالم الجريمة ويعد خروجاً على مبدأ المساواة أمام القانون الجنائي، كما أنه يعتبر عائقاً أمام سياسة مكافحة الفساد الإداري، خاصة وأن أخطر أنواع الفساد وأكثرها إضراراً بالمال العام هو الفساد الكبير والذي يرتكبه كبار الموظفين، أي موظفي الإدارة العليا كأعضاء

<sup>1</sup> سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواعمة التشريعات العربية الأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق ص 78.

<sup>2</sup> لمزيد من التفصيل في هذا الشأن انظر : عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص 71 وما بعدها.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الحكومة والولاية... فتقييد المتابعة الجزائية لهؤلاء الموظفين بمجموعة من الإجراءات وإخراجها عن القواعد العامة فيه تمييز في المركز الإجرائي بين الأفراد المتهمين بارتكاب جرائم الفساد الإداري ولا ينفع في ذلك الاعتبارات والمبررات التي ساقها الفقه العقبات السابقة، كمبدأ الفصل بين السلطات أو ضمان استقلالية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة القضائية.

فالحصانات الوظيفية من شأنها عرقلة البحث والكشف عن جرائم الفساد، فالفساد أكثر ما يزدهر في القطاعات والوظائف العامة المتمتعة بالحصانات بالدرجة الأولى، كما أنها تحد من فاعلية إجراءات التحري والتحقيق والمتابعة الجزائية في مواجهة مرتكبي جرائم الفساد، نظرا لما توفره من غطاء يجد من ملاحقة المتهمين به، كما قد تؤدي إلى تقادم الجريمة، خاصة وأن مدد تقادم جنح الفساد هي ثلاث سنوات فقط، في حين أن الحصانة البرلمانية تستمر طيلة خمس سنوات.

ب- الخروج على مبدأ السرية المصرفية لدواعي التحقيق في جرائم الفساد الإداري:

تعد السرية المصرفية أحد المبادئ المستقرة في العمل المصرفي، فالبنوك أو المصارف ملزمة بحفظ أسرار زبائنها وعملياتهم المالية والمصرفية، ما لم يكون هناك نص في القانون أو في الاتفاق يقضي بغير ذلك.

ويقصد بالسرية المصرفية "كل أمر أو معلومات أو وقائع تتصل بعلم البنك عن عملية ما بمناسبة نشاطه أو بسبب هذا النشاط، يستوي في ذلك أن يكون الزبون قد أفضى بها بنفسه إلى البنك، أو يكون قد اتصل علم البنك بها من الغير".<sup>1</sup> وبهذا فإن المؤسسات المصرفية ملزمة بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بالحساب المصرفي للأحد عملائها إلى أي جهة كانت.

وقد اعتبر المشرع الجزائري إفشاء الأسرار المصرفية جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات وهي صورة من صور جريمة إفشاء السر المهني وهذا وفقا للمادة 301 من ق.ع. ج. هذا ويعتبر قانون الوظيفة العامة المساس بمبدأ السرية المصرفية خطأ مهني يستحق الجزاء التأديبي لأن فيه يخرج الموظف عن أحد أهم واجباته الوظيفية وهو واجب الالتزام بالسرية المنصوص عليه في المادة 48 من ق.أ.و.ع.

وعلى الرغم من أن إطلاع الغير دون مبرر قانوني على أسرار زبائن البنك فيه اعتداء واضح على حرية حياتهم الخاصة ومساسا بالحقوق الخصوصية<sup>2</sup>، إلا أن التشريعات المقارنة والاتفاقيات الدولية قد أجازت الخروج على مبدأ السرية المصرفية في بعض الجرائم، كما في حالة تبييض الأموال وجرائم الفساد الإداري، لأن السرية المصرفية

<sup>1</sup> دلندة سامية" ظاهرة تبييض الأموال ومكافحتها والوقاية منها"، نشرة القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، ص 269

<sup>2</sup> دلندة سامية،" ظاهرة تبييض الأموال ومكافحتها والوقاية منها مرجع سابق، ص 270

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

تعتبر من أكبر العوائق التي تعترض عملية التحري والتحقيق في جرائم الفساد الإداري، إن عادة ما يلجأ الفاسدون إلى غسل أموالهم وعائداتهم الإجرامية المتحصلة من هذه الجرائم عن طريق إيداعها في البنوك والمؤسسات المالية التي تستتر عليها بداعي السرية المصرفية.

### ثانيا - تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري:

من أجل ضمان فعالية إجراءات المتابعة القضائية للمتهمين بجرائم الفساد الإداري عمد المشرع الجزائري من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى تشجيع الإبلاغ عن هذه الجرائم، كتقرير حماية خاصة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا من مختلف صور الاعتداء المادي ومواجهة مختلف أفعال إعاقة سير العدالة، كما قرر عقوبات عن عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري، وفي مقابل هذا عاقب كل من قام بإبلاغ كيدي للحط من سمعة ونزاهة الموظفين العموميين.

فتشجيع الكشف عن جرائم الفساد الإداري والحث على الإبلاغ عنها من شأنه تسهيل مهام وعمل السلطات المختصة بالتحري والتحقيق والمتابعة الجزائية، خاصة بالنظر لكون جرائم الفساد الإداري من جرائم الكتمان، فالغالب أن يستخدم مرتكبو هذه الجرائم سلطاتهم الوظيفية والقيود البيروقراطية الإدارية ستارا للتمويه عن جرائمهم، كما يزداد الأمر صعوبة في حالة استخدام الوسائل التقنية الحديثة خاصة في جرائم الفساد المنظم، هذا بالإضافة إلى أن غياب المجنى عليه الفرد صاحب المصلحة في الإبلاغ عن مثل هذه الجرائم يعتبر من أهم العقبات في مكافحة الفساد الإداري، فالمجنى عليه غالبا هي الدولة<sup>1</sup> أو من أهم مظاهر الحماية الخاصة المقررة لأجل تشجيع الكشف والإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري نجد:

**1- تجريم أفعال إعاقة السير الحسن للعدالة:** حيث خصص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المادة 44 منه لتجريم أفعال إعاقة السير الحسن للعدالة بنصه " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج :

- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإلء بشهادة زور أو منع الإلء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراء يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذا القانون

- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة وفقا لهذا القانون،

- كل من رفض عمدا ودون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق و المعلومات المطلوبة".

**2- حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا :** لأجل تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري وكشفها، أحاط المشرع الجزائري الشهود والأشخاص الذين لهم مصلحة في التبليغ عن الجريمة أو حتى الغير الذين وصل إلى علمهم ارتكاب إحدى جرائم الفساد

<sup>1</sup> سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى موامة التشريعات العربية الأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق ص 102

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الإداري، بحماية قانونية خاصة وفقا لتدابير وقائية وإجرائية متميزة<sup>1</sup> و المشرع الجزائري قد كرس منذ صدور قانون العقوبات حماية الشهود والخبراء من أشكال الإكراه والتهديد والترهيب التي قد تمارس عليهم لتضليل العدالة، إلا أنه لم يسبق له وأن تكفل بحماية المبلغين والضحايا أو أفراد عائلاتهم، والذين اهتم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بإفرااد حماية خاصة بهم من خلال نص المادة 45 والتي تنص: "4 يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم".

**3- البلاغ الكيدي:** رغم أن المشرع الجزائري حث جميع الأشخاص الذي لهم معلومات حول إحدى جرائم الفساد وقرر لهم حماية قانونية خاصة، إلا أنه في المقابل لم يتسامح مع كل من تسول له نفسه التکید من شرف موظفي الدولة والمساس بسمعتهم ونزاهتهم وثقة المواطنين فيهم، ولهذا عاقب كل من بلغ عمدا السلطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بإحدى جرائم الفساد بصفة عامة و جرائم الفساد الإداري بصفة خاصة هذا حسب نص المادة 46 من ق م ف لليعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل من أبلغ عمدا وبأية طريقة كانت السلطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ضد شخص أو أكثر"

**4- واجب الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري وجزاء الإخلال به لم يكتف المشرع الجزائري في إطار التدابير الرامية إلى تشجيع الكشف عن جرائم الفساد الإداري بتكريس حماية خاصة وتوفير الضمانات لعدم المساس بالشهود والملغين والضحايا والخبراء وتجريم البلاغ الكيدي، وإنما ألزم كل شخص يصل إلى علمه بحكم مهنته أو وظيفته وقوع إحدى جرائم الفساد بضرورة التبليغ عنها.<sup>2</sup>**

وفي حالة عدم التقيد بهذا الالتزام فان ذلك يعرضه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 47 من ق.و.ف.م . والتي تنص: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم".<sup>3</sup>

**5- الإعفاء من العقاب و تخفيفه للمتهمين المتعاونين في الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري:**

في إطار تدعيم النظام الإجرائي للمتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري ورغبة منه في كشف أكبر قدر ممكن من هذه الجرائم والتي استفحلت في مختلف المرافق

<sup>1</sup> يارا اسكيفيل، الدور الجديد لعضو النيابة العامة في التحقيق في قضايا الفساد وغسيل الأموال، الندوة الإقليمية حول "جرائم الفساد . وغسل الأموال"، برنامج تعزيز حكم القانون في بعض الدول العربية، الأمم المتحدة، شرم الشيخ، مصر، أكتوبر 2007 ، ص62

<sup>2</sup> حاحة عبد العالي. الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر مرجع سابق 252

<sup>3</sup> المادة 47 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته . مرجع سابق

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

العمومية قرر المشرع الجزائري معاملة عقابية متميزة للمتهمين المتعاونين في الكشف عن جرائم الفساد الإداري، وهي تتراوح ما بين الإعفاء من العقاب وتخفيفه في بعض الحالات، وهذا لما تنطويه هذه الجرائم من صعوبات تكتنف أدلة الإثبات، والتي تكون غالبا غير متوفرة أو غير كافية، وهذا الذي جاء به قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 49 منه.

### الفرع الثاني: استحداث أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد الإداري:

يقصد بأساليب التحري الخاصة<sup>1</sup>: تلك العمليات أو الإجراءات أو التقنيات التي تتخذها الضبطية القضائية تحت مراقبة وإشراف السلطة القضائية بغية البحث والتحري عن الجرائم الخطيرة المقررة في قانون العقوبات، وجمع الأدلة عنها والكشف عن مرتكبيها وذلك دون علم ورضا الأشخاص المعنيين<sup>1</sup>.

ويتضح من هذا التعريف مدى خطورة هذه الإجراءات الخاصة للتحري ومدى مساسها بجرمة الحياة الخاصة إلا أنه في الجزائر ونظرا لعجز إجراءات البحث والتحري والمتابعة التقليدية عن ضبط وكشف جرائم الفساد الإداري التي تتميز بالبعد الدولي وارتباطها بالجريمة المنظمة والطابع الخفي والمستتر لها، ومن أجل تفعيل النظام الإجرائي لمتابعة هذه الجريمة المتطورة والمتأثرة بالعمولة وتسهيل جمع الأدلة المتعلقة بها، استحدث المشرع الجزائري ضمن قانون الوقاية من الفساد وكذا قانون الإجراءات الجزائية، أساليب خاصة للبحث والتحري عن جرائم الفساد الإداري والتي لم تكن معروفة من قبل في التشريع الجزائري وهذا لمسايرة تطور الجرائم المستحدثة.

وقد تم في ظل توسيع صلاحيات الضبطية القضائية في مجال البحث والتحري، وقد أشارت إلى هذه الوسائل الجديدة المادة 56 من ق.و.ف.م. والتي تنص "من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو اتباع أساليب تحري خاصة، كالترصد الإلكتروني والاختراق، على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية المختصة تكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ويبدو أن المشرع قد حسم الأمر ورجح مصلحة الدولة والمجتمع على مصلحة الفرد في احترام حياته الخصوصية أو حقه في الحياة الخاصة، فالحق في الخصوصية ينتهي عند حد الاعتداء على الغير ولاسيما إذا كان هذا الاعتداء يشكل جريمة من جرائم الفساد الإداري والتي تمس بهيبة الدولة ونظامها العام ككل، وفي مقابل ذلك وضع المشرع ضوابط لضمائم عدم الانحراف بهذه الأساليب الجديدة في التحري كما أضفى حماية قانونية تكفل حرمة الحياة الخاصة للأفراد، وهذا بموجب المادة 39 من دستور 1996 وكذا بموجب قانون العقوبات المادة 303 و 303 مكرر.

<sup>1</sup> عبد الرحمن خلفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص 69.



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

و يلاحظ في هذا المجال أن كثير من التشريعات المقارنة تعتمد على هذه الأساليب الحديثة في سبيل الكشف عن الجريمة، بل اعتمدت هذه الوسائل في الدول التي تتغنى بحماية حقوق الإنسان كالولايات المتحدة الأمريكية والتي توجهت بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 إلى إصدار قانون يبيح التصنت على المكالمات الهاتفية، ويجيز اعتراض المراسلات بجميع أنواعها، وبهذا فإن الولايات المتحدة الأمريكية قد فتحت الباب أمام عدة تشريعات مقارنة أخرى كانت مترددة حول هذه المسألة لما لها من صلة بانتهاكات حقوق الإنسان، كما هو حال الدول الأوربية<sup>1</sup>، و مما يمكن ملاحظته كذلك أن المشرع الجزائري أجاز الاستعانة في المادة أعلاه بأساليب خاصة للتحري في مجال مكافحة الفساد الإداري، وقد ذكرها على سبيل المثال وليس الحصر و هي تتمثل في التسليم المراقب، الترسد الإلكتروني، والاختراق دون تعريفها أو تحديد شروطها أو إجراءاتها ما عدا تعريفه للتسليم المراقب الوارد في المادة 02 من ق.و.ف.م. نيأتي بعده القانون رقم 22/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية بالتفصيل وذلك بتخصيصه فصلين كاملين من الباب الثاني (الرابع والخامس) لوسائل التحري الجديدة، حيث خصص الفصل الرابع لاعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور، أما الفصل الخامس فقد خصصه لأسلوب التسرب.

### المطلب الثاني: السياسة العقابية ضد الجرائم الفساد الإداري

لقد قام المشرع في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بإعادة تنظيم السياسة العقابية المقررة لجرائم الفساد عموماً وجرائم الفساد الإداري خصوصاً تميزت بإدخال تعديلات جوهرية على العقوبات المرصودة لهذه الجرائم، وذلك بالنسبة للشخص الطبيعي والشخص المعنوي على السواء، ومن أهم التعديلات على الإطلاق هو تجنيح جرائم الفساد الإداري وهذا بتقرير عقوبة الحبس والغرامة بدلا من عقوبة السجن، هذا وقد أتى المشرع بجزءات أخرى ذات طابع مالي كالمصادرة، والأمر لم يقتصر على هذا الحد فقط بل تجاوز ذلك إلى النص على بعض الجزاءات ذات الطابع المدني والإداري كإبطال العقود والصفقات و البراءات والامتيازات.

<sup>1</sup> المغني بن عمار بوراس عبد القادر، " التصنت على المكالمات الهاتفية واعتراض المراسلات"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008، ص 01.

**الفرع الأول: العقوبات الأصلية في جرائم الفساد الإداري والأحكام المتعلقة بها:**

القمع جرائم الفساد الإداري تضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من العقوبات الأصلية المقررة للشخص الطبيعي والمعنوي وهي تتراوح عموما بين الحبس والغرامة المالية، كما تضمن أيضا الإشارة إلى ظروف تشديد العقوبة وتخفيفها وكذا الاعفاء منها، هذا بالإضافة إلى تنظيمه المسائل المتعلقة بالمشاركة والشروع والتقدم وفيما يلي تفصيل ذلك.

**أولا - العقوبات الأصلية في جرائم الفساد الإداري: وهي قسمان : عقوبات مقررة للشخص الطبيعي وأخرى مطبقة على الشخص المعنوي.**

**1- العقوبات الأصلية المقررة للشخص الطبيعي:**

إن أهم ملاحظة يمكن إبدائها على قانون الوقاية من الفساد ومكافحته هو تخليه عن العقوبات الجنائية واستبدالها بعقوبات جنحية مغلظة، كما وحد العقوبات المقررة لأغلب جرائم الفساد الإداري،<sup>1</sup> وهي عموما تراوحت بين الحبس من سنتين ( 02 ) إلى عشر ( 10 ) سنوات وغرامة من مائتي ألف (200.000 دينار إلى مليون (1.000.000) دينار، وفيما يلي بيان هذه العقوبات حسب كل جريمة.

**أ- عقوبة جرائم الصفقات العمومية :**

تختلف عقوبة جرائم الصفقات العمومية باختلاف نوع الجريمة وذلك كما يلي:

**أ-1- عقوبة جريمة الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية:** لقد رأينا أن هذه الجريمة تتخذ وفقا للمادة 26 من ق.و.ف.م صورتين هما: جنحة منح الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية و جنحة الاستفادة من الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية، ولقد رصد المشرع الجزائي وفقا للمادة المذكورة أعلاه نفس العقوبة لكلتا الصورتين وهي الحبس من 02 إلى 10 سنوات وغرامة مالية من 200.000 إلى 1000.000 دج والملاحظ في هذا المجال أن المادة 128 مكرر من ق.ع.ج الملغاة والتي عوضت بالمادة السالفة الذكر، كانت تقرر نفس العقوبة تقريبا لهذا الفعل مع وجود اختلاف بالنسبة للغرامة المالية والتي كانت مغلظة مقارنة بالحالية حيث كانت تتراوح بين : 500.000 إلى 5000.000 دج.

**ب- 2 - عقوبة جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية:** لقد عاقبت المادة 35 من ق.و.ف.م. على هذه الجريمة بنفس عقوبة الجريمة السابقة الواردة في قانون العقوبات الملغاة وهي بالتالي تتمثل في الحبس من 02 إلى 10 سنوات وغرامة مالية من 200.000 إلى 1.000.000 دج ، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال أن المواد 123 و 124 و 125 من ق.ع.ج الملغاة والمعوضة بالمادة 35 أعلاه كانت ترصد عقوبة أقل مما هي عليه حاليا، حيث كانت العقوبة تتراوح بين الحبس من سنة (01) إلى خمس ( 05 ) سنوات والغرامة من 500

<sup>1</sup> جباري عبد الحميد، " قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر 2007 ، العدد 15 ص 110.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

إلى 5000 دج ، وهذا يعنى أن النص القديم هو الأصلح للمتهم كون المشرع في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد قام بتشديد الحبس والغرامة المالية معا<sup>1</sup> ج- 3 عقوبة جريمة الرشوة في الصفقات العمومية: لقد كان المشرع أكثر تشدداً في العقاب على هذه الجريمة مقارنة بالجنتين السابقتين، حيث اعتبر فعل الرشوة في الصفقات العمومية جنحة مغلظة، وهذا راجع لآثار الخطيرة التي تنتج عن هذه الجريمة والتي تمس أساسا بالمال العام وتخط من هيبة الدولة والإدارة العامة، كما أنها تعيق التنمية المحلية لكونها تعرقل المشاريع العمومية في هذا المجال.

وعقوبة الرشوة في مجال الصفقات العمومية وفقا للمادة 27 من ق.و.ف.م . هي : الحبس من 10 إلى 20 سنة وغرامة مالية من 1.000.000 إلى 2.000.000 دج ، والشيء الملاحظ هو أن عقوبة الحبس في هذه الجريمة تمثل الحد الأقصى للعقوبات التي يمكن تطبيقها في جرائم الفساد عموما وجرائم الفساد الإداري خصوصا في حالة تطبيق الظروف المشددة المنصوص عليها في المادة 48 من ق.و.ف.م . كما أن عقوبة الغرامة المالية في هذه الجريمة رفعت إلى الضعف مقارنة بباقي جرائم الفساد الإداري ويفهم مما سبق أن المشرع الجزائي اعتبر فعل الارتشاء في مجال الصفقات العمومية ظرفا مشددا للعقاب و الملاحظ أن هذه الجريمة في ظل المادة 128 مكرر 01 من ق.ع.ج . الملغاة والمعوضة بالمادة 27 المذكورة أعلاه كانت تكيف جنائية ويعاقب عليها بالسجن المؤقت من 05 إلى 20 سنة وبغرامة من 100.000 إلى 5.000.000 دج وهذا يعنى أن النص الجديد في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته هو الأصلح للمتهم لتجنيحه الوقائع المجرمة.

وما يلاحظ في الأخير أن المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد جنح كل جرائم الصفقات العمومية بعدما كانت في ظل قانون العقوبات تتراوح بين الجنائية والجنحة، كما أن العقوبات الجديدة أغلبها جاءت أصلح للمتهم لخفضها الحد الأدنى للغرامة أو الحد الأقصى لها، ما عدا جنحة اخذ فوائد بصفة غير قانونية، حيث انتهج فيها المشرع مسعى مخالفًا تماما لمسعاها السابق والمتساهل، حيث قام بالتشديد في عقوبة الحبس والغرامة معا.

3- عقوبة جريمة الغدر والإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم:

تعد كل من جريمة الغدر وجريمة الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم من جرائم الفساد الكلاسيكية والتي تناوها قانون العقوبات ثم أعاد تنظيمها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

3-1- عقوبة جريمة الغدر: لم يختلف التكييف القانوني لهذه الجريمة بين القانون القديم والجديد، إذ جعلها قانون العقوبات جنحة بموجب المادة 121 منه ونفس التكييف أبقى عليه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 30 منه، ونقد عاقبت هذه الأخيرة الموظف العام المرتكب لأفعال الغدر بالحبس من 02 إلى 10 سنوات وغرامة

<sup>1</sup> المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته . مرجع سابق .

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

من 200.000 إلى 1.000.000 دج وهذه العقوبة هي نفسها المطبقة على سائر جرائم الفساد الإداري، غير أنه عند مقارنتها بالعقوبات المرصودة لها في المادة 121 من ق.ع.ج. الملغاة فإننا نلاحظ أن المشرع قد شدد في الغرامة بالنسبة للنص الجديد وهذا في حدها الأدنى والأقصى معا وفي المقابل أبقى على نفس عقوبة الحبس.

23 - عقوبة جريمة الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم: جرمت و عاقبت المادة 122 من ق.ع.ج. الملغاة أفعال تحصيل ضرائب غير التي حددها القانون واعتبرتها جنحة، وحلت محلها المادة 31 من ق.و.ف.م. والتي أعادت تسمية هذه الجريمة بالإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة مع الإبقاء على نفس التكييف القانوني لها وهو التجنيح هذا وقد رصدت المادة 31 من ق.و.ف.م. لمرتكب هذه الجريمة عقوبة الحبس من 05 إلى 10 سنوات وغرامة من

500.000 إلى 1.000.000 دج ويلاحظ مما سبق أن المشرع قد رفع الحد الأدنى لعقوبة الحبس إلى 05 سنوات بعدما كانت سنتين ( 02 في ظل قانون العقوبات، كما تشدد في الغرامة المالية، ومن ثم فإن النص القديم هو الأصلح لمتهم، كما يلاحظ كذلك أن عقوبة هذه الجريمة جاءت مختلفة عن عقوبات باقي جرائم الفساد الأخرى، حيث جاءت أكثر تشديدا وذلك عندما رفع المشرع الحد الأدنى لعقوبة الحبس والغرامة مع إبقاء على نفس العقوبة بالنسبة للحد الأقصى للحبس والغرامة، وهذا إن دل فإنما يدل على خطورة هذه الجريمة ورغبة المشرع في الحد من آثارها الوخيمة خاصة على الاقتصاد الوطني وذلك لما تمثله الضرائب والرسوم من مكانة هامة ضمن إيرادات الدولة

### 4- عقوبة جريمة رشوة الموظف العموميا:<sup>1</sup>

جريمة رشوة الموظف العمومي بصورتها الإيجابية والسلبية من أقدم جرائم الفساد الإداري والتي نظمها قانون العقوبات وأولها أهمية كبيرة وهذا في المواد 126 و 126 مكرر و127 و129 هذا ويختلف التكييف القانوني للرشوة وفقا للمواد المذكورة أعلاه وهو يتراوح بين الجنحة والجناية بحسب صفة الجاني أو النتيجة أو الغرض المقصود من هذه الجريمة.

وهكذا تكون الرشوة جنحة إذا كان المرتشي من فئة الموظفين العموميين أو من في حكمهم، ويتحول إلى جناية إذا كان المرتشي كاتب ضبط أو قاضي، وتشدد العقوبة إذا كان الغرض من الرشوة أداء فعل يصفه القانون جنائيا وتطبق على المرتشي العقوبة المقررة لهذه الجناية، وإذا ترتب على رشوة قاضي أو محلف أو عضو هيئة قضائية صدور حكم بعقوبة جنائية ضد أحد المتهمين فإنه تطبق هذه العقوبة على مرتكب الرشوة.

<sup>1</sup> اموسى بودهان ، المرجع السابق ، ص66

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

والوضع يختلف تماما في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث نجد المادة 25 منه و التي عوضت المواد المذكورة أعلاه من قانون العقوبات الملغاة قد جنحت كل جرائم الرشوة بما فيها رشوة الموظف العمومي ولم تميز بين الموظف العمومي المرشحي والراشي في العقوبة المقررة حيث عاقبت على هذه الجنحة بالحبس من 02 إلى 10 سنوات وبغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج وهي العقوبات المعمول بها في أغلب جرائم الفساد الإداري.

ومما يلاحظ على هذه العقوبات التي رسدها المشرع لجريمة الرشوة بمختلف صورها بالمقارنة مع قانون العقوبات هي أن المشرع قد شدد في الغرامة المالية برفع حدتها الأدنى والأقصى وهذا بالنسبة لرشوة الموظف العمومي.

أما بالنسبة للقاضي فإن النص الجديد أصلح بالنسبة له كونه جنح هذا الفعل بعدما كان جنائية، وهذا رغم رفعه الحد الأدنى للغرامة والحبس، حيث تعتبر صفة القاضي في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ظرفا مشددا وفقا للمادة 48 من ق.و.ف.م والتي تعاقب القاضي المرشحي بالحبس من 10 إلى 20 سنة وبغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج. ونفس الأمر يطبق على كاتب الضبط والذي يعتبر ظرف تشديد في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للمادة 48 من ق.و.ف.م. والتي تعاقب بنفس العقوبة المرصودة للقاضي والمشار إليها أعلاه، وبالتالي فإن النص الجديد وبالرغم من تخفيفه لجريمة الرشوة المرتكبة من قبل كاتب ضبط إلا أنه شدد في عقوبتها وسواء تعلق الأمر بالحبس أو الغرامة.

### 5- عقوبة الاختلاس والمتاجرة بالنفون:

جريمة الاختلاس والمتاجرة بالنفون من جرائم الفساد التقليدية التي جرمها وعاقب عليها قانون العقوبات في المادتين 119 و 128 على التوالي وأعاد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تنظيمه وذلك بتوسيع نطاقهما وهذا بموجب المادتين 29 و 32 واللتين عوضتا المادتين السابقتين لقانون العقوبات.

6- عقوبة جريمة الاختلاس: اعتبرت المادة 29 من ق.و.ف.م<sup>1</sup> الاختلاس في القطاع العام بصورتيه اختلاس واستعمالها الممتلكات على نحو غير شرعي جنحة، وعاقبت عليه بنفس العقوبة وهي الحبس من 02 إلى 10 سنوات وغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج.

إلا أن الأمر مختلف تماما بالنسبة للمادة 119 من ق.و.ف.م التي كانت تتدرج في العقوبة بحسب قيمة المبلغ المختلس، كما أن التكييف القانوني لها لم يكن واحد بل تراوح بين الجنائية والجنحة وذلك بحسب قيمة الأشياء المختلسة محل الجريمة أيضا وبهذا تكون الجريمة جنحة إذا كان المبلغ المختلس أقل من مليون دج و عقوبتها من 01 إلى 05

<sup>1</sup> المادة 29 المعدلة بموجب القانون رقم 11/ 15 المؤرخ في 02 أوت 2011 المعدل والمتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

سنوات حبس كما تكون الجريمة جنحة إذا كان المبلغ المختلس بين مليون وخمسة مليون دج وعقوبتها من 02 إلى 10 سنوات حبس كما تكون الجريمة جناية إذا كان المبلغ المختلس بين 05 مليون و 10 مليون دج وعقوبتها من 01 إلى 20 سنة سجن كما تكون الجريمة جناية إذا كان المبلغ المختلس يعادل أو يفوق 10 مليون دج وعقوبتها السجن المؤبد.

وفي كل الحالات يعاقب الجاني بغرامة من 50.000 إلى 2.000.000 دج كما كانت المادة 19 من ق.ع.ج. قبل تعديلها بموجب القانون رقم 0109 المؤرخ في 26 جويلية 2001 تعاقب على الجريمة بالإعدام إذا كان الاختلاس أو التبيد أو الحجز من شأنه الإضرار بمصالح الدولة العليا.

ويلاحظ مما سبق أن المشرع في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد تخلى عن العقوبات الجنائية واستبدالها بعقوبات جنحية إلا أنه بالرغم من هذا التجنيح فإن المادة 119 الملغاة من ق.ع.ج. قد تكون أصلح في بعض الحالات للمتهم.

7- عقوبة استغلال النفوذ والتحريض عليه:

عاقبت المادة 32 من ق.و.ف.م. على هذه الجريمة واعتبرتها جنحة بنفس العقوبة المقررة السائر جرائم الفساد وهي من 02 إلى 10 سنوات حبس وغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج والجدير بالذكر في هذا المجال أن هذه المادة قد شددت في العقاب سواء تعلق الأمر بالحبس أو الغرامة، حيث عاقبت المادة 128 من ق.ع.ج. الملغاة على هذا الفعل بالحبس من سنة إلى خمس ( 05 ) سنوات وغرامة من 500 إلى 5000 دج فقط.

8- عقوبة جرائم الفساد الإداري المستحدثة : لقد استحدث المشرع بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته جرائم جديدة لم تكن معروفة في ظل قانون العقوبات، وهي جريمة تلقي الهدايا والاثراء غير المشروع وإساءة استغلال الوظيفة وعدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات وتعارض المصالح.

1-8- عقوبة جريمة تلقي الموظف العمومي للهدايا وتقديمها له: عاقبت على هذا الفعل المادة 38 من ق.و.ف.م. وذلك بالحبس من ستة ( 06 ) أشهر إلى سنتين ( 02 ) وغرامة من 50.000 إلى 200.000 دج.

ويلاحظ أن نفس العقوبة تطبق على الموظف العمومي الذي يقبل الهدية أو مزية غير مستحقة والشخص الذي قدم الهدية مع علمه بظروف تقديمها وتوفر الغرض منها، وعند مقارنة هذه العقوبة مع باقي العقوبات المقررة لسائر جرائم الفساد الإداري نجد أنها عقوبة مخففة وهذا بالنسبة للحبس والغرامة معا .

2-8- عقوبة جريمة الاثراء غير المشروع : وهي إحدى جرائم المستحدثة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 37 منه والتي عاقبت على الاثراء غير المشروع بنفس

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

العقوبة المقررة لباقي جرائم الفساد الإداري وهي الحبس من 02 إلى 10 سنوات و الغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج، وحسنا فعل

المشرع الجزائري حيث لم يتهاون في عقاب مثل هذا الفعل الخطير والذي لا تختلف آثاره في شيء عن جريمة الرشوة<sup>1</sup>

**3-8 عقوبة جنحة إساءة استغلال الوظيفة:** وهي من أخطر جرائم الفساد على الإطلاق لم يعرفها قانون العقوبات بل جاء بها المشرع بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ونصت عليها المادة 33 والتي عاقبت الموظف العمومي الذي يسئ استغلال الوظيفة بالحبس من 02 إلى 10 سنوات وغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج وهي نفس العقوبة المقررة لباقي جرائم الفساد الإداري.

ونشير في الأخير إلى مسألة سريان النص الجنائي من حيث الزمان، والتي تضمنتها الفقرة الأخيرة من المادة 72 من ق.و.ف.م. حيث نصت على أنه لله: تعويض كل إحالة إلى المواد الملغاة في التشريع الجاري به العمل، بالمواد التي تقابلها من هذا القانون ... فيما يخص الإجراءات القضائية الجارية تعويض كل إشارة إلى المواد الملغاة بالمواد التي تقابلها في هذا القانون مع مراعاة أحكام المادة 02 من قانون العقوبات وتنص المادة 02 من ق.ع.ج في هذا المجال على أنه "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة .

### 4-8 عقوبة جنحة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات:

يعتبر التصريح بالامتلاكات من أهم وسائل مكافحة الفساد الإداري، ورغبة من المشرع الجزائري في تجسيد هذه الآلية وتطبيقها، رتب جزاء على مخالفتها أو عدم القيام بها، وهذا ما أكدته المادة 36 من ق.و.ف.م. والتي عاقبت على عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات بالحبس من 06 أشهر إلى 05 سنوات وغرامة من 50.000 إلى 500.000 دج والشيء الملاحظ أن هذه العقوبات جاءت مخففة مقارنة مع باقي العقوبات المقررة لجرائم الفساد الإداري كالرشوة والاختلاس ولعل ذلك يرجع لكون أن غاية المشرع ليست تجريم فعل عدم التصريح بحد ذاته وإنما لارتباط هذا الفعل بجريمة أخرى هي الإثراء غير المشروع، حيث يعتبر التصريح بالامتلاكات الآلية الوحيدة لكشف جريمة الإثراء غير الإثراء.

### 5-8 عقوبة جنحة تعارض المصالح :

كذلك جاءت عقوبة جنحة تعارض المصالح مخففة وهي تتراوح بين ستة 06 أشهر إلى سنتين 02 بالنسبة للحبس وبين 500.00 إلى 200.000 دج بالنسبة للغرامة ويفهم مما سبق أن المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد أخذ برجعية النص الجنائي الأصلح للمتهم، وكما هو معلوم فإن بعض جرائم الفساد الإداري هي أصلح للمتهم وبعضها الآخر

<sup>1</sup> . حاحة عبد العالي. الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر مرجع سابق

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

أكثر تشديدا من النص القديم، ومن ثم فعلى القاضي الجزائي المختص مراعاة هذه المسألة وإلا كان حكمه مخالفا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.<sup>1</sup> وفي الأخير و كتحقييم للسياسة العقابية التي اعتمدها المشرع الجزائي لردع المفسدين وقمعهم فإننا نورد الملاحظات التالية :

**2- العقوبات الأصلية المقررة للشخص المعنوي:** لم يتبنى المشرع الجزائي المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي إلا متأخرا وهذا بمناسبة تعديل قانون العقوبات بموجب القانون رقم 15/ 04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 وهذا بموجب المادة 51 مكرر منه.

هذا وقد أكد القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في مادته 53 والتي نصت على أنه: "يكون الشخص الاعتباري مسؤولا جزائيا عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وفقا للقواعد المقررة في قانون العقوبات"<sup>2</sup> حددت المادة 51 مكرر من ق.ع.ج بقائمة الأشخاص أو الهيئات المعنية بالمسؤولية الجزائية وكذا شروط إقامة المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وذلك بنصها على ما يلي: "باستثناء الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته أو ممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك.

إن المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا تمتع من مساءلة الشخص الطبيعي كفاعل أصلي أو كشريك في نفس الأفعال". وباستقراء هذا النص نستنتج شروط ترتيب المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية وهي كما يلي:

**أ- أن يكون الشخص المعنوي خاضعا للقانون الخاص:**

يفهم من النص المادة 51 مكرر المذكور أعلاه أن المشرع استبعد المسؤولية الجزائية للدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، وحصرها في الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص، وهذا أيا كان هدفها سواء تمثل في الربح أو المنفعة العامة، وبهذا تسأل جزائيا الشركات التجارية والشركات المدنية والجمعيات ذات الطابع السياسي أو ذات الطابع المدني وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية.<sup>3</sup>

كما أن تقرير هذه المسؤولية لم يكن بشكل مطلق وعام بل يتحكم فيه القانون، ومن ثم فإنه ليس كل الجرائم يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا عنها وإنما المشرع هو الذي يحدد هذه الجرائم ويلاحظ في هذا المجال أن المشرع قد أقام المسؤولية الجزائية للشخص

<sup>1</sup> لعبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، عين مليلة، 2008، ص32.

<sup>2</sup> المادة 53 من القانون 01/06 ق.وف.م مرجع سابق

<sup>3</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، دار هومة، الجزائر، الطبعة العاشرة، 2011، ص233. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، مرجع سابق، ص 234.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

المعنوي عن كل جرائم الفساد وذلك بموجب المادة 53 من ق.و.ف.م، وخلافاً لذلك لا تسأل جزائياً الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية العامة.

ب- أن ترتكب الجريمة من طرف أجهزة الشخص المعنوي أو ممثليه الشرعيين:

إن الشخص المعنوي مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المرتكبة من أجهزته أو ممثليه الشرعيين وهذا ما أكدته المادة 51 مكرر من ق.ع.ج حيث تختلف أجهزة الشخص المعنوي باختلاف طبيعة الشخص المعنوي، ومن ثم فإن القانون الخاص بالشخص المعنوي هو الذي يحدد بدقة أجهزته، وهي عموماً تتمثل في الأشخاص المؤهلين قانوناً للتحديث والتصرف باسمه وهم: الرئيس المدير العام، مجلس الإدارة، المدير، مجلس المديرين، مجلس المراقبة، الجمعية العامة للشركاء، الجمعية العامة للمساهمين وهذا بالنسبة للشركات التجارية بمختلف أشكالها.<sup>1</sup>

أما بالنسبة للجمعيات والنقابات فنجد كل من الرئيس وأعضاء المكتب التنفيذي و الجمعية العامة.

أما الممثلين الشرعيين للشخص المعنوي فيقصد بهم الأشخاص الطبيعيين الذين يخوهم القانون أو القانون الأساسي للشخص المعنوي تفويضاً تمثلياً، وهذا ما نصت عليه المادة 65 مكرر 02 من ق...ج.ج.ج.

- أن ترتكب الجريمة لحساب الشخص المعنوي: يفهم من هذا الشرط أن الشخص المعنوي غير مسؤول جزائياً عن الجرائم المرتكبة من قبل ممثليه إذا ارتكبوها لحسابه الخاص أو لحساب شخص آخر أو بنية الإضرار بالشخص المعنوي<sup>2</sup> وبهذا فإن الجريمة المرتكبة لمصلحة الشخص المعنوي يكون مسؤولاً عنها جزائياً، أما تلك المرتكبة لمصلحة ممثليه الشرعيين أو أجهزته، فهؤلاء هم المسؤولون جزائياً. وبهذا فإن العقوبات الأصلية المقررة للشخص المعنوي المرتكب لإحدى جرائم الفساد الإداري تكون كما يلي:

1-2- بالنسبة لجرائم الصفقات العمومية: تكون العقوبة كما يلي:

أ- جريمة الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية: تتمثل العقوبة في الغرامة من مليون إلى خمسة مليون دج.

ب- جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية: تتمثل العقوبة في الغرامة من مليون إلى خمسة مليون دج

ج- جريمة الرشوة في الصفقات العمومية: تتمثل العقوبة في الغرامة من : اثنين مليون إلى عشرة مليون دج .

2-2- بالنسبة لجريمة الغدر والإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم:

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، مرجع سابق، ص 234

<sup>2</sup> بوزيرة سهيلة، مرجع سابق، ص 134

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

أ- جنحة الغدر: تتمثل العقوبة في الغرامة من مليون إلى خمسة مليون دج  
ب- جنحة الإغفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم: تتمثل العقوبة في الغرامة من مليون إلى خمسة مليون دج.

3-2 عقوبة جريمة رشوة الموظف العمومي: يعاقب الشخص المعنوي المرتكب لجريمة الرشوة الإيجابية والسلبية بغرامة مالية من بمليون إلى خمسة مليون دج .

4-2 عقوبة جريمة الاختلاس و المتاجرة بالنفون:

أ- عقوبة جريمة الاختلاس: تتمثل عقوبة الشخص المعنوي المختلس في الغرامة من: مليون إلى خمسة مليون دج.

ب - عقوبة استغلال النفوذ والتحرير عليه: تتمثل العقوبة في الغرامة من: مليون إلى خمسة مليون دج

5-2 عقوبة جرائم الفساد الإداري المستحدثة:

أ- جريمة تلقي الهدايا: يعاقب الشخص المعنوي في هذه الحالة بغرامة مالية من مائتين ألف إلى مليون دج .

ب - جريمة الإثراء غير المشروع : تتمثل العقوبة في الغرامة من مليون إلى خمسة مليون دج

ج- جريمة إساءة استغلال الوظيفة: تتمثل العقوبة في الغرامة من : مليون إلى خمسة مليون دج ونشير في هذا النطاق أن هناك جريمتين من جرائم الفساد الإداري لا يمكن متابعة الشخص المعنوي جزائيا على أساسهما لأنه لا يمكن توقع ارتكابهما إلا بالنسبة للشخص الطبيعي، وهما جنحة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات و جنحة تعارض المصالح .

**الفرع الثاني : الظروف المشددة، الإغفاء من العقوبة وتخفيفها:**

أولاً- الظروف المشددة : نصت المادة 48 من ق.و.ف.م. على ظروف تشديد العقوبة في جرائم الفساد الإداري كما يلي". إذا كان مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون قاضيا أو موظفا عاما يمارس وظيفة عليا، أو ضابطا عموميا أو عضو في الهيئة أو ضابط أو عون شرطة قضائية أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية أو موظف أمانة ضبط، يعاقب بالحبس من عشر ( 10 ) سنوات إلى عشرين ( 20 ) سنة وبنفس الغرامة المقررة للجريمة المرتكبة".

والملاحظ مما سبق أن عقوبة الحبس المقررة في جنح الفساد هي وحدها التي تشدد لتصبح من عشر سنوات إلى عشرين سنة، أما عقوبة الغرامة المالية فتبقى كما هي عليه والملاحظ كذلك أن ظروف التشديد التي نص عليها المشرع في النص المذكور أعلاه كلها تتعلق بصفة الفاعل أو الشريك دون الظروف الواقعية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، مرجع سابق، ص 349 .



## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

وما يلاحظ كذلك أن هذا التشديد لا يشمل صورة الرشوة في الصفقات العمومية لأن العقوبة الأصلية المقررة لهذه الأخيرة هي الحبس من 10 إلى 20 سنة وهي نفس العقوبة عند التخليط.<sup>1</sup>

وهكذا فإن العقوبة في جرائم الفساد الإداري تغلظ إذا كان مرتكب الجريمة أحد الأشخاص ( قاضي ، الموظف الذي يمارس وظيفة عليا ، الضباط العموميين ، أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، ضباط وأعوان الشرطة القضائية ، من يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية موظفو أمانة الضبط).

### ثانيا- الإعفاء من العقوبات وتخفيفها:

نص المشرع الجزائي على نظام الإعفاء من العقوبة وتخفيفها بموجب المادة 52 من ق.ع.ج تحت عنوان " الأعدار القانونية لله وهذا كما يلي : الأعدار هي حالات محددة في القانون على سبيل الحصر يترتب عليها مع قيام الجريمة والمسؤولية إما عدم عقاب المتهم إذا كانت أعدارا معفية وإما تخفيف العقوبة إذا كانت مخففة".

وتقد نصت في هذا المجال المادة 49 من ق.و.ف.م. على نوعين من الأعدار القانونية التي تؤخذ بعين الاعتبار في جرائم الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا، يترتب عليه إحداهما عدم عقاب المتهم والأخرى تخفيض العقوبة وهذا كما يلي " . يستفيد من الأعدار المعفية من العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، كل من ارتكب أو شارك في جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وقام قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية، عن الجريمة وساعد على معرفة مرتكبيها عدا الحالة المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، تخفض العقوبة إلى النصف بالنسبة لكل

شخص ارتكب أو شارك في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والذي، بعد مباشرة إجراءات المتابعة، ساعد في القبض على شخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكابها".<sup>2</sup>

### 1- العذر المعفي من العقاب "عذر المبلغ المعفي"

وفقا للمادة 49 من ق.و.ف.م. أعلاه يعفى من العقاب الفاعل أو الشريك في إحدى جرائم الفساد أو أكثر والذي بلغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية عن الجريمة وساعد في الكشف عن هوية المتورطين فيها.

### 2- العذر المخفض للعقاب "عذر المبلغ المخفف"

وفقا للمادة 02/49 من ق.و.ف.م. يستفيد الفاعل أو الشريك في إحدى جرائم الفساد الإداري من التخفيف في العقوبة إلى النصف إذا ساعد في القبض على

<sup>1</sup> بوزيرة سهيلة ، مواجهة الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة جيجل، 2008 ، ص146 .

<sup>2</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، مرجع سابق، ص314.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

شخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكابها وهذا بعد مباشرة إجراءات المتابعة أي بعد تحريك الدعوى العمومية والى غاية استنفاد طرق الطعن.<sup>1</sup>

### ثالثا - الأحكام المختلفة المتعلقة بالعقوبات الأصلية:

**1- تقادم العقوبة:** حسب المادة 54 من ق.و.ف.م. فإن العقوبة في جرائم الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا لا تتقادم في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن، وفي غيرها من الحالات تطبق الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، ونقد خصص المشرع الباب الرابع من قانون الإجراءات الجزائية لتقادم العقوبة وهذا من خلال المواد من 612 إلى 617 من ق..ج.ج غير أننا في هذا المجال يجب أن نميز بين تقادم العقوبة في جريمة الرشوة وبين تقادم العقوبة في باقي جرائم الفساد الإداري حيث تضمنت المادة 612 مكرر من ق...ج.ج. والمستحدثة بموجب القانون رقم 14/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المتمم والمعدل لقانون الإجراءات الجزائية حكما متميزا لجريمة الرشوة يتمثل في عدم تقادم العقوبات المحكوم بها في الجرح المتعلقة بالرشوة.<sup>2</sup>

أما ما تبقى من صور الفساد الإداري المجرمة فإنه يسري عليها حكم المادة 614 من ق.إ.ج.ج. والتي تنص على أنه: "تتقادم العقوبات الصادرة بقرار أو حكم يتعلق بموضوع الجرح بعد مضي خمس سنوات كاملة ابتداء من التاريخ الذي يصبح فيه هذا القرار أو الحكم نهائيا غير أنه إذا كانت عقوبة الحبس المقضي بها تزيد على الخمس سنوات فإن مدة التقادم تكون مساوية لهذه المدة".

**2- الأحكام المتعلقة بالعقاب على المشاركة والشروع في جرائم الفساد الإداري:** قام المشرع الجزائري بتنظيم أحكام المشاركة والشروع في جرائم الفساد بمختلف صورها بموجب المادة 52 من ق.و.ف.م. وذلك كما يلي لله تطبيق الأحكام المتعلقة بالمشاركة المنصوص عليها في قانون العقوبات على الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون. ويعاقب على الشروع في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بمثل الجريمة نفسها ويفهم من هذه المادة ما يلي:

**3- بالنسبة للمشاركة:** أحالت المادة 01/52 من ق.و.ف.م. إلى قانون العقوبات فيما يخص الأحكام المتعلقة بالمشاركة في جرائم الفساد الإداري، وبالرجوع إلى الأحكام الخاصة بالاشتراك الواردة بقانون العقوبات وخاصة المادة 42 منه والتي تعرف الشريك بأنه "يعتبر شريكا في الجريمة من لم يشترك اشتراكا مباشرا، ولكنه ساعد بكل الطرق أو عاون الفاعل أو الفاعلين على ارتكاب الأفعال التحضيرية أو المسهلة أو المنفذة لها مع علمه بذلك هذا ويأخذ حكم الشريك من اعتاد أن يقدم مسكنا أو ملجأ أو مكانا للاجتماع لواحد أو أكثر

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص37.

<sup>2</sup> مليكة هنان، جرائم الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص149، ص80

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

من الأشرار الذين يمارسون اللصوصية أو العنف ضد أمن الدولة أو الأمن العام أو ضد الأشخاص أو الأموال مع علمه بسلوكهم الإجرامي أما عن جزاء الشريك فقد أشارت المادة 44 من ق.ع.ج بأنه يتمثل في ما يلي "يعاقب الشريك في جنائية أو جنحة بالعقوبة المقررة للجنائية أو الجنحة ونشير في هذا المجال أيضا أن للاشتراك في جرائم الفساد الإداري ثلاثة أركان بدونها لا يمكن متابعة ومعاقبة الشريك على الاشتراك في الجريمة المرتكبة من قبل الفاعل الأصلي وهي:

1- ارتكاب الفاعل الأصلي لإحدى جرائم الفساد الإداري بكل أركانها.  
2- قيام الشريك بالعمل المادي المكون للاشتراك طبقا للمادة 42 من ق.ع.ج أعلاه.

3- توافر القصد الجنائي للشريك والذي يتمثل في نية الاشتراك العلم والإرادة .  
وعليه فإن الشريك كقاعدة عامة يخضع للعقوبة المقررة لإحدى جرائم الفساد الإداري والتي ارتكبتها الفاعل إلا أنه يجب التمييز في هذا الشأن بين حالتين: حالة كون الشريك الذي يشارك في ارتكاب إحدى جرائم الفساد الإداري موظفا أو من في حكمه وحالة كون الشريك من عامة الناس : أي لا تتوافر فيه صفة الموظف العام أو من في حكمه .

4- بالنسبة لمسألة الشروع: تناول المشرع الجزائي الشروع أو المحاولة بموجب المادة 30 من ق.ع.ج. كما يلي لله : كل المحاولات لارتكاب جنائية تبتدئ بالشروع في التنفيذ أو بأفعال لا لبس فيها تؤدي مباشرة إلى ارتكابها تعتبر كاجنائية نفسها إذا لم توقف أو لم يجب أثرها إلا نتيجة لظروف مستقلة عن إرادة مرتكبها حتى ولو لم يكن بلوغ الهدف المقصود بسبب ظرف مادي يجهله مرتكبها" أما الجنحة فالشروع فيها غير معاقب عليه إلا بناء على نص صريح في القانون المادة 31 ق.ع.ج. هذا وقد عاقب المشرع الجزائي بموجب المادة 52 من ق.و.ف.م. على الشروع في جرائم الفساد الإداري وهي كلها جنح بمثل العقوبة المقررة للجريمة نفسها.<sup>1</sup>

رابعا العقوبات التكميلية المقررة لجرائم الفساد الإداري: أجاز المشرع الحكم على الجاني في جرائم الفساد الإداري إلى جانب العقوبات الأصلية والتي سبق لنا التفصيل فيها بعقوبات تكميلية وهذا ما أكدته المادة 50 من ق.و.ف.م.

هذا ويقصد بالعقوبات التكميلية وفقا للمادة 03/04 من ق.ع.ج تلك العقوبات التي لا يجوز الحكم بها مستقلة عن عقوبة أصلية، فيما عدا الحالات التي ينص عليها القانون صراحة وهي إما إجبارية أو اختيارية"

<sup>1</sup> بارش سليمان، مرجع سابق، ص65 .

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

والجدير بالذكر أن العقوبات التكميلية والتي لا يجوز النطق بها في جرائم الفساد الإداري منها ما يخضع للقواعد العامة الواردة في قانون العقوبات والبعض الآخر مستحدث بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

**1- العقوبات التكميلية الواردة في قانون العقوبات:** تنقسم العقوبات التكميلية إلى قسمين العقوبات التكميلية المطبقة على الشخص الطبيعي وتلك المقررة للشخص المعنوي وذلك كما يلي:

**أ- العقوبات التكميلية المقررة للشخص الطبيعي:** أحالت المادة 50 من ق.و.ف.م. إلى قانون العقوبات لتوقيع العقوبات التكميلية على الجاني المرتكب لإحدى جرائم الفساد الإداري، والملاحظ أن المشرع قد ترك هذه العقوبات للسلطة التقديرية للجهة القضائية المختصة<sup>1</sup>. هذا وتمثل العقوبات التكميلية حسب المادة 09 من ق.ع.ج. المعدلة بموجب القانون رقم 23/06 فيما يلي:

1- "الحجر القانوني"، 2- الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية، 3- تحديد الإقامة، 4- المنع من الإقامة، 5- المصادرة الجزئية للأموال، 6- المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط، 7- إغلاق المؤسسة، 8- الإقصاء من الصفقات العمومية، 9- الحظر من إصدار الشيكات و/أو استعمال بطاقات الدفع، 10- تعليق أو سحب رخصة السياقة أو إنغاؤها مع المنع من استصدار رخصة جديدة، 11- سحب جواز السفر، 12- نشر أو تعليق حكم أو قرار الإدانة". وفيما يلي بيان مفهوم هذه العقوبات.

### ب. العقوبات التكميلية المقررة للشخص المعنوي:

أقرت المادة 53 من ق.و.ف.م. المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وأحالت إلى قانون العقوبات لتحديد القواعد المتبعة في ذلك، كما نصت كذلك المادة 50 من ق.و.ف.م. على العقوبات التكميلية وأحالت إلى قانون العقوبات البيان ذلك.

وبالرجوع إلى هذا الأخير نجد أنه قد كرس المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، وقد رصد له في هذا المجال مجموعة من العقوبات التكميلية إضافة للعقوبات الأصلية، وحسب الفقرة الثانية من المادة 18 مكرر من ق.ع.ج. يجوز الحكم على الشخص المعنوي بوحدة أو أكثر من العقوبات التالية: حل الشخص المعنوي، أو الوضع تحت الحراسة.

### 2- الجزاءات التكميلية المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

نظرا للطبيعة الخاصة لجرائم الفساد الإداري، فإن المشرع الجزائي رأى أنه من المناسب لمكافحة هذه الجرائم استحداث جزاءات جديدة تكميلية بالإضافة إلى تلك المعروفة في قانون العقوبات والتي لم تعد وحدها كافية لمواجهة هذه الجرائم، وهذا المحاصرة هذه الظاهرة وضمان عدم استفادة مرتكبيها من عائداتها غير المشروعة، ومن أهم

<sup>1</sup> احمدوش أنيسة جريمة الرشوة ومكافحتها في ضوء قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، الملتقى الوطني حول، " الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008 ص 11.

## الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)

الجزاءات والعقوبات التكميلية المستحدثة نجد الحجز والتجميد والمصادرة، هذا بالإضافة إلى بعض الجزاءات المدنية كالرد وإبطال العقود والصفقات والامتيازات والبراءات.

### 3- الجزاءات المدنية الأخرى:

لم يكتفي المشرع الجزائي عند الحكم بالإدانة في إحدى جرائم الفساد الإداري بتوقيع الجزاءات الجنائية المختلفة وإنما قد يوقع بعض الجزاءات المدنية<sup>1</sup> لوقد أشار المشرع إلى هذه الجزاءات تحت عنوان "بآثار الفساد" وهذا بموجب المادة 55 من ق.و.ف.م. والتي نصت على أنه: "كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن التصريح بطلانه وانعدام أثره من قبل الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى مع مراعاة حقوق الغير حسن النية وإبطال العقود والصفقات والبراءات والامتيازات إنما هو جزاء جديد استحدثه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يعرف له مثيل في قانون العقوبات، وهو يتماشى والطبيعة المالية لجرائم الفساد الإداري، و الملاحظ في هذا المجال هو أن الأصل في إبطال العقود والصفقات يكون من اختصاص الجهات القضائية الفاصلة في المسائل المدنية أو الإدارية وليس من اختصاص القاضي الجزائي الفاصل في جنح الفساد الإداري والذي يفصل فيها باعتبارها دعوى تبعية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> موسى بودهان، مرجع سابق، ص 69 .

<sup>2</sup> جباري عبد الحميد، "قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 15، 2007، ص 112.



# الفصل الثاني

الإطار المؤسسي للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته

(المؤسسات الإدارية والرقابية)

## تمهيد :

تعد صور الفساد ذات الصبغة الإدارية سواء تعلق منها بالانحرافات التنظيمية أو السلوكية أو مخالفة إجراءات التعيين في الوظائف العامة أو تلك المتعلقة بمهام الموظف العام أو تلك المرتبطة بالصفقات العمومية بمثابة مخالفات إدارية من الموظف العام لمهامه والالتزامات المفروضة عليه من مختلف القوانين المنظمة لمساره المهني وانشاط الإدارة ككل، يسال عنها تأديبيا. هذا ويمكن أن تكون مخالفات الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف بمثابة أخطاء تنعقد على أساسها المسؤولية التأديبية الجزائية معا. وبالإضافة إلى المسؤولية التأديبية كآلية إدارية لمكافحة الفساد الإداري، أسند المشرع الجزائي العدة هيئات وأجهزة مهمة تتبع أفعال الفساد الإداري ومواجهتها، وتختلف المؤسسات المعنية بهذه المهمة باختلاف غرضها وموضوعها وتبعاً لهذا تتنوع إلى أجهزة الرقابة الإدارية والمالية.

## المبحث الأول: المؤسسات أو الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد الإداري:

لقد أدى انتشار ظاهرة الفساد إلى تضافر الجهود الدولية لمحاربة هذه الظاهرة لتكون منعها والقضاء عليها من خلال القضاء على أسبابها هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول حيث كللت الجهود الدولية الرامية إلى القضاء على الظاهرة بوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 .

لقد فرضت المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظه، على الدول الأعضاء، الالتزام بإنشاء هيئة أو هيئات تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته، وعلى غرار العديد من الدول الأعضاء التزمت الجزائر بتنفيذ مضمون المادة السادسة من الاتفاقية فأنشئت بموجب المادة 17 من القانون رقم 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية بموجب المادة 18 من نفس القانون، كما منحها المشرع العديد من الصلاحيات التي تكاد تنحصر في الطابع الاستشاري فقط وأهمل المشرع تنظيمها وتشكيلها وأحال في ذلك للتنظيم حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 والذي تكفل بتحديد تنظيم الهيئة الوطنية وتشكيلها وعدد مظاهر استقلاليتها وحتى صلاحياتها من خلال النص على صلاحيات الأجهزة التي تتكون منها الهيئة، إلا أنها عمليا لم تنصب إلا بعد مرور أربعة سنوات على صدور المرسوم الرئاسي والقانون 06-01.

وبعد مرور ست سنوات على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تدخل المؤسس الدستوري وقام بدسترة الهيئة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ، إلا أنه كرر نص المواد التي تضمنها القانون 06-01، وبعد مرور أربع سنوات على دسترتها عاد المؤسس الدستوري من جديد في التعديل الدستوري لسنة 2020 و دسترها تحت تسمية جديدة وهي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مانحا أياها دورا يبدو مختلفا عن الدور الذي منح للهيئة السابقة ومنحها ضمانات استقلالية أكثر فاعلية، لذا تتمحور إشكالية البحث حول النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ولاسيما الدور الذي منحه لها المؤسس الدستوري من أجل تكريس الشفافية والحد من الفساد ومكافحته و ضمانات استقلاليتها ، تم تدعيم الترسانة المؤسسية لمكافحة الفساد بجهاز آخر هو الديوان الوطني لقمع الفساد وهو أداة عملية للبحث ومعاينة جرائم الفساد وكل هذا سنتولى توضيحه والتفصيل فيه كما يلي:

## المطلب الأول: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كبديل للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

الفساد هو جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المفرط من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع وبشكل مناف للقوانين و التعليمات<sup>1</sup> وقد سعت الدول لمحاربتها بمختلف الوسائل وتوحدت جهودها في إبرام مجموعة من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، كما وضع اتحاد الإفريقي اتفاقية لمنع الفساد<sup>2</sup> ولأنها ظاهرة خطيرة فقد حاربتها الجزائر من خلال القانون رقم 01-06<sup>3</sup> والذي نص على ضرورة إنشاء هيئة تتصدى لأعمال الفساد والتي سميت ب"الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" وهذا تطبيقا لما نصت عليه اتفاقية هيئة الأمم المتحدة<sup>4</sup> والاتحاد الإفريقي<sup>5</sup>. وبعد صدور العدد 32 بتاريخ 2022/05/14 من الجريدة الرسمية أصبحت تسميت هذه الهيئة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

### الفرع الأول: التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هيئة تم دستورها بموجب المادة 202 من التعديل الدستوري 2016، وقد نصت المادة 18 من القانون 01-06 " أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية. وتضمن النص تأكيد على ضرورة توفير الظروف والإمكانيات قصد أداء مهامها بأكمل وجه وضرورة تزويدها بالموارد المادية والبشرية وهذا حسب ما جسده المشرع الجزائري في النصوص القانونية حيث أعطى للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هيكله معينة.

و بالرجوع إلى المادة 02/19 من القانون 01-06 تم تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها وكذا المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 حيث تتكون من 06 أعضاء يعنون بموجب المرسوم الرئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة

<sup>1</sup> رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها، الملتقى الوطني الثاني حول الجريمة المنظمة و سياسة مكافحتها في الجزائر، جامعة عمار تليجي، الأعواط أيام 02-03 مارس 2008، المطبعة العربية، غرداية، ص 368.

<sup>2</sup> صادقت الجزائر على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بماباتو في 11 جويلية 2003 من خلال المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006 ج ر 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.

<sup>3</sup> القانون رقم 01-06، السابق الذكر.

<sup>4</sup> حيث نصت المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة على أنه "تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد.."

<sup>5</sup> نصت اتفاقية الاتحاد الإفريقي في المادة الخامسة على أنه على الدول الأطراف إنشاء وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد.

و تدعم هذا المرسوم بصدور المرسوم الرئاسي رقم 64-12 المعدل المتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413<sup>1</sup> أو تكمن وظيفتها حسب ما جاء في المادة 20 الفقرة 2 من القانون رقم 06-01 أنها تقدم الاقتراحات و التوجيهات للهيئات والمؤسسات التي من شأنها التصدي لظاهرة الفساد بكل أنواعه و تسهر على تعزيز التعاون بين القطاعات و الهيئات المهنية بمكافحة الفساد وإعداد برامج تحسيسية هدفها توعية وتحسيس المواطنين بمساوئ الناجمة عن هذه الظاهرة وهذا حسب الفقرة 03.

ولها في هذا الصدد عدد من الإجراءات يمكن أن تتخذها للكشف عن الفساد مثل تلقي التصريحات بالملكيات التي تعون للمواطنين بصفة دورية و دراسة و استغلال المعلومات الواردة فيها حسب المادة 5 إلا أنه يلاحظ أن المشرع حصر هذه النقطة في فئة معينة من الموظفين و يتعلق الأمر برؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وأقصى بذلك رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان و رئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر والسفراء و القناصل و الولاة التي أحالها إلى رئيس المحكمة العليا.

ويتضمن التصريح بالملكيات جرد لجميع الأملاك العقارية و المنقولة التي يمكن الموظفي القطاع العمومي امتلاكها داخل أو خارج الوطن.

يرد على عمل الهيئة جملة من القيود التي من شأنها أن تؤثر سلبا على فعالية الهيئة و تتمثل في:

- تقييد الهيئة في تحريك الدعوة ، فالهيئة ليست مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام و إنما ملزمة بإخطار وزير العدل بالمهمة إذا تحول الملف إلى وزير العدل الذي يحظر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء .  
- عدم نشر الهيئة لتقريرها السنوي .

- بالرغم من إلزام المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته أن ترفع تقرير سنوي يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته وهذا حسب ما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 06-01 " ترفع الهيئة تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته".

- عدم تمتع الهيئة بسلطة القمع و العقاب.

- أن السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة يؤدي إلى الاعتراف لها بسلطة التأديب و الهيئة ليست لها سلطة قمعية فدورها تحويل الملف إلى وزير العدل الذي يحظر النائب العام المختص بتحريك الدعوى، وبالتالي فإن اختصاصاتها متنوعة لكنها مقيدة وهذا له تأثير سلبي على فاعلية الهيئة و يغلب على اختصاصاتها الطابع الاستشاري كما أن الدور الرقابي محدود.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 6412 المؤرخ في 07 فبراير 2012، المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد للتنظيم الإداري للهيئة ومهامها و هيكلها المؤرخ في 07 فبراير 2012 .



أولاً : الأساس القانوني للإشياء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد نجد الأساس القانوني الهيئة في ،

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>1</sup>
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمباتو.<sup>2</sup>
- المرسوم الرئاسي رقم 128-04.
- القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- المرسوم الرئاسي رقم 413-06
- المرسوم الرئاسي رقم 64-12.

تركت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مسألة تنظيمه لكل دولة حسب ما يقتضيه نظامها القانوني و قد نصت على ذلك المادة 3/5 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي وتم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413-06 و كان القانون رقم 01-06 قد نص على إنشائها وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وضعت لدى رئاسة الجمهورية و أحال المشرع مسألة تنظيمها وتحديد تشكيلها وكيفية سيرها للتنظيم، وجاءت خلفاً للمرصد الوطني لمكافحة الرشوة و الوقاية منها. تنص اتفاقية الأمم المتحدة في مادتها السادسة في فقرتها الأولى أنه: " تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد..."، ولم تكلف هذه الاتفاقية بإنشاء الهيئة فقط وإنما ذهبت إلى أبعد من ذلك في فقرتها الثانية من ذات البند حيث نصت أنه: " تقوم كل دولة طرف بمنح الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناخ عن أي تأثير لا مسوغ له".

كما أضافت اتفاقية الاتحاد الإفريقي في مادتها الخامسة وبالضبط في الفقرة الثالثة منها أنه: " تلتزم الدول الأطراف بما يأتي :

- إنشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد".

ومن أجل ضمان هذه الاستقلالية المنصوص عليها في القانون الاتفاقي، لجأ المشرع إلى النموذج الفرنسي المتمثل في فكرة السلطة الإدارية المستقلة. وهو ما يؤدي بنا إلى الفهم أن كل من القانون الاتفاقي والتشريع الجزائري يحرصان على ضرورة إحداث هيئة المواجهة ظاهرة الفساد مع جعلها تحض بالاستقلالية.

وإذا كانت فكرة الاستقلالية بمثابة جوهر بحثنا مما يقتضي التفصيل في مضمونها، فلا بأس أن نقدم نظرة - ولو بطييفة - عن المقصود من هيئة منع الفساد.

<sup>1</sup> الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 58-422 و التي دخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005  
<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 137-06 المؤرخ في 10 ابريل 2006 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

## ثانيا : مهام و الطبيعة القانونية للهيئة

### أ : مهام وصلاحيات الهيئة

مكافحة الرشوة و إضفاء صفة النزاهة والشفافية على المعاملات الاقتصادية وكذا الحد من انتشار ظاهرة الفساد داخل الأجهزة الحكومية هي الخطوط العريضة لمهام اللجنة و كلفت الهيئة بجملة من المهام منها الوقائية و منها التدخلية و منها ما يمكن اعتبارها شبه قضائية.

في إطار الوقاية من الفساد و رغم أن هيئة مكافحة الفساد، سلطة ضبط مستقلة، إلا أن اغلب صلاحياته استشارية حيث حددت المادة 20 من القانون رقم 01-06<sup>1</sup> مهام الهيئة و كلفت ب:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ، تجسيد دولة القانون، تعكس النزاهة والشفافية المسؤولة في تسيير الشؤون و الأموال العمومية.
- تقديم توجيهات للوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي و التنظيمي
- السهر بالتعاون مع الهيئة المعنية لوضع ضوابط أخلاقيات المهنة و توعية المواطنين بآثار الفساد

- تركيز وجمع واستغلال المعلومات المساهمة في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها التقييم الدوري للوسائل القانونية و الإجراءات الإدارية التي تهدف إلى الوقاية من الفساد وهذا عن طريق طلب التصريح بالامتلاكات<sup>2</sup> وتقديم الإحصائيات والتحليل بناء على متابعتها لمختلف الأنشطة الرامية للبحث عن الفساد والوقاية منه.

أما صلاحياتها العلاجية فقد نصت المادة 20 من القانون رقم 01-06 على أهم الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئة كمرحلة علاجية لتجنب الوقوع في الفساد الإداري ومن جملتها :

- التقييم الدوري للادوات القانونية والإجراءات الإدارية التي تعمل على مكافحة الفساد و تبيان مدى فعاليتها
- الاستعانة بالنيابة العام لجمع الأدلة والتحري عن الوقائع التي لها علاقة بالفساد
- تعزيز التعاون بين مختلف القطاعات الوزارية للتعاون على مكافحة الفساد على المستوى الوطني وهذا من خلال الجمع و التنسيق بين مختلف الإحصائيات.
- و يمكن للهيئة أن تستعين بأي هيئة أو مؤسسة تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص أو شخص طبيعي أو معني يملك وثائق أو معلومات تفيد الكشف عن أفعال تسبب الفساد.

<sup>1</sup> المادة 20 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق الذكر.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لبيانات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين الغير منصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

إن كل من يتسبب في فساد ضمن ما هو منصوص عليه في اختصاصات الهيئة يكون قد تقرر في حقه العقوبات المقررة في قانون العقوبات وفي هذه الحالة تقوم الهيئة بتقديم وصف جزئي حوله لوزير العدل و الذي بدوره يخظر النائب العام المختص إقليميا بغرض تحريك الدعوى العمومية حسب ما تنص عليه المادة 21 من القانون 01-06 ويرفع التقرير إلى رئيس الجمهورية متضمنا النقائص والتوصيات المقترحة هذا حسب ما نصت عليه المادة 24 من نفس القانون .

إضافة إلى الصلاحيات السابقة الذكر تتمتع بصلاحيات أخرى تتمثل في مهام مؤسساتية من خلال إعداد التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية وتلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالمنتجين المحليين وبعض فئات من الأعوان العموميين .

### ب- الطبيعة القانونية للهيئة

تنص المادة 17 من القانون رقم 01-06 "نشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد" وتضيف المادة 18 من نفس القانون أن " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية "وعليه يلاحظ عدم تحكم المشرع في المصطلحات القانونية إن يستعمل مصطلح هيئة أحيانا و سلطة أحيانا أخرى .

أما من حيث النصوص الدستورية فقد نصت عليها المادة 202 من التعديل الدستوري 2016 " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية..." وهذا مهما اختلفت المصطلحات المستعملة في النصوص القانونية فقد حسم الأمر دستوريا على اعتبارها سلطة .

من خصائص هذه اللجنة حسب نفس المادة أنها تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية كما أن أعضائها يتمتعون بحماية تكفل لهم القيام بمهامهم دون ضغط أو تهديد وشتى أنواع المضايقات والاعتداءات التي قد تمنعهم من أداء مهامهم.

و تتمثل المهمة الأساسية في اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ومكافحته مثل ما حددته المادة 203 من الدستور بتوليها اقتراح السياسة العامة للوقاية من الفساد و كذا تكريس مبادئ دولة الحق و القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الامتلاكات والأموال العمومية و المساهمة في تطبيقها وتقديم توصيات واقتراحات وتسجيل نقائص من خلال التقرير السنوي الذي ترفعه سنويا لرئيس الجمهورية.

و عليه هي هيئة توضع لدى رئاسة الجمهورية وهي عبارة عن سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و استقلالها مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها و موظفيها اليمين و من خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم خلال ممارسة مهامهم فهي لا تخضع الهيئة لسلطة رئاسية أو وصائية مما يجعلها متميزة عن الإدارات التقليدية ، ويتميز موظفوها بالتكوين العالي و المناسب لهذا فهي مزودة بطاقم بشري ومادي لتأدية مهامها

ومن أجل أداء المهام على أحسن وجه يكفل حماية لأعضائها من كل أنواع التهديد أو الترهيب أو الإهانة أو الاعتداء التي قد يتعرضون لها أثناء تأديتهم لمهامهم وفي المقابل هم مجبرين على حفظ السر المنى حتى بعد إنهاء مهامهم وإلا سيعاقب المرتكب الجرم إفشاء السر المهني للعقوبات المقررة في قانون العقوبات<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

من خلال تحليل النصوص التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020 والمتعلقة بالنظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بالمقارنة مع نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 المتضمنة النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتحليل نصوص القانون 01-06 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته بغرض الوقوف على ضمانات استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والدور الذي منحه لها المؤسس الدستوري والمشرع للوقاية من الفساد ومكافحته ونشر ثقافة الشفافية والسر على تحسيدها في الحياة العامة في إطار أخلاقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد، واستخلاص أهم النقائص واقتراح الحلول بخصوصها.

تقتضي تقسيم الدراسة إلى ثلاث نقاط رئيسية، تتضمن النقطة الأولى مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أما النقطة الثانية فتتمحور حول استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بينما تتضمن النقطة الثالثة صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

### 1- مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

استبدل المؤسس الدستوري في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أدخل عليها بعض التعديلات، لعل أهمها استبعاد التكييف الذي تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص الهيئة الوطنية ومن قبله تكييف المشرع في القانون رقم 01-06 والمتمثل في اعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة حيث أصبحت في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطة مستقلة، كما تولى المؤسس الدستوري عن التأكيد على مظاهر الاستقلالية المالية والإدارية مكتفيا بالمبدأ فقط وتاركا تفاصيله للمشرع، وعليه تنطرق في هذه النقطة للسند القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ثم تنطرق لتعريفها وأخيرا خصائصها.

<sup>1</sup> المادة 22 من القانون 01-06 ، السابق الذكر.

## 1.1- السند القانوني لإنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

### ومكافحته:

تجد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد أساسها القانوني في الدستور الجزائري واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقانون مكافحة الفساد، فإذا ما اتبعنا الترتيب الزمني نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003 تضمنت في المادة السادسة منها النص على الهيئة أو الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد حيث تكفل كل دولة طرف في الاتفاقية، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد، إن يتوجب على الدولة منح الهيئة أو الهيئات التي تنشئها ما يلزم من الاستقلالية، لتمكينها من القيام بوظائفها بصورة فعالة دون أي ضغط أو تأثير، كما يتعين على الدولة توفير لها الموارد البشرية والمادية اللازمة.

بعد مرور أقل من سنتين على تصديق الجزائر بتحفظ على الاتفاقية صدر القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي تضمن في المادة 17 منه إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، والتي جاءت على انقاض المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها الذي فشل في أداء الدور المنوط به تم حله سنة 2000.<sup>1</sup>

لقد كيف المشرع الجزائري في المادة 18 الهيئة الوطنية على أنها سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، كما تضمنت المادة 19 النص على مظاهر استقلالية الهيئة وتضمنت المادة 20 النص على مهام الهيئة، هذه الأخيرة تزودها الدولة والسلطات العمومية بالمعلومات والوثائق الضرورية للقيام بمهامها طبقا لنص المادة 21.

تم دسترة الهيئة الوطنية لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث نصت المادة 202 من التعديل الدستوري على تأسيس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، وأكد المؤسس الدستوري على استقلالية الهيئة من خلال العديد من المظاهر التي تضمنتها الفقرتين 2 و3 من المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أما المادة 203 من التعديل الدستوري المذكور فتضمنت صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 نص في المادة 204 عليها بتسمية جديدة وهي لله السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لله بدلا من التسمية السابقة، واعتبرها المؤسس الدستوري مؤسسة مستقلة، وبذلك يكون المؤسس الدستوري تراجع عن التكييف الوارد في نص المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لأن التكييف هو عمل قانوني يقوم به المشرع وليس المؤسس الدستوري حيث ترك المؤسس

<sup>1</sup> " مزهود حنان، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019، ص 163.



الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 أمر تكييف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته للمشرع.

عمل أيضا المؤسس الدستوري على استبدالها من "هيئة وطنية" إلى "سلطة عليا" وهذا تماشيا مع الصلاحيات الجديدة التي منحها أياها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 بالمقارنة مع صلاحياتها في التعديل الدستوري لسنة 2016 أو حتى قبله، رغم أن المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة المشار إليها سابقا تضمنت النص على هيئة أو هيئات، وهو ما جعل المشرع سنة 2006 يقوم بتسميتها بالهيئة الوطنية وسأىره المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 عندما قام بدسترة الهيئة التي كانت أصلا موجودة في التشريع والتنظيم.

### 2.1- تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

عرف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 18 من القانون رقم 01-06 بأنهما: "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية" وعرفتها المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنها: "سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية". أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فعرف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها: "مؤسسية مستقلة".

وبذلك تكون السلطة العليا حاليا والهيئة الوطنية سابقا من بين السلطات الإدارية المستقلة، وهي من الأساليب الحديثة في ممارسة السلطة العامة التي بات يعتمد عليها المشرع بشكل واسع<sup>1</sup> بعد تبني المؤسس الدستوري خيار النظام الليبرالي على حساب النظام الاشتراكي.

هناك من يعرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بأنها: "مؤسسة دستورية استشارية طبقا لأحكام الفصل الثالث من الدستور الجزائري لسنة 1996"<sup>2</sup>. يمكن تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته.

### 3.1- خصائص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

تتمثل أم خصائص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ما يلي:  
- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية نص عليها المؤسس الدستوري ضمن الباب الرابع بعنوان مؤسسات الرقابة، وخصص لها فصلا كاملا وهو الفصل الرابع بعنوان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

<sup>1</sup> د/ عبد الصديق شيخ، دور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أفق للعلوم، المجلد 05، العدد 18، 2020، ص 35.  
<sup>2</sup> د/ جمال دوبي بنونة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 2، جوان 2019، ص 33.

وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أدرجها ضمن الاطار الصحيح لها وهو الرقابة خلافا لما تضمنه التعديل الدستوري السنة 2016 حيث أدرجها المؤسس الدستوري ضمن المؤسسات الاستشارية ثم تناقض مع نفسه واعتبرها سلطة ادارية مستقلة، كما اعتبرها هيئة وليس مؤسسة خلافا لما تضمنه عنوان الفصل الثالث.

- عدم تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لأي جهة خلافا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث نصت المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 18 من القانون رقم 01-06 على انها توضع لدى رئيس الجمهورية.

- تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية مستقلة تتمتع بخاصية السلطة أي لها طابع سلطوي ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات الحقيقية التي منحها لها المؤسس الدستوري، فهي ليست مجرد اختصاصات استشارية خلافا لمعظم صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي غلب عليها الطابع الاستشاري رغم تكييفها بأنها سلطة إدارية مستقلة ما يعنى وجود طابع السلطة فيها.

- تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالطابع الاداري وذلك إذا ما اعتبرناها سلطة إدارية مستقلة، فهي غير تابعة للإدارات الوزارية والحكومية أو البرلمان أو القضاء، إلا أنها تبقى داخل السلطة التنفيذية، رغم عدم خضوعها للسلطة الرئاسية أو الوصائية. ذهب البعض إلى اعتبار تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لرئيس الجمهورية يجعلها غير خاضعة لرقابة الحكومة والبرلمان".<sup>1</sup>

- تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتحديد تشكيلتها والصلاحيات الأخرى لها يكون بموجب قانون وليس بموجب التنظيم، وهذا تدعيما لاستقلاليتها خصوصا إذا تشكل برلمان حقيقي نابع من ارادة الشعب يمتلك من الصلاحيات ما يجعله قادرا على تكريس استقلالية حقيقة للسلطة العليا من أجل محاربة الفساد ونشر ثقافة الشفافية داخل الأجهزة الحكومية والادارات العمومية وباقي السلطات والهيئات في الدولة، خلافا لتنظيم وتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي حددت تشكيلتها ونظمت بموجب التنظيم بحكم أنها توضع لدى رئيس الجمهورية.

- تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته جهة إخطار مباشر لكل من مجلس المحاسبة والجهات القضائية المختصة خلافا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد التي لم تكن لها صلاحية اخطار مجلس المحاسبة ولا الجهات القضائية وإنما تخطر وزير العدل بالمعاينات والمخالفات التي رصدتها وهو من يقوم بتحريك الدعوى أو حفظ الملف.

- تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد سلطة متخصصة في مواجهة الفساد من خلال الوقاية والمكافحة، لها صلاحيات الضبط في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته<sup>1</sup> ما دامت تشكل امتدادا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>1</sup> جمال دوبي بونوة، مرجع سابق، ص 34

يعتبر البعض هذا النوع من الرقابة الذي تتولاه هيئة أو سلطة مستقلة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه بأنه رقابة شعبية رسمية يقوم بما نقر من المختصين باعتبارهم يمثلون الشعب وتظهر هذه الرقابة على شكل هيئة.<sup>2</sup>

رغم عدم نص المؤسس الدستوري في المادة 204 على تمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالشخصية المعنوية أو على الأقل النص على الاستقلالية الإدارية والمالية كما نصت عليه المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أننا نرى أن المشرع يتولى مسألة منح الشخصية المعنوية للسلطة العليا والاستقلال المالي لها وذلك استناداً إلى عبارة "مؤسسة مستقلة" المنصوص عليها في المادة 204 من تعديل 2020 حيث يتعين على المشرع النص على مظاهر الاستقلالية، وكان المؤسس الدستوري في تعديل 2016 قد نص على مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي لم ينص عليها المؤسس الدستوري في تعديل 2020 مكتفياً بالمبدأ فقط وهو استقلالية السلطة العليا دون تحديد مظاهر الاستقلالية والتي نرى بأنها تندرج ضمن اختصاصات المشرع.

## 2- استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أكتفى المؤسس الدستوري في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بالنص على أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد هي مؤسسة مستقلة دون أن ينص على مظاهر الاستقلالية سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية باستثناء النص في المادة 205 على العديد من الصلاحيات التي تمنح للسلطة العليا الاستقلالية الوظيفية على اعتبار أن تحديد مظاهر الاستقلالية هو عمل المشرع وليس المؤسس الدستوري، إذ يكتفي المؤسس الدستوري بالنص على المبدأ ويترك التفاصيل للمشرع وبعده التنظيم حيث نجد أن المؤسس الدستوري أحال في الفقرة الأخيرة من المادة 205 المسائل المتعلقة بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها الأخرى للقانون بدلاً من التنظيم الذي تكفل سابقاً بتحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها، وهذه الإحالة على القانون في حد ذاتها تشكل ضماناً من ضمانات استقلالية السلطة العليا تجاه السلطة التنفيذية.

تضمن كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 202 والمادة 19 من القانون 0601 المعدل والمتمم النص على العديد من مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والمتمثلة في ما يلي:

- الاستقلال الإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذ تقوم الهيئة على أجهزة وهيكل تسمح بالتسيير الحسن لها، تتناسب مع تعدد القطاعات التي يمكن أن تمسها ظاهرة الفساد".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016-2017، ص 193.

<sup>2</sup> د محمود محمد معاصرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص 300.

- الاستقلال المالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إن يؤكد المشرع من خلال هذا النص على الاستقلال المالي للهيئة وضمائه.<sup>2</sup>

- أداء اليمين من قبل أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وموظفيها قبل استلام مهامهم لكونهم مؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية أو أي معلومة ذات طابع سري، ويجدد اليمين عن طريق التنظيم.

- توفير الحماية للأعضاء وموظفيها من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيا كانت طبيعتها والتي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم

- تزويد للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها - التكوين المناسب والعالي المستوى المستخدم فيها.

كما أن النص من قبل المؤسس الدستوري على تمتع السلطة العليا بالاستقلالية يوحى برغبة هذا الأخير في منحها أقصى حد ممكن من الاستقلالية في أداء مهامها، هذه الاستقلالية تثبت وجودها من عدمه عن طريق توفر عدة مؤشرات وآليات تكون كفيلة وضامنة للاستقلالية الحقيقية أو مجسدة الاستقلالية صورية شكلية، فكثيرا ما ينص المشرع على مؤشرات تظهر الاستقلالية في ظاهرها لكنه بالمقابل يضمنها بعض القيود التي تقضي على الاستقلالية من الناحية العملية، لذا فإن وجود الاستقلالية من عدمها يستلزم التدقيق في بعض الجوانب المتعلقة بالسلطة الإدارية المستقلة<sup>3</sup> من الناحيتين العضوية والنوظيفية.

## 1.2 - مظاهر الاستقلالية العضوية

تتمثل مظاهر استقلالية السلطة من الناحية العضوية في تكريس المشرع للتشكيلة الجماعية لتسيير السلطة والنظام القانوني لعضو السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

### 1.1.2 - تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر التشكيلة من الأمور الأساسية التي يمكن أن تؤثر على عمل السلطة واستقلاليتها<sup>4</sup> لذا نجد أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 نص على تحديد تشكيلة السلطة العليا عن طريق نص تشريعي بدلا من التنظيم، إن من غير المعقول الإحالة على التنظيم في مسألة ذات أهمية تتعلق بتحديد تشكيلة سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، لذا فإن النص على النظام القانوني للعضو في النص التشريعي نفسه

<sup>1</sup> سلسبيل زعموش، الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 02، العدد 02، نوفمبر 2017، ص 194.

<sup>2</sup> حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013، ص 486.

<sup>3</sup> خلف الله شمس الدين، حيدرة سعدي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الفعالية والجمود، المحلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، مارس 2018، ص 231.

<sup>4</sup> قاضي كمال، النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، بحة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 10، جوان 2018، ص 777.

ضمانة لاستقلالية السلطة واعضاؤها وتمكينهم من أداء مهامهم دون الخضوع لأي ضغوط أو قيود أو تأثير من أي سلطة كانت.<sup>1</sup>

كما أن احتكار جهة ما حتى لو كان رئيس الجمهورية السلطة اختيار وتعيين أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يؤثر على استقلالية السلطة وحيادها، لذا يتعين على المشرع النص على تنوع جهات الاقتراح أو الاختيار للأعضاء وتعدّد جهات التعيين ضمّانا لاستقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، كما أنه يتعين مراعاة عامل الخبرة والتخصّص في الأعضاء وتدعيم التشكيلة بالعنصر القضائي، إن يتعين أن تتضمن التشكيلة تمثّل مختلف الهيئات والجهات المهنية ذات الصلة باختصاص السلطة العليا حتى تعطي التشكيلة فاعلية أكثر حيث تعتبر الصفة الجماعية من العوامل المقوية للاستقلالية العضوية لأنها تساهم في خلق توازن بين تأثير مصالح مختلفة والجهات التي ينتمي إليها الأعضاء قبل تعيينهم<sup>2</sup> ضمن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

بالرجوع إلى المادة 05 من المرسوم الرئاسي<sup>3</sup> رقم 413-06 نجد أنهما نصت على تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تضم سبعة (07) أعضاء من بينهم رئيس الهيئة، إلا أن تعديل المادة 05 بموجب المرسوم الرئاسي<sup>4</sup> رقم 64-12 أحدث اللبس في تحديد تشكيل الهيئة حيث تضمنت المادة 5 من التعديل النص على: "للتضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء (06) يعينون بموجب مرسوم رئاسي..." رغم وجود نص المادة 10 التي تضمنت النص على تشكيل مجلس يقظة والتقييم وهي نفس تشكيل الهيئة، إن لم تحدد المادة 05 شروط لتولي العضوية ولا الجهة التي تقترح الأعضاء ما يعني أن رئيس الجمهورية يملك صلاحية الجمع بين سلطة التعيين والاختيار، كما أنه لم يحدد القانون رقم 01-06 أي معيار يتم على ضوءه تعيين الأعضاء، وهو ما يتعين تداركه من قبل المشرع عند تحديد تشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته استنادا لنص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، غير أنه بالرجوع إلى الفقرة 02 من المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 نجد أنما نصت على اختيار الأعضاء بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، والمعروفة بتراهتها وكفاءتها.

إن عدم تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لأي سلطة إدارية عليا أو أي سلطة دستورية مثل السلطة التشريعية والقضائية يعتبر بمثابة ضمانة دستورية لاستقلالية السلطة العليا تمكّنها من أداء مهامها بعيدا عن تدخل أي جهة و دون رقابتها

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 487.

<sup>2</sup> عمارة مسعودة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسساتية ومحدودية الاختصاصات، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 32 العدد 02، جوان 2018، ص 412.

<sup>3</sup> مرسوم رئاسي رقم 413-06 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 74 مؤرخة في 22 نوفمبر سنة 2006.

<sup>4</sup> مرسوم رئاسي رقم 64-12 مؤرخ في 7 فبراير سنة 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 الذي يحدد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية رقم 08 مؤرخة في 15 فبراير سنة 2012.



خلافًا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي نص المؤسس الدستوري في تعديل 2016 ونص المشرع في المادة 18 من القانون 0601 المعدل والمتمم على تبعتها لرئيس الجمهورية حيث توضع لدى رئيس الجمهورية.

## 2.1.2- النظام القانوني لعضو السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يتضمن النظام القانوني للعضو تحديد حالات التنافي وحياد ومدة العضوية وعدم قابلية العضو للعزل إلا في حالات يقررها القانون، وهذه المظاهر لم ينص عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 تاركًا مسألة تحديدها للمشرع.

يتعين أن ينص المشرع على مدة عضوية معقولة من خلال استبعاد مدة العضوية القصيرة جدًا ومدة العضوية الطويلة جدًا، كما أنه من الضروري تحديد مدة العضوية بفترة واحدة غير قابلة للتجديد حتى يتفادى الأعضاء ضغط الجهة التي لها سلطة تحديد عضويتهم.

بالرجوع إلى نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم نجد أنها حددت مدة العضوية بمجلس اليقظة والتقييم ضمن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بخمسة (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ما يعنى أن العضو بالهيئة الوطنية يمكن أن يعين لفترتين متتاليتين حيث تصل مدة عضويته إلى عشرة (10) سنوات متتالية، كما أنه لا يوجد ما يمنع تعيين العضو مرة أخرى إذا كانت غير متتالية للعهدتين (الأولى والثانية). أما بخصوص حالات التنافي وحياد العضو فهي مسائل ضرورية لاستقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، إن يتعين النص على التنافي الكلي ليشمل جميع الأعضاء ويمتد إلى الوظائف الإدارية والحكومية والعهد الانتخابية الوطنية والمحلية والمهن الحرة و كل نشاط اقتصادي ويمتد هذا الشرط الأخير إلى أصول وفروع العضو بما فيهم الرئيس.

بالرجوع إلى القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم و المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم نجد أن هذه النصوص لم تتضمن النص على حالات التنافي مع العضوية بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه يوجد نص عام يكرس حالات التنافي وهو نص المواد الأولى والثانية والثالثة من الأمر<sup>1</sup> رقم 01-07 أما بخصوص حياد العضو فيضمنه نص اليمين التي يؤديها العضو بمناسبة تعيينه عضواً بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والذي حددت صيغته المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06.

كما يتعين تكريس المشرع لعدم قابلية العضو للعزل إلا في حالات يحددها المشرع تتعلق مثلاً بالوقوع في حالة من حالات التنافي أو بسبب الإبدانة الجزائية وإعطاء العضو ضمانات أثناء العزل.

<sup>1</sup> أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس سنة 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية رقم 16 مؤرخة في 07 مارس سنة 2007.

بالجوع إلى القانون رقم 01-06 و المرسوم الرئاسي رقم 413-06 نجد أن هذه النصوص لم تركز على قابلية العضو للعزل، وإنما تضمنت المادة 05 من المرسوم الرئاسي المذكور النص على أنه: "... تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها" ما يعنى إمكانية إقالة العضو من قبل الجهة التي عينته .

## 2.2- مظاهر الاستقلالية الوظيفية

توجد العديد من المظاهر التي يتم على ضوءها تحديد مدى استقلالية السلطة الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية، غير أننا سنركز بخصوص الاستقلالية من الناحية الوظيفية على الاستقلال الإداري والاستقلال القانوني ولاسيما حرية إعداد النظام الداخلي والمصادقة عليه وأخيراً الاستقلال المالي .

### 1.2.2- الاستقلال الإداري:

لم ينص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على الاستقلال الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته خلافاً للتعديل الدستوري لسنة 2016 الذي تضمن النص على الله تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية لله، إلا أنه تكفي كلمة مستقلة التي تضمنتها المادة 204 المتمتع السلطة العليا بالاستقلال الإداري لكون المؤسس الدستوري ليس من وظيفته التفاصيل و إنما ينص على المبدأ ويترك للمشرع مهمة تفصيل المبدأ.

تتضمن الاستقلالية الإدارية للسلطة العليا تحديد المشرع الهياكل الإدارية للسلطة أو ترك مسألة تحديدها للنظام الداخلي الذي تعده و تصادق عليه السلطة العليا، كما تقتضي الاستقلالية الإدارية تحديد المشرع لقواعد عمل وسير السلطة العليا لاسيما نظام المداورات، بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها رئيس السلطة.

إن الاستقلالية الإدارية تقتضي عدم خضوع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته للرقابة الإدارية الرئاسية و الوصائية، غير أن هذا لا يعنى عدم خضوع قراراتها للرقابة القضاء المختص.

و بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم نجد أنه تضمن النص على الأجهزة التي تتكون منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد حيث نصت المادة 6 منه على أنه تزود الهيئة بالهيكل التالية:

- أمانة عامة، يتولاها أمين عام تحت سلطة رئيس الهيئة
- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس
- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالملكات
- قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

كما نصت المادة 9 من المرسوم الرئاسي على صلاحيات رئيس الهيئة ولاسيما الإدارية مثل تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية وأمام القضاء وفي الحياة المدنية، وقيامه بأعمال التسيير، وممارسة السلطة السلمية.

ونصت المواد من 15 إلى 18 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 على قواعد سير مجلس اليقظة والتقييم الذي يجتمع مرة واحدة كل ثلاثة أشهر ما يعنى أن له أربع دورات في السنة، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية.

### 2.2.2- الاستقلال القانوني :

لم ينص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري على صلاحية السلطة العليا في وضع النظام الداخلي والمصادقة عليه، غير أنه ما دام نص في المادة 204 على أنها سلطة مستقلة، فإن هذا يعنى أن لها حرية وضع النظام الداخلي والمصادقة عيه دون تدخل جهة أخرى في ذلك، إن يسمح للسلطة المستقلة بوضع قواعد تتعلق بتنظيمها وسيرها. بالرجوع إلى المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم نجد أنها منحت للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية إعداد النظام الداخلي والمصادقة عليه بكل حرية دون تدخل جهة أخرى في ذلك حيث تضمنت المادة النص على: "لله تعدد الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي هياكلها. ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية"

### 3.2.2- الاستقلال المالي :

إذا كان المؤسس الدستوري نص في التعديل الدستوري لسنة 2016 على تمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالاستقلالية الإدارية والمالية، فإنه لم ينص في تعديل 2020 على هذه الاستقلالية بموجب حكم خاص، وإنما أكتفى بالنص على أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة مستقلة، وهذا التكريس للاستقلالية يقتضي حتما الاستقلالية المالية، وذلك لكون المؤسس الدستوري ليس مطالباً بتحديد مظاهر الاستقلالية وإنما هي من عمل المشرع. و بالرجوع إلى القانون رقم 01-06 نجد أنه نص في المادة 18 على أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بالاستقلال المالي، ونص المرسوم الرئاسي 06-413 في الفصل الخامس<sup>1</sup> على الأحكام المالية التي تتضمن باب الإيرادات و باب النفقات حيث تسجل ميزانية الهيئة التي يعدها رئيس الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم في الميزانية العامة للدولة، ويعتبر رئيس الهيئة الأمر بالصرف، مع خضوع الهيئة للرقابة المالية وفق التشريع والتنظيم المعمول به.

<sup>1</sup> ينص الفصل الخامس أربعة (04) مواد وهي : 21، 22، 23، 24.

### 3.3 صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالعديد من الصلاحيات بعضها تعتبر صلاحيات حقيقية تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة ولاسيما مظهر إصدار القرارات التنظيمية بما يسمح لها بتحقيق الأهداف التي انشئت من أجلها والمتمثلة في تكريس الشفافية والوقاية من الفساد مكافحته<sup>1</sup> و أخلقة الحياة العامة خلافا للدور الاستشاري الممنوح للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>2</sup> بالرغم من منحها سلطة رقابية، غير أنها حسب رأي البعض سلطة رقابية ضيقة الحدود و متناقضة نوعا ما<sup>3</sup> وهو ما أثر سلبا في أداء الهيئة الوطنية لمهامها كمؤسسة وطنية مستقلة تتصدى للفساد مؤسسياً<sup>4</sup>.

وعليه يمكن تصنيف الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إلى صلاحيات ذات طابع تقريبي وصلاحيات ذات طابع تنفيذي وصلاحيات ذات طابع استشاري وصلاحيات أخرى.

#### 3.1- الصلاحيات ذات الطابع التقريبي:

تختص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بسلطة إصدار القرارات التنظيمية والتداول بخصوص العديد من المسائل، والمتمثلة في:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد، إن تقرر السلطة العليا الاستراتيجية التي تراها مناسبة لتدعيم الشفافية والتي ترى بأنها تساهم في الوقاية من الفساد وتساهم في مكافحته وتكون هذه الاستراتيجية ملزمة لجميع الجهات المعنية بالدولة والتي يتعين عليها التقيد بها، علما أن وضع الاستراتيجية الوطنية لم يكن من اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وإنما كان دورها يتوقف على مجرد اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة ودون أن تقترح بصورة مباشرة سياسة شاملة تتعلق بالشفافية وإنما تقترحها ضمن قواعد الوقاية من الفساد، على أن تتكفل الدوائر الحكومية بوضع السياسة الشاملة مع إمكانية مخالفة اقتراح الهيئة الوطنية بخصوص السياسة الشاملة لعدم وجود ما يلزم الحكومة بالأخذ باقتراح الهيئة الوطنية. أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 انفردت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيات وضع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وبالتالي تقرر السلطة العليا القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة أيضا بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بالشفافية.

<sup>1</sup> قاضي كمال، مرجع سابق، ص 776.

<sup>2</sup> عمارة مسعودة، مرجع سابق، ص 411.

<sup>3</sup> حلبي منال، تنظيم الصفقات العمومية وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه، الطور الثالث، ميدان الحقوق والعلوم السياسية شعبة الحقوق تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2017، ص 224.

<sup>4</sup> بحار الويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري "دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2013-2014 ص 250.

أصبح من اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تقرير السياسة العامة التي تركز الشفافية في الحياة العامة ولاسيما من حيث ضرورة التوضيح في العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمة والافصاح للجمهور عن السياسات المتبعة من قبل الجهات المعنية، خصوصا السياسة المالية، وتمتد الشفافية إلى الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة التي تتماز بالسرية والغموض وتقصي الجمهور من المساهمة فيها،<sup>1</sup> إذ لا يقتصر دور السلطة العليا على اقتراح السياسة العامة بخصوص الوقاية من الفساد ومكافحته فقط.

- جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته دون أن يحدد المؤسس الدستوري كيفية الحصول على هذه المعلومات المرتبطة بمجال اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، هذه الصلاحية نصت عليها المادة 20 من القانون رقم 01-06 المطلة الرابعة حيث جاء فيها: "جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لازاتها".

- تصدر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بخصوص المخالفات التي عاينتها أو امر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص للكف عن المخالفات وفي المقابل تحظر الجهات المعنية بهذه المخالفات.

### 2.3 الصلاحيات ذات الطابع التنفيذي:

تختص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيات تنفيذية بخصوص العديد من المسائل، والمتمثلة في:

- تسهر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على وضع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتي وضعتها بنفسها دون تدخل جهة أخرى حيز التنفيذ، لتكون بذلك قد جمعت بين التنظيم والتنفيذ، غير أنها لا تختص بسلطة العقاب في هذا الخصوص وذلك لتولي جهات أخرى مسألة التحقيق والعقاب. كما تسهر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بغرض الحد من انتشار ظاهرة الفساد وخصارها وتكوين أجيال تنبذ الفساد وتحاربه.

### 3.3 صلاحية المشاركة وإبداء الرأي:

منح المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته العديد من الصلاحيات التي تندرج ضمن مساهمتها

<sup>1</sup> حماس عمر، مرجع سابق، ص 166.

ومشاركتها في الوقاية من الفساد ومكافحته بالإضافة إلى إبداء الآراء حول بعض المسائل المتعلقة بالوقاية ومكافحة الفساد، وهذه الاختصاصات تتمثل في:

- تبدي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته رأياً وجوباً بخصوص النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها، فكل مشروع قانون تتقدم به الحكومة أو اقتراح قانون يتقدم به النواب يتعلق بالشفافية أو الوقاية من الفساد ومكافحته يتعين أخذ رأي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بشأنه، غير أن هذه الصلاحية لا تتعدى النص القانوني، إذ لا يتم الأخذ برأي السلطة العليا بشأن التنظيمات التي لها علاقة بمجال اختصاص السلطة العليا، كما أن إبداء الرأي بخصوص النصوص القانونية لا يعنى الأخذ بالرأي من قبل الجهة المعنية وحتى لو أخذت الحكومة بالرأي الذي تبديته السلطة العليا فيبقى للبرلمان السلطة في تعديل المبادرة التشريعية أثناء دراستها ومناقشتها في إطار سيادة البرلمان في إعداد النصوص والتصويت عليها.

- تشارك السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد من خلال إعداد برنامج التكوين والتأطير.

- تساهم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.

- تساهم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد دون أن يحدد المؤسس الدستوري نوع المساهمة تاركاً ذلك للمشرع لتحديد نوع المساهمة التي تقوم بها السلطة العليا.

### 4.3- الصلاحيات الأخرى:

أقر المؤسس الدستوري في المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بوجود صلاحيات أخرى للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يجدها المشرع، كما تضمن التعديل الدستوري النص على علاقة السلطة العليا بمجلس المحاسبة وعلاقتها بالسلطة القضائية والأجهزة المختصة في الدولة.

وعليه تتمثل الصلاحيات الأخرى المحددة في نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في ما يلي:

- تبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها وهو الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد للأجهزة المختصة.

- وضع المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها في متناول الأجهزة المختصة للقيام بدورها.

- تحظر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمجلس المحاسبة بالمخالفات التي عاينتها والتي تندرج ضمن اختصاصاته.



- تقوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بإخطار السلطة القضائية المختصة بالمخالفات التي عاينتها بعد انتهائها من إجراءات التحري وجمع الأدلة، إن يمكن للسلطة العليا الاستعانة بالنيابة العامة في جمع الأدلة والقيام بالتحريات اللازمة. تختلف هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا عن تلك التي كانت ممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كان دورها يقتصر على إخطار وزير العدل بالمخالفات المعانة، وهذا الأخير هو من يقرر إخطار النائب العام أو عدم إخطاره، إن لا يمكنها تحريك الدعوى العمومية، فهي لم تزود بصلاحيات الضبط القضائي.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد

أدى مصادقة الجزائر على الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ضرورة استحداث هيئات للوقاية والتصدي لظاهرة الفساد وأنشأ المشرع الديوان المركزي لقمع الفساد، كأداة فعالة لتعزيز وتكثيف دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. وهو جهاز مكمل للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و يختص بجانب مكافحة والقمع أو الردع بالجانب الوقائي. و الإشكالية التي تطرح ما الهدف من إنشاء هذا المركز أمام وجود هيئة وطنية لها نفس المجال؟

يمكن القول أنه يشكل لبنة جديدة في إنشاء و تعزيز أدوات مكافحة الفساد في الجزائر خاصة وأن إنشاء هذا الديوان كان نتيجة تعليمة رئيس الجمهورية في شهر ديسمبر 2009 المتعلقة بمكافحة الفساد.

### الفرع الأول : مهام الديوان وطبيعته القانونية:

تتمثل أهم مهامه في: أ/ مهام الديوان:

- جمع واستغلال كل معلومة تابعة لمجال اختصاصه وإجراء تحقيقات و البحث عن الأدلة حول الوقائع المتعلقة بالفساد وتقديم مرتكبها أمام النيابة العامة.
- تعزيز التنسيق مع باقي الأجهزة الرقابية في مجال الأمن المالي على غرار المفتشية العامة للمالية واللجان الوطنية للصفقات العمومية.
- تلقي الاخطارات واستغلال المعلومات من قبل المفتشية العامة للمالية ومصالح الشرطة.

### ب/ الطبيعة القانونية للمركز

نص على إنشاء المركز الأمر رقم 05-10 بغرض إضفاء المزيد من النجاعة في قمة الغش والفساد و يعد هذا المركز احد أهم هياكل مكافحة الفساد على مستوى الشرطة

<sup>1</sup> بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق جامعة وهران، 2013، ص165.

القضائية وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 426-11<sup>1</sup> حددت تشكيلة الديوان المركزي لقمع الغش وتنظيمه وكيفيات تسييره.

واحدث هذا المرسوم تعديلا في المواد 3 و8 و11 و18 و23 و بمقتضى هذا التعديل أصبح تابع لوزارة العدل ويتمتع بالاستقلالية العمل و التسيير وهذا حسب ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم رقم 426-11

- عدل ضباط و أعوان الشرطة القضائية و الموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان يعنون بموجب قرار مشترك بين وزير العدل و الوزير المعنى حسب ما نصت عليه المادة 08 من نفس المرسوم  
- يعين المدير بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل و تولى مهامه بنفس الشكل.

. ويختص الديوان بالضبطية القضائية و يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعين له مهامهم وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية<sup>2</sup> و يمتد اختصاصه المحلي في جرائم الفساد على كامل التراب الوطني.

ونقد انشأ هذا الديوان في إطار سعي الدولة إلى زيادة الجهود في مكافحة الفساد وبالتالي جاء ليدعم دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و كان دور الهيئة وقائي و دور الديوان قمعي<sup>3</sup>

أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للديوان و رغم التعديل و تميم القانون رقم 01-06 بالقانون 02-06 المؤرخ في 26 أوت 2006 و بالقانون رقم 19-11 المؤرخ في 2 أوت 2011 فان الطبيعة القانونية للديوان لم تتحدد و تركت للتنظيم و قد نصت المادة 24 مكرر من الأمر رقم 05-10 " ينشأ ديوان وطني لقمع الفساد يكلف بمهمة البحث والتحري عن الجرائم الفساد و تحدد تشكيلة الديوان و تنظيمه و كيفيات تسييره عن طريق التنظيم.

وقد صدر المرسوم رقم 426-11<sup>4</sup> الذي حدد تشكيلة الديوان و تنظيمه و كيفيات سيره و بالرجوع إلى المواد 1 و2 و3 من هذا المرسوم نجد أنها تضمنت طبيعة الديوان وخصائصه فهو يعتبر آلية مركزية و مؤسساتية للشرطة القضائية و من أهم مميزات الديوان:  
**الفرع الثاني : الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية و اختصاصته:**

نصت المادة 02 من المرسوم رقم 426-11 " الديوان مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم و معاينتها في إطار مكافحة الفساد" و عليه فالديوان

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 426-11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 ، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وكيفيات سيره، ج ر العدد 46 لسنة 2011

<sup>2</sup> الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم.

<sup>3</sup> حاجة عبد العالي، ص 502.

<sup>4</sup> المرسوم الرئاسي رقم 426-11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الغش و تنظيمه سيره، الجريدة الرسمية، العدد 46.

ليس بسلطة إدارية فهو لا يصدر آراء أو قرارات إدارية و إنما هو جهاز يمارس صلاحياتها تحت إشراف القضاء و بالتالي يضمن استقلاليته عن السلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

ما يميز الديوان تبعيته لوزارة العدل و هذا ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم رقم 426-11 " يوضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام يتمتع بالاستقلالية في عمله وتسييره".

و عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و هذا يعنى أنه لا يحق له التقاضي أمام الجهات القضائية المختصة و ليس له استقلال مالي و تم منحه فقط استقلالية العمل و التسيير و هو ما أكدته المرسوم 209-14 . بالنسبة للتشكيلة نصت عليها المواد من 06 إلى 09 و يتكون من ضابط و أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع و ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و أعوان عموميين ذوي كفاءة أكيدة في مجال الفساد.

و يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءة أكيدة في مجال مكافحة الفساد. أما تنظيم الديوان فتناوله المرسوم الرئاسي رقم 426-11 في المواد من 10 إلى 18 حيث أنه يتشكل من المدير العام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية بالإضافة إلى مديرتين. حيث نصت المادة 11 من نفس المرسوم على أن الديوان يتكون من ديوان و مديرية للتحريات و مديرية الإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام.

أما اختصاصات الديوان المركزي تقوم الفساد و كيفية سيره قام المشرع بتغطية النقص الذي يعتلي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تعد هيئة وقائية بدرجة أولى باستحداث مؤسسة رديئة و هي الديوان المركزي تقوم الفساد و قد اسند له المشرع مجموعة من الاختصاصات يغلب عليها الطابع القمعي و هي من اختصاصات تختلف عن تلك الموكلة للهيئة. و قد نصت المادة 05 من المرسوم 426-11 على أن الديوان يكلف بالخصوص بن

- جمع المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته ومركزة

استغلاله.

من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة حدد المشرع مجموعة من الشروط يجب توافرها عند التوظيف حيث نصت المادة 03 " تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام و في تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

<sup>1</sup> حاجة عبد العالی ، ص 503.

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
  - الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
  - الأجر ملائم بالإضافة إلى التعويضات الملائمة.
  - إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من أداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد".
- المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري:**

منذ إصدار قانون الوقاية من الفساد و مكافحته سنة 2006 شهدت الجزائر نشاطا جديا في إطار مكافحة الفساد الإداري تمثل أساسا في استحداث أجهزة رقابية جديدة متخصصة كالديوان المركزي لقمع الفساد، وتنصيب الهيئات المنصوص عليها قانونا كإهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

وكذا تفعيل دور الهيئات الرقابية الكلاسيكية بكافة أنواعها سواء الإدارية أو المالية أو السياسية أو القضائية و تعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد جاءت في هذا النطاق و سرعت و ساهمت إلى حد بعيد في تعزيز النظام المؤسسي لمكافحة الفساد الإداري وتدعيمه بمختلف الأجهزة والإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد الإداري، و من أهم التدابير التي تضمنتها التعليمات ضرورة التعجيل بتحديد تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي التي انتهت عهدتها القانونية، الاطراف في تنشيط دور كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية في مواجهة الفساد.

ويأتي اهتمام المشرع الجزائري ورئيس الجمهورية بتفعيل أجهزة الرقابة نظرا لأهمية الرقابة في حد ذاتها ودورها في مكافحة الفساد الإداري، فهي بمثابة صمام أمان، كما تعد الأداة الرئيسية في عملية الكشف عنه وتحديد حجمه، كما أن مهمتها تنصب أساسا على مكافحته والعمل على الحيلولة دون وقوعه.<sup>1</sup>

وتعد الرقابة من العناصر الأساسية للعملية الإدارية وقد تطورت أهميتها مع تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها والذي أدى إلى اتساع نطاق الإدارة العامة وكثرة التنظيمات الإدارية، وزيادة عدد العاملين بها، كما تطور دور الرقابة أيضا من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو الإداري يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة مع القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011 ص 265.  
<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010، ص 13.

- وبالتالي لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم الكلاسيكي والذي يقتصر على البحث عن الأخطاء بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الايجابية من عمله.<sup>1</sup>
- أما عن أهداف الرقابة فهي متعددة و متنوعة، كما عرفت تطورا تبعا لتطور دور الدولة ووظيفتها وهي كلها تصب في خانة التأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت، ويمكننا ذكر بعض الأهداف كما يلي:<sup>2</sup>
- 1- التأكد من التزام الإدارة بمبدأ المشروعية أثناء ممارسة أعمالها الإدارية.
  - 2- كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها ، و هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية.
  - 3- كشف الانحراف الإداري بمختلف صورته و الذي أصبح السمة الغالبة في مختلف الإدارات و المؤسسات العمومية.
  - 4- تحفيز الموظف على الأداء الجيد و الالتزام بالقوانين و التعليمات و هو الدور الجديد للأجهزة الرقابية و الذي لم يعد يركز على الجوانب السلبية في العمل فقط بل اتجه نحو تحفيز العاملين و شحذ هممهم و طاقاتهم من خلال إبراز أعمالهم الايجابية
  - 5- الوقوف على المشكلات و العقبات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها و العمل على إيجاد الحلول لها و معالجتها.
  - 6- التحقق من أن تنفيذ الخطط و السياسات في الأجهزة الإدارية قد تم بأقل جهد و تكلفة ممكنة و تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفاعلية و الحد من الإسراف و التبذير في الإنفاق العام.
  - 7- التنبيه إلى أوجه النقص و الخلل و القصور في التشريعات المعمول بها و اقتراح وسائل علاجية.
  - 8- التأكد من أن النفقات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة و بأقل قدر ممكن من الإجراءات البيروقراطية.

## المطلب الأول: الأجهزة الرقابية الإدارية على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 247-15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام :

من خلال الخطوات التشريعية الجديدة التي اقبل عليها المشرع الجزائري في الآونة الأخيرة يتضح جليا اهمية موضوع الرقابة في حماية المال العام ، ذلك أن الجزائر اليوم تواجه تحديات داخلية وخارجية في ضرورة اقامة نظام اداري ومالي ونظام استثمارات على كل مستوياته قائم على الرقابة ومحاربة الفساد، فالتقارير الدولية اليوم ترتب

<sup>1</sup> حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 21.

<sup>2</sup> عبد العزيز بن محمد بن سلطان الطيار دور الرقابة الداخلية في الوقاية من جريمة الاختلاس، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1997 ، ص 17.

الدول في درجات وفق معايير دولية تصب مجملها ضرورة التعاون الدولي لمكافحة الفساد بكل اشكاله، وليس من مصلحة الدولة الجزائرية أن تكون في ذيل هذه القوائم ناهيك على ضرورة محافظتها من الناحية الداخلية على حسب المال العمومي الذي بات ينخر في الاقتصاد ويستنزف في خزينتها بصورة غير مشروعة دون اليات لتشديد الرقابة.

### الفرع الأول : الرقابة الإدارية الداخلية.

من المسائل التي عرفت تغييرات جذرية بالنظر لما كان قائما في القانون الملغى الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم مسألة تغيير طبيعة الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، حيث تعرض المشرع الى الرقابة الداخلية من المواد 159 إلى 162 منه واهم ما تميز به هو احداث لجنة فتح تقييم الأظرفة، وقد عمد المشرع الجزائري إلى تعديل مهم سواء من الناحية الشكلية أو الوظيفية.

حيث أقر المشرع الجزائري في هذا النوع من الرقابة عن إلغاء حالة الفصل بين لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض وأدجهما في لجنة واحدة هي لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض المذكورة في المادة 160 منه، والتي تتولى في إطار ممارسة الرقابة الداخلية القيام بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة، أو الاعلان عن عدم جدوى الاجراء أو إلغاءه، أو إلغاء المنح المؤقت للصفق، مع العلم أن مسؤول المصلحة المتعاقدة هو من يملك صلاحية تحديد تشكيلة لجنة الاظرف وتقييم العروض وفقا للمادة 162 من المرسوم الرئاسي المذكور.

تتميز عضوية هذه اللجنة بجملة من الشروط تتمثل في الكفاءة كشرط للعضوية في اللجنة وفقا للمادة 160 من المرسوم الرئاسي، تبعية اللجنة إلى المصلحة المتعاقدة رغم أن ذلك يؤثر سلبا على فعالية اللجنة<sup>1</sup>، فيما لم يتم تحديد عدد اعضاء اللجنة حيث أوكل المسؤول المصلحة المتعاقدة سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار عدد الأعضاء، ويظهر ذلك من المادة 162 من المرسوم الرئاسي المذكور.

اما بالنسبة لمهام اللجنة فإنها تقوم بمهام حددها المرسوم في المادتين 71 و72، الا انها تصدر هذه اللجنة في هذا الشأن رأيا معللا وفي هذا الشأن يمكن أن نشير إلى أن استعمال المشرع عبارة "تقترح" بمعنى أنه يمكن للمصلحة المتعاقدة قبول الاقتراح أو رفضه وهذا ما يجعل دور هذه اللجنة استشاريا فقط لا تملك سلطة اتخاذ القرار. ونصت أيضا رفضه، من نفس المرسوم على أن هذه اللجنة ليست مكلفة على الإطلاق بمنح الصفقة العمومية (المادة 161)، بل تمارس عملا إداريا وتقنيا تقدمه للمصلحة المتعاقدة التي تبقى لها الصلاحية الكاملة في منح الصفقة، أو الاعلان عن عدم الجدوى أو إلغاءه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة. وهذا ما يفسر منح المشرع الجزائري حرية مطلقة وسلطة واسعة للإدارة والذي

<sup>1</sup> جلاب علاوة، (2014) نظام الرقابة على الصفقات العمومية قبل تنفيذها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.



من شأنه أن ينقص من فعالية هذه اللجنة التي تعتبر الخطوة الأولى للرقابة من مختلف أشكال التحايل والتلاعب.

بهذا الشكل فقد تم تقليص عدد اللجان والابقاء على لجنة واحدة تقوم بفتح الأظرفة وتقييم العروض التي تنشأ بموجب المادة 160 من المرسوم، ويمكن أن تسند الموظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة بعدما كان يترأس اللجنة منتخب من المجلس.

تقوم هذه اللجنة بفتح العروض في سجل خاص وتقييمها في سجل ثاني وبنفس طريقة القانون القديم. فيما تم الإبقاء على نفس تشكيلة لجنة للصفقات. لم يتناول المشرع في التنظيم الجديد لعمل و سير لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض و تمييز قانون الصفقات العمومية الجديد بالتنظيم الدقيق للعلاقة بين لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض مع مسؤول المصلحة المتعاقدة، حيث أعلن على أن هذه اللجنة ليست مكلفة على الاطلاق بمنح الصفقات العمومية، بل تمارس عملا إداريا و تقنيا تقدمه للمصلحة المتعاقدة التي تبقى لها الصالحية الكاملة في منح الصفقة، أو الاعلان عن عدم الجدوى، أو إلغاء الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت<sup>1</sup>، وفي الصدد اكتفى بتكليف مسؤول المصلحة المتعاقدة بتنظيمها بموجب مقرر حسب ما نصت عليه المادة 162 التي جاء فيها ما يلي " يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض و قواعد تنظيمها و سيرها و نصابها في إطار الاجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بهما".

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الخارجية.

قام المشرع اذن وبموجب القانون الجديد بإعادة هيكلة هيئات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية وطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 247-15<sup>2</sup> المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، نجد أنه قد خصص المواد من 165 إلى 190 للرقابة الخارجية، حيث أنغي نهائيا نظام اللجان الوطنية الذي كان قائما في القوانين السابقة واستبدله باللجان الجهوية مع الإبقاء على اللجان القطاعية والولائية والبلدية للصفقات العمومية فضلا على اللجان التابعة للمصالح المتعاقدة، وهذا من أجل التخفيف من تركيز الرقابة الذي كان على مستوى اللجان الوطنية.

أكدت التعديلات على أهمية إدماج اللجنة الوزارية للصفقات في اللجنة القطاعية للصفقات وإلغاء اللجان الوطنية وذلك فيما يتعلق بالرقابة الخارجية للصفقات وإنشاء لدى وزير الداخلية لجنة متخصصة للرقابة الخارجية التي تكسي طابعا سريا علاوة على إنشاء لجان جهوية لدراسة صفقات المصالح الخارجية الجهوية لبعض الإدارات المركزية.

<sup>1</sup> خضري حمزة، (2015)، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد "مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول"التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، يوم 17 ديسمبر، جامعة بسكرة.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 247-15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ج 1 ر، عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر 2015.

تتمثل هذه اللجان في:

1. رقابة الوصاية: وتتمثل في مسؤولية الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعنى. في هذا الصدد أحد المشرع يجعل من سلطة الضبط المستقلة إحدى الهيئات الوصائية التي تلتزم المصلحة المتعاقدة إرسال تقريراً إليها وهو ما يعبر يطرح إشكالات في طبيعة هذه السلطة من جانب نوع الرقابة.
  2. لجنة الصفقات المكلفة بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية وتم تحديد تشكيلتها وفقاً للمواد 166 و 167 من المرسوم 15-247 السالف الذكر.
  3. اللجنة الجهوية للصفقات تتشكل من الوزير المعنى أو ممثله ممثل المصلحة المتعاقدة، ممثلين عن وزارة المالية، ممثل عن الوزير المعنى بالخدمة، ممثل عن وزارة التجارة
  4. لجنة أو لجان حصرية موضوعة لدى وزارة الدفاع التي تحدد تشكيلتها من الوزارة ذاتها.
  5. لجنة صفقات للمؤسسات العمومية الوطنية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري والمحددة تشكيلتها في المادة 172 من المرسوم 15-247 السالف الذكر .
  6. اللجنة البلدية لصفقات (المادة 174 من المرسوم الرئاسي).
  7. لجنة صفقات المؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة الوطنية العمومية (المادة 175 من المرسوم الرئاسي).
  8. لجنة قطاعية للصفقات تحدث لدى كل دائرة وزارية (المادة 179 من المرسوم الرئاسي).
- إن اللجان الرقابية التي تم إنشائها لحد الآن اثني عشر (12)، لجنة وكانت كلها بموجب قرار وزاري تتمثل في :
- اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة الصناعة والمناجم
  - اللجنة القطاعية للصفقات العمومية لوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
  - اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة الأشغال العمومية
  - اللجنة القطاعية لصفقات وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري
  - اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة المالية
  - لجنة القطاعية للصفقات العمومية لوزارة التجارة.
  - اللجنة القطاعية للصفقات العمومية لوزارة السكن والعمران والمدينة .
  - اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي .
  - اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة الثقافة.
  - اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة الداخلية والجماعات المحلية .
  - اللجنة القطاعية للصفقات لوزارة التكوين والتعليم المهنيين.
  - اللجنة القطاعية للصفقات العمومية لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.

### الفرع الثالث: سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق.

أدرج المشرع الجزائري في المرسوم 15-247 المنظم للصفقات العمومية، إحداث هيئة وطنية مستقلة تحت عنوان "سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام" والتي وضعها تحت وصاية وزير المالية. منح المشرع هذه السلطة صلاحية السهر على تطبيق سياسة وإعداد وإبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي تبرمها على التوالي المصالح المتعاقدة والسلطات المفوضة، وتعد هذه الهيئة إضافة للأجهزة الرقابية الموجودة من قبل في إطار الصفقات العمومية، وكان القصد من انشائها هو إقامة نظام رقابي آخر، ناهيك عن اللجان الأخرى التي تضمن هذه العملية على عدة مستويات . اختصاصات سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

تتولى هذه السلطة عدة مهام من أهمها إعداد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ومتابعة تنفيذه . وتصدر هذه السلطة رأيا موجهًا للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية ولجان التسوية الودية للنزاعات والمتعاملين الاقتصاديين. كما تتولى أيضا إعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وهو ما اسند المشرع لها كصلاحيات، بالإضافة إلى كونها القائمة بتقديم المبادرة لكل برامج التكوين وترقيته في مجال الصفقات العمومية، زيادة على تحليل المعطيات المتعلقة بالجانبين الاقتصادي والتقني للطلب العمومي وتقديم توصيات للحكومة، وكذا التدقيق أو تكليف من يقوم بالتدقيق في إجراءات إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وتنفيذها بناء على طلب من كل سلطة مختصة، وإقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية والهيئات الدولية المتدخلة في مجال الصفقات العمومية. ويتعلق الأمر عموما بإصلاح تأطير ومراقبة إبرام الصفقات العمومية بهدف التحكم في تسيير الصفقات العمومية.

حيث تعد بمثابة الآليات القانونية للممارسة الرقابة، حيث تشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات، وقد كلفت بعدة صلاحيات وفقا للمادة 213 من المرسوم الرئاسي التي حددت بوضوح المهام فيما يلي:

- إعداد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .
- متابعة عملية تنفيذ الصفقات.
- توجيه آراء للمصالح المتعاقدة والهيئات الرقابية ولجان الصفقات العمومية، ولجان التسوية الودية للنزاعات والمتعاملين الاقتصاديين.
- إعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات
- المبادرة ببرامج التكوين وترقية التكوين في مجال الصفقات .
- إجراء إحصاء اقتصادي للطلب العمومي سنويا.
- تحليل المعطيات المتعلقة بالجانبين الاقتصادي والتقني للطلب العمومي.

- تقديم توصيات الحكومة.

- تشكيل مكان للتشاور في إطار مرصد للطلب العمومي.

- التدقيق أو التكليف بمن يقوم بالتدقيق في إجراءات إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وتنفيذها بناء على طلب بناء على كل سلطة مختصة.

- البت في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع متعاملين متعاقدين أجنب.

- تسيير واستغلال نظام المعلوماتية للصفقات العمومية.

- إقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية والهيئات الدولية المتدخلة في مجال

الصفقات وتفويضات المرفق العام.

ما يميز حمل هذه الاختصاصات هو تغليب الطابع الرقابي لها على الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بالتنسيق والتعاون أولا مع الوزارة الوصية ثم مع باقي الهيئات الرقابية التي أنشئت في المجال. غير أنها تنفرد بخصوصية رقابية وهي رقابتها في نفس الوقت على الصفقات العمومية وعلى تفويض المرفق العام كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام خاصة الصناعي والتجاري وهذا على خلاف باقي الهيئات الرقابية الأخرى التي تكتفي بالرقابة على الصفقات العمومية لوحدها دون تفويض المرفق العام ومنحها أيضا صلاحية استثنائية في مجال تسوية المنازعات التي تتم نحو الخارج.

أن عملية الضبط في إطار حماية المال العام وان اوكلت إلى سلطة ضبط مستقلة لا يعنى

اطلاقا انسحاب الدولة من اداء مهامها ولكن يبقى دورها تصحيح بعض ضوابط السوق

على غرار باقي الهيئات الأخرى المشابهة في المجالات، بواسطة هيئات الضبط والإشراف<sup>1</sup>

الاقتصادية، وهذا انما يندرج في صلب المفهوم المادي للضبط الذي يقوم على إعادة

التوازن إلى الأسواق بالمحافظة على المنافسة الحرة والنزاهة من جهة<sup>2</sup> وحماية المال العام

من جهة أخرى وبالتالي المحافظة على المصلحة العامة في مجال الصفقات العمومية

**المطلب الثاني: الأجهزة المختصة بالرقابة المالية:**

لا يقل دور أجهزة الرقابة المالية أهمية عن هيئات الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد

عموما و الفساد الإداري خصوصا باعتبار أن هذه لهذا الأخير شقا ماليا يجب مكافحته، و

يقصد بالرقابة المالية "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف

الكامل عن الانحرافات و، مدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة.<sup>3</sup>

و تتمثل أهدافها الأساسية في ثلاث نقاط:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ZOUAIMIA (Rachid), (2005), Les autorités de régulation indépendante, dans le secteur financier en Algérie, Edition distribution Houma, p85.

<sup>2</sup> BRACONNIER (Stéphane), (2015) (Droit public de l'économie, THEMIS DROIT, PUF, Paris p11

<sup>3</sup> أحمد أبو دية و آخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، مطبعة تكنوبرس، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص35، مرجع سابق، ص80.

<sup>4</sup> حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص129.

1- هدف سياسي : وهو التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية وهو ما يعنى استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها و جباية الإيرادات حسب الأنظمة و القوانين.

2 - هدف مالي : و يتمثل في التحقق من صحة الحسابات و سلامة التصرفات و الإجراءات المالية و كشف الانحرافات و الأخطاء المالية والاختلاسات، هذا بالإضافة إلى مراقبة الأداء وفقا للأهداف الموضوعة و بالتالي مراقبة الترشيد في الإنفاق

3- هدف إداري: و هو التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة.

أما صور الرقابة المالية فهي متعددة منها الرقابة المالية السابقة، و الرقابة المالية المعاصرة التنفيذ، و كذا الرقابة المالية اللاحقة، كما تقسم الرقابة المالية إلى رقابة مالية خارجية و أخرى رقابة مالية داخلية.

### الفرع الأول : المراقب المالي :

يتولى المراقب المالي عملية الرقابة السابقة على الصفقات التي يلتزم بها و هي إحدى صور الرقابة المالية القبلية تتم قبل تنفيذ العمليات المالية و ذلك بهدف منع الخطأ قبل وقوعه أو التجاوز في الإنفاق و التأكد من أن العمل المالي يتم بشكل صحيح أي التحقق من الشرعية المالية للالتزام بالنفقات العامة.

و على الرغم من أنها (الرقابة المالية) تعتبر عامل من العوامل المسببة للبيروقراطية الإدارية و وهذا لكثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعمليات الإنفاق، الأمر الذي يترتب عليه بطئ سير العمل الإداري في المؤسسات و الإدارات العامة، إلا أنها تعتبر من أهم الآليات الرقابية فعالية لمكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية ، وهذا ما دفع رئيس الجمهورية في تعليمته رقم 03 لسنة 2009 إلى التأكيد على دور المراقب المالي في محاربة الفساد بمختلف صورته، إلا أنه شدد أكثر على مسألة الفساد في الصفقات العمومية، وذلك من خلال تطبيق إجراءات جديدة تسمح للمراقبين الماليين بأداء دور الملاحظ الفاعل والمبادر بتحويله ما يسوغ له فحص جميع إجراءات القيام بالنفقات ذات الصلة بالصفقات العمومية .<sup>1</sup>

### أولاً : مهام المراقب المالي الرقابية ذات العلاقة بالفساد الإداري :

نشير بداية أن اختصاصات المراقب المالي الأساسية تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية وتجد مصدرها القانوني في القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم وخاصة المادة 58 منه، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 380 /11 المؤرخ في 2011/02/21

<sup>1</sup> انظر : تعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المؤرخة في 13 /12/ 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

المتعلق بمصالح المراقبة المالية ويدير مراقب مالي مصلحة المراقبة المالية بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين تحت سلطة المدير ويتم تعيينه من قبل وزير المالية ويقوم المراقب المالي بدورين أساسيين في مجال مكافحة الفساد المالي والإداري هما :

- الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

- رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق.

وتقد بينت المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/ 90 المعدل والمتمم على

أن الغاية من ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة تتمثل فيما يلي :

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعديل رفض

التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة

الوثيقة. تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي. - إعلام وزير المالية شهريا بصحة

توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة هذا وقد أحالت

المادة 59 من نفس القانون أعلاه إلى التنظيم لتحديد مهام أخرى للرقابة المالية على

414 المعدل والمتمم والذي حددت المادة 05 منه قائمة / النفقات وبالفعل صدر المرسوم رقم

92 مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع

عليها وهي:

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى

المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية

المعدنة خلال السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، كما تخضع كذلك التأشيرة المراقب المالي

الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار (المادة 06/ 414 من المرسوم رقم 414/92)

كما توسع أيضا المشرع في قائمة العمليات المالية التي تتطلب تدخل ورقابة المراقب المالي

والتي تتطلب منح التأشيرة كما يلي:<sup>1</sup>

- كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود

عندما لا يتعدى المبلغ، المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية المتعلق

بمصالح المراقبة المالية .

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل للاعتمادات

المالية

<sup>1</sup> المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 414/ 92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج ر ج ج عدد 82 لسنة 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، ج ر ج ج عدد 67، لسنة 2009



- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية  
ثانيا : كيفية سير الرقابة المالية وآثارها:

يجب على الأمر بالصرف قبل إحالة النفقة للتأشير عليها من طرف المراقب المالي إعداد استمارة الالتزام الملائمة والتي يحدد نوعها الوزير المالية، ويجب أن ترفق هذه الاستمارة بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات، هذا ويجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة السابقة في أجل أقصاه عشرة أياما<sup>1</sup> وتسري هذه الآجال ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية الاستمارة الالتزام وحسنا فعل المشرع عندما ألغى الفقرة الثانية من المادة 14 بموجب التعديل الجديد<sup>2</sup> والمتعلقة بإمكانية تمديد آجال فحص ودراسة ملفات الالتزام إلى عشرين يوما في حالة تعقيدها، الأمر الذي كان يتسبب في بقاء الإجراءات وتعطيل العمليات الإدارية بسبب تأخر المراقب المالي في فحص الالتزام.

ويحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد هذا التاريخ بمقرر من وزير المالية ، غير أنه تبقى تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي تقوم بها الولاية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسيرها<sup>3</sup> هذا وتحتم وفقا للمادة 10 من المرسوم رقم 374/09 رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية الواردة في المادة 09 المذكورة أعلاه. وتكون الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به حسب كل حالة موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي ويترتب على الرفض المؤقت الصريح والمعلل إيقاف سريان الآجال المنصوص عليها في المادة 14 أعلاه (آجال دراسة وفحص الالتزام) هذا وتعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في هذا إطار، وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة.

### الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية :

بعدما تطرقنا لهيئات الرقابة الداخلية ننتقل إلى دراسة أجهزة الرقابة الخارجية وهي تلك الممارسة من طرف وزير المالية عن طريق جهاز التفتيش المالي وتم إحداث المفتشية العامة للمالية لهيئة الرقابية الدائمة بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 و هو تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وقد حدد اختصاصها في بداية الأمر بموجب المرسوم رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 ثم أعيد تنظيمها وتحديد صلاحياتها بموجب ثلاث

<sup>1</sup> المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، ج ر ج ج عدد 67، لسنة 2009.

<sup>2</sup> نفس المرسوم.

<sup>3</sup> المادة 17 من نفس المرسوم.

مراسيم تنفيذية جديدة كلها نشرت في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 2008/09/07 حيث حددت صلاحياتها بموجب المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 .  
و الذي وسع من صلاحيات المفتشية العامة للمالية و مجال تدخلها الذي يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و كذا المرسوم التنفيذي رقم الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، هذا وقد أعاد تنظيمها المشرع أيضا في سنة 2009 و 2010 و هو ما سنتناوله في حينه و سنحاول خلال هذا الجزء من الدراسة تتبع دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد بمختلف صورته وخاصة الإداري منه، والذي لن يتأتى إلا بالتطرق إلى العناصر التالية بصلاحيات المفتشية العامة للمالية أولا، قواعد سير الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية ثانيا.

### أولا: صلاحيات المفتشية العامة للمالية في مجال مكافحة الفساد الإداري:

تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مكافحة الفساد بواسطة مهامها الرقابية المذكورة في المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272 / 08<sup>1</sup> او يمكن إجمال الصلاحيات الرقابية فيما يلي:

أ- الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي: نقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 مجال هذه الرقابة و الهيئات المعنية بها كما يلي:

- تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تمارس الرقابة أيضا على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني."

ب- الرقابة على استعمال الموارد:

هذا و في سبيل قيام المفتشية العامة للمالية بمهامها الرقابية دعمها المشرع الجزائري بعدة آليات تستطيع بواسطتها أداء دورها على أكمل وجه، و تطبيقا لهذا تقوم المفتشية العامة للمالية بما يلي:

1- رقابة تسيير الصناديق و فحص الأموال و القيم و السندات والموجودات من أي نوع و التي يجوزها المسيرين أو المحاسبون.

2- التحصل على كل سند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها هيئة رقابية و أية خبرة خارجية

3- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، عدد 50 لسنة 2008 .

4- القيام في الأماكن بأي بحث أو إجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

5- الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها

6- التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

7- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة. وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون.

### ثانيا : الآثار المترتبة على مهام المفتشية العامة للمالية الرقابية :

وفقا للمادة 07 من المرسوم 272/08<sup>1</sup> عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة يطلب مسؤولوا الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بأعمال تبيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخرا أو اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون المذكورون في الفقرة أعلاه ، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد ونفس الأحكام والآثار تسري في حالة عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بها، والذي من شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلا المادة هذا وعند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية الحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة، وعلى أي حال يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد وفقا للمادة 09 من المرسوم 272/08.

ثالثا : قواعد سير الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية : نشير بداية إلى أنه تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات والجهات المذكورة في هذا وقد أنشأ المشرع بموجب المرسوم المذكور الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، ثلاث هيئات أنيط لها مهمة الرقابة وهي :

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ، عدد 50 لسنة 2008 .

- 1- الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم: ويديرها مراقبون عامون للمالية - المادة 04 من المرسوم 273/08
- 2- بعثة تفتيش<sup>1</sup>: وهي وحدات عملية ويديرها بمديرو بعثات المادة 04 من المرسوم 273/08
- 3- فرق تفتيش: فرق الرقابة ويديرها مكلفون بالتفتيش وعددهم 130 المادة 12 من المرسوم 273/08 هذا ويكون المفتشون ملزمون بما يلي أثناء أداء مهامهم:
  - 1) - تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبته
  - 2) - المحافظة في كل الظروف على السر المهني
  - 3) - القيام بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة
  - 4) - تقديم تقرير كتابي عن معينتهم مع الإشارة إلى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته.

هذا وقد أنشأ المشرع مفتشيات جهوية للمفتشية العامة للمالية، وهذا على مستوى الولايات التالية: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران أما عن كيفية سير وعمل المفتشية العامة للمالية فقد بيّنتها المادة 14 من المرسوم 273/08 بالتفصيل .

**الفرع الثالث : مجلس المحاسبة.**

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاهها المشرع أهمية وذلك بالنص عليها في الدستور حيث أنطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 والذي أعطى له بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني<sup>2</sup> إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته كما جرد من الاختصاصات القضائية<sup>3</sup>، ثم قام المشرع سنة 1995 بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 1995/07/17 في ذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني<sup>4</sup> واستجابة لتعليمات رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، المرجع السابق .

<sup>2</sup> علاق عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.109

<sup>3</sup> حمزة خضري، "الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية"، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2009، ص.59.

<sup>4</sup> نفس المرجع ، ص 60.

المحاسبة في مجال محاربة الفساد تدخل المشرع سنة 2010 و عدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 1<sup>1</sup>: 10/02 وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

### مظاهر استقلالية جهاز مجلس المحاسبة وفقا للتشريع الجزائري

تتمثل مظاهر استقلالية جهاز مجلس المحاسبة في الضمانات العضوية التي اقرها المشرع من خلال إعداده للنصوص القانونية التي تكرر استقلالية مجلس المحاسبة الفعلية، كهيئة عليا للرقابة المالية (المطلب الأول)، والضمانات الوظيفية من خلال الصلاحيات والمهام المخولة للجهاز لممارسة الرقابة على أموال الدولة بكل حياد ودون التأثير عليه من جهة أخرى (المطلب الثاني).

#### أولاً: الاستقلالية العضوية لمجلس المحاسبة

إن استقلالية جهاز مجلس المحاسبة لا تكون إلا إذا توافرت ضمانات تجعله يمارس الرقابة المالية بكل حرية، من خلال توفر ضمانات استقلالية أعضائه وهذا ما جاء به الأمر رقم 95-23 (الفرع الأول)، والضمانات القانونية للاستقلالية في ظل القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

#### أ: الضمانات العضوية لاستقلالية مجلس المحاسبة:

نقد خص المشرع قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي، وهذا من خلال صدور الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، والذي يحدد حقوقهم وواجباتهم، وينظم مساهمهم الوظيفي.

#### أ- 1: الاستقلالية في التعيين:

تطبيقا لما جاء به الأمر 95-23 السالف الذكر، فان رئيس مجلس المحاسبة يعين بمرسوم رئاسي<sup>2</sup>، بالإضافة إلى تعيين نائب رئيس مجلس المحاسبة<sup>3</sup> ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، كما يعين الناظر العام والنظار المساعدون من بين قضاة مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس الحكومة<sup>4</sup>.

إن تعيين أعضاء مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي، يجعل من الجهاز غير مستقل عن باقي أجهزة الدولة أو الوزارات، فمجلس المحاسبة يتبع لرئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية ومسؤول أمامه مباشرة عن نتائج أعماله، إلا أن هذه التبعية لا تمس باستقلاليته عن الأجهزة التنفيذية التي تخضع لمراقبته، فعلاقة مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية علاقة

1 الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26 المعدل والمتمم للقانون رقم 95/20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج، عدد 56، 2010.

2 المادة 03 من - الأمر رقم 23 - 95 المؤرخ في 26 غشت سنة 1995 والمتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة

3 المادة 04 من نفس المرجع.

4 المادة 05 من نفس المرجع.

وظيفية في إطار وحدة وظيفة الدولة ككل، وليست علاقة تسلسلية كما هو الحال في التسلسل الإداري، إنها تبعية خاصة في إطار تكامل وظائف الدولة، فتبعية مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تمكن هذا الجهاز من الابتعاد على هيمنة الهيئات التنفيذية أي الوزارات من ناحية وضمان حياده واستقلاله في ممارسة اختصاصه التي يستمدّها من الدستور والقوانين.

هذا ما يجعل نشاطه ذا فعالية في ردع المخالفات ، لان المجلس يقدم إلى رئيس الجمهورية توصيات ضمن تقرير سنوي عن نتائج أعمال المراقبة التي أجراها المجلس أثناء السنة أو في شكل تقارير دورية على مدار السنة حول القضايا العامة التي تستدعي خطورتها سرعة اطلاع رئيس الجمهورية عليها أو القيام بدراسة الملفات المتعلقة بالتنظيم والتسيير والمراقبة المالية التي يحيلها رئيس الجمهورية على المجلس ليبيدي رأيه حولها .<sup>1</sup>

أ- 2 : الاستقلالية من حيث الحقوق والواجبات:

يضمن مجلس المحاسبة، احترام حقوق قضاة المجلس، وقيامهم بالتزاماتهم، فهم محاطون بحماية خاصة وبامتياز قضائي، ولا يمكن إخضاعهم أثناء ممارستهم لمهامهم لأي جهة أخرى أو هيئة سوى سلطة القانون، ومن خلال ما جاء في المادة 39 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة تحدد بنص خاص غير القانون الأساسي للقضاء<sup>2</sup>، ونصها كالتالي: « تحدد حقوق قضاة مجلس المحاسبة وواجباتهم في قانون أساسي بموجب أمر».<sup>3</sup>

وقد خص قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي يتمثل في الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، والذي يحدد حقوقهم وواجباتهم، وينظم مسارهم الوظيفي، وهذا طبقا للمادة الأولى من هذا الأمر.

ب: الضمانات القانونية لاستقلالية مجلس المحاسبة:

بالرغم من أن الدساتير الجزائرية نصت على إنشاء مجلس المحاسبة إلا أنها لم توضح مدى استقلالية هذا الجهاز، إلا أن كل القوانين الصادرة منذ 1980 إلى غاية آخر قانون لسنة 1995، نصت صراحة على استقلالية مجلس المحاسبة.

ب- 1: الضمانات القانونية لاستقلالية مجلس المحاسبة في ظل الدساتير:

تطرقت الدساتير الجزائرية إلى إنشاء جهاز مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة المالية دون أن توضح مدى استقلاليته عن الأجهزة التنفيذية الخاضعة لرقابته، فالدستور 1963 لم ينص على إنشاء جهاز للرقابة المالية، إلا أن دستور 1976 كرس فصلا كاملا لوظيفة الرقابة تضمن مادة تنص على تأسيس مجلس المحاسبة، دون التطرق ولو بالإشارة إلى استقلالية هذا الجهاز عن الأجهزة الأخرى التي تخضع لرقابته ونصها كالتالي: « يؤسس مجلس المحاسبة

<sup>1</sup> علي زغود ، المرجع السابق، ص 165.

<sup>2</sup> خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 177.

<sup>3</sup> المادة 39 من الأمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.



مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها».<sup>1</sup>

أما دستور 1989 وبالرغم من توجه الجزائر إلى نظام التعددية واقتصاد السوق، حرص المشرع خلاله على إبقاء أجهزة الرقابة وهذا للمحافظة على كيان الدولة وأموالها، فنصت المادة 160 منه على تأسيس مجلس المحاسبة دون توضيح مدى استقلالية هذا الجهاز وجاءت كما يلي: «يؤسس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً، ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية.  
يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة، وعمله وجزاء تحقيقاته».<sup>2</sup>

أما بالنسبة لدستور 1996 فنص

على تأسيس مجلس المحاسبة دون أن يشير إلى مسالة استقلالية مجلس المحاسبة عن الأجهزة الأخرى، الخاضعة لرقابته وهذا ما نصت عليه المادة 170 منه: «يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله جراء تحقيقاته».<sup>3</sup>

إلا أن الاستثناء جاء من خلال دستور 2016 الذي نص صراحة على استقلالية مجلس المحاسبة وهذا ما نصت عليه المادة 192 منه: «يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك الأموال التجارية التابعة للدولة...».<sup>4</sup>

## ب2: الضمانات القانونية للاستقلالية في ظل القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة:

إن القوانين الصادرة من طرف المشرع، والتي نظم من خلالها مجلس المحاسبة أقرت باستقلالية هذا الجهاز، فنص قانون 80-05 صراحة على استقلالية هذا المجلس من خلال ما يلي «يتمتع مجلس المحاسبة باستقلالية التسيير»<sup>5</sup> كما أبقى قانون 90-32 على استقلالية مجلس المحاسبة، رغم تقليص دوره الرقابي من خلال نزع الاختصاص القضائي منه، فنص على ما يلي: «مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقاً لأحكام الدستور...».<sup>6</sup>

وأقر الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، باستقلالية المجلس

بالنص على ذلك كالآتي: «... وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضماناً للموضوعية والفعالية في أعماله»(2).

<sup>1</sup> المادة 190 من القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1980 يتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 يتعلق بنشر تعديل الدستور، السالف ذكره.

<sup>3</sup> المادة 170 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، يتعلق بتعديل الدستور، السالف ذكره.

<sup>4</sup> المادة 192 من القانون رقم 16-01، يتضمن تعديل الدستور، السالف ذكره.

<sup>5</sup> المادة 11 من القانون رقم 80-05، يتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>6</sup> المادة 01 فقرة 01 من القانون رقم 90-32، المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، السالف ذكره.

فاستقلالية مجلس المحاسبة ضرورية، مقابل المهام الموكلة له، دون التأثير أو التبعية الجهات أخرى.

#### ثانيا: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لمجلس المحاسبة

تتمثل مظاهر الاستقلالية الوظيفية لمجلس المحاسبة، في الصلاحيات المخولة له، الممارسة الرقابة على أموال الدولة، وهذه الصلاحيات تتمثل في صلاحيات قضائية وصلاحيات إدارية.

#### أ: الصلاحيات الإدارية لجهاز مجلس المحاسبة:

نصت كل القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة على الصلاحيات الإدارية، بدءا من قانون 80-05 إلى غاية قانون 95-20، وهي لا تقل أهمية عن الصلاحيات القضائية في عملية الرقابة، فهي تهدف إلى مراقبة نوعية التسيير ورقابة تنفيذ الميزانية.

أ- 1 رقابة نوعية التسيير: يمارس مجلس المحاسبة رقابة نوعية التسيير على مختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته من حيث تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها.

وهذه الرقابة تمارس وفق إجراءات أساسية تمر عبر ثلاث مراحل هي إجراء التحقيق واعداد تقرير الرقابة ثم المصاغة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية وأخيرا المداولة والتقييم.

#### 1- إجراء التحقيق واعداد الرقابة:

يقوم في هذه المرحلة رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر عن طريق أمر يحدد فيه طبيعة الرقابة الواجب إنجازها ونطاقها والسنوات المالية واجل إيداع التقرير، وبعد الانتهاء من عملية التحقيق يجرر المقرر تقريرا يدون فيه نتائج الرقابة ويعرض فيه كل الوقائع والأدلة الكافية لتبرير اقتراحاته وملاحظاته ضمن التقرير، وفي الأخير يقوم بالتوقيع على هذا التقرير ويرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته والمصاغة عليها.<sup>1</sup>

#### 2- المصاغة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية:

تجتمع التشكيلة المختصة، وتقوم بدراسة التقرير والمصاغة عليه، ليبلغ بعد ذلك إلى الهيئات المعنية، لتقوم بالاجابة على ما ورد فيه من ملاحظات، في اجل يحدده مجلس المحاسبة، ويمكن تمديد الآجال من طرف رئيس الغرفة، الذي لا يتجاوز ثلاثون (30) يوم.

#### 3- المداولة والتقييم:

بعد تلقي الاجابات حول التقرير من طرف الهيئة المعنية بالرقابة، تجتمع التشكيلة من جديد وتدرس التقرير على ضوء ما أسفرتة النقاشات من توضيحات، تضبطها بشكل نهائي بالتوصيات والاقتراحات التي تساهم في تحسين فعالية ومردودية التسيير.

وفي الأخير يقوم المقرر بإعداد وتحضير مذكرة التقييم النهائية، ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها والتأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يقدمها بشكل رسمي إلى

<sup>1</sup> امجوج نوار، المرجع السابق، ص 136.

مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التابعة لها تلك الهيئات.<sup>1</sup>

### - النتائج المترتبة على رقابة نوعية التسيير:

تعتبر الرقابة على نوعية التسيير رقابة إدارية وليست قضائية، فالنتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، فمجلس المحاسبة يقوم بتقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة،<sup>2</sup> وقد يكشف مجلس المحاسبة عند قيامه بعملية المراقبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها والتكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، وإنما تقتضي استعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية، وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها والجهات التي ترسل إليها كالتالي:

#### 1- رسالة رئيس الغرف:

يضطلع بها رئيس الغرفة والهيئات والمصالح التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها الوصية بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأمالك تلك الهيئات وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.

حدد المشرع الجزائي استعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية، وفي حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العامة من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة الاسترجاعها.<sup>3</sup>

#### 2- المذكرة الاستعجالية:

يستعمل هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة والفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات الوصية لها، بينما المذكرة الاستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى فهي توقع من طرف رئيس مجلس المحاسبة وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة.<sup>4</sup>

#### 3- المذكرة المبدئية:

هي رسالة يطلع رئيس مجلس المحاسبة بموجبها السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية،

<sup>1</sup> امجوج نوار، المرجع السابق، ص 137

<sup>2</sup> المادة 73 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>3</sup> المادة 24 و25 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>4</sup> المادة 47 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، ويتعين على السلطات المعنية أن تعلم بالنتائج التي تخصصها لمذكراته<sup>1</sup>

#### 4- التقرير المفصل:

يستعمل التقرير المفصل من طرف مجلس المحاسبة في حائتين هما:

- إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات.

تصادق التشكيلة المختصة على تقرير مفصل، وتدون فيه جميع الوقائع ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط، ويرسل رفقة عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة.<sup>2</sup>

- إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20.

تصادق التشكيلة المختصة على تقرير مفصل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.<sup>3</sup>

#### 5- التقرير السنوي :

يعد من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه، فهو يعتبر وسيلة لتمكين الحكومة من الوقوف على حقيقة النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية، لتصحيحها وتفاديها في تنفيذ الميزانية المقبلة، كما يعتبر وسيلة هامة لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها.

ويرسل التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني وينشر كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية<sup>4</sup>

#### أ- 2 : الرقابة على تنفيذ الميزانية:

تتكون الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات المحددة سنويا بموجب قانون المالية وتنقسم إلى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز، وتخضع في نهاية السنة المالية إلى تقييم يعده مجلس المحاسبة من خلال ما يسمى بالتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لضبط الميزانية، فمن خلال هذا التقرير يتأكد المجلس من مدى مطابقة الأموال المنفقة مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ ميزانية التسيير.

<sup>1</sup> المادة 26 من الأمر رقم 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>2</sup> المادة 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 26 الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

<sup>3</sup> المادة 44 و 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>4</sup> المادة 16 من الأمر رقم 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

كما يتأكد من حسن استعمال الاعتمادات والمساعدات المالية، والامتثال لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لا سيما فيما يخص شرعية العمليات والترخيص بها، وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية، والالتزامات الخاصة بها وكل عمل يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.

وتسهيل مهمة أجهزة الرقابة المالية، يتوجب على الهيئات المكلفة بتحضير إعداد الميزانية أن تتبع شكلا معيناً وبالتفصيل عند وضع وثيقة ميزانية التسيير، لتسهيل مراقبة لعمليات المالية المتعلقة بهذه الميزانية.<sup>1</sup>

#### ب: الصلاحيات القضائية لجهاز مجلس المحاسبة:

يعتبر هذا الاختصاص الأهم في العملية الرقابية لمجلس المحاسبة، فيباشر عملية الرقابة القضائية عن طريق تقديم الحسابات ثم مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وأخر عمل في العملية الرقابية القضائية هو رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

#### ب. 1 : تقديم الحسابات:

تعد عملية تقديم الحسابات من العمليات البالغة الأهمية في المراقبة القضائية لمجلس المحاسبة، إن تقع على عاتق الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة بشكل دوري ومنظم.

فيتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء، وبنفس الطريقة يقوم الأمين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية، في الآجال القانونية المحددة وهي ثلاثون يوليو (30 يوليو) من السنة الموالية للميزانية المقفلة وهذا حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 الذي يحدد انتقالية الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.<sup>2</sup>

وينجر عن التأخير في تقديم الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية عقوبة يسقطها مجلس المحاسبة متمثلة في إصدار غرامات في حق المحاسبين والأمرين بالصرف المقصرين، مع إمكانية إرسال أمر بتقديم الحساب في الآجال التي يحددها لهم.<sup>3</sup>

يعين المحاسبون العموميون من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته، وتحدد كفاءات تعيينهم أو اعتمادهم عن طريق التنظيم، فالمحاسبون العموميون بصفتهم المشرفون مباشرة على تنفيذ العمليات المالية، ملزمين بمسك ثلاثة أنواع من الحسابات

<sup>1</sup> بلقرشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 68 و70.

<sup>2</sup> نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة على ما يلي: يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة».

<sup>3</sup> المادة 15 من الأمر 10-02 معدل ومتمم للأمر 20-95 مؤرخ في 17 يونيو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 50، الصادر بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

ذات وظائف مختلفة، حددتها المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 على الشكل التالي:<sup>1</sup>

- محاسبة عامة: تسمح بمعرفة ومراقبة عمليات تنفيذ الميزانيات وعمليات الخزينة العمومية، وتحديد النتائج السنوية المترتبة عن ذلك.

- محاسبة خاصة: تسمح بمتابعة حركة الأموال المنقولة للهيئات العمومية من عتاد ومواد وبيع وقيم وسندات.

- محاسبة تحليلية: تهدف إلى تحديد تكلفة المنتجات من سلع وخدمات وتحديد مدى ربحيتها.

فالمحاسبة تستمد قواعدها من حيث المبدأ العام من المحاسبة التحليلية التي تخضع لها المؤسسات الاقتصادية، فهذا النوع من المحاسبة على مستوى الهيئات العمومية له أهمية قصوى، كونه يسمح بالتحكم في التكاليف العمومية ويساعد السلطات العمومية على القيام ببعض الاختيارات أثناء ضبطها للسياسة العامة للدولة.<sup>2</sup>

يكتسي حساب التسيير أهمية بالغة من الناحيتين المالية والقانونية، فمن الناحية المالية، يسمح هذا الحساب بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية المعنية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو السلع التي تقدمها ومعرفة مردودها.

أما من الناحية القانونية تشكل الوسيلة الأساسية التي يعتمد عليها قضاة مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات العمومية إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ترفق بهذا الحساب، والتي تعتبر كسندات إثبات التبرير مختلف العمليات المنجزة وتتوقف عليها المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي أمام قضاة مجلس المحاسبة.

أما بالنسبة للأمر بالصرف فيكون معيناً مثل الوالي أو المدير العام في إدارة عمومية، كما يمكن أن يكون منتخبا كرئيس المجلس الشعبي البلدي، وحسب المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 313-91 يمكن أن يكون الأمر بالصرف رئيسيا أو ابتدائي أو أساسيا أو أمر بالصرف ثانوي.

يلزم قانون المحاسبة الوطنية الأمرين بالصرف بمسك المحاسبة الإدارية التي تخص جميع العمليات التي ينجزونها في إطار تنفيذ الميزانية، وبحفظ الوثائق والمستندات التي تبرر شرعية تلك العمليات المنجزة،<sup>3</sup> والحسابات الإدارية تكتسي أهمية بالغة في ممارسة وظيفة الرقابة المالية، بحيث تشكل إحدى الوسائل التي تمكن السلطات الرئاسية والوصاية من الاطلاع على مستوى الأداء المالي لمختلف الهيئات التابعة لها مع نهاية كل سنة مالية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين تغطية مسؤولية المحاسبين العموميين، ج ر، عدد 43 لسنة 1991.

<sup>2</sup> محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 130.

<sup>3</sup> أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجف وبيوض خالد، الطبعة السادسة، د.م.ج، الجزائر، 2008، ص 104.

<sup>4</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، د.م.ج، سنة 2005، ص 104



## 2 :مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

نص المشرع الجزائري على هذه الرقابة في الأمر 95-20 الفصل الثالث من الباب الثالث في مواده من 74 إلى 86 إن خولت لمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها.<sup>1</sup>

وتتم عملية التدقيق في الحسابات من خلال التحقق أولا من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعينة<sup>2</sup>، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات والوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية.

فهذه العملية مهمة في مجال الرقابة إن يتم التدقيق في كل المستندات والوثائق التي يقدمها المحاسب وتنعكس نتائجها على ذمة المحاسب العمومي، فهي تعمل على مطابقة حسابات التسيير التنظيم المعمول به للتأكد من الشروط الشكلية، والبيانات المطلوبة التي توضح الجهة المصدرة للحساب وانه يحمل اسم المحاسب مع الختم، بالإضافة إلى خلو هذا الحساب من التشطيب والحشو، وأن المبالغ مكتوبة بالأحرف للنققات والإيرادات، مع توفر المستندات الثبوتية للحساب.

تتبعها المراجعة الحسابية المسجلة مثل صحة المبالغ المالية المسجلة، وكذلك التأكد من النتائج المالية للنققات السابقة أنها نقلت بشكل صحيح ومضبوط، وتمتد كذلك إلى مقارنة حساب التسيير مع الحساب الإداري، ومقارنة النتائج المسجلة مع الاعتمادات المقررة في الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.

يختم بتحرير تقرير من طرف المقرر يضبط فيه كل النتائج التي توصل إليها، ويتم عرضه على رئيس الفرع الذي بدوره يسلمه إلى رئيس الغرفة الذي يعمل على إحالته إلى الناظر العام بعد وضع ملاحظاته بواسطة أمر تبليغ بكافة العناصر التي يتضمنها الملف.<sup>3</sup>

يتم عرض الملف للحكم على تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه، وفي حالة عدم وجود أية مخالفة أو خطأ، تقوم التشكيلة بإصدار قرارا نهائيا بإبراء الذمة في حق المحاسبين، وفي حالة وجود خطأ أو مخالفة يبلغ المحاسب بتقديم التبريرات أو إكمال ما رأته التشكيلة غير كافي وذلك في أجل لا يتعدى الشهر (30 يوم)، وبعد تقديم التبريرات في المدة الممنوحة تصدر التشكيلة على اثر المداولة النهائية قرارا نهائيا في حق المحاسب إما بتبرئة الذمة أو يكون في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص.<sup>4</sup>

## ب - 3 : رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

إن أهم ما تهدف إليه رقابة مجلس المحاسبة هو التأكد من احترام مسؤولي وأعيان المؤسسات وهيئات العمومية وكل معنى برقابة مجلس المحاسبة، لقواعد الانضباط في

<sup>1</sup> حاحا عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص547.

<sup>2</sup> REMLI Mouloud, Approche Comparative Des Cours Des Comptes Française Et Algérienne, 0.p.u, Alger, 1987.

<sup>3</sup> امجوج نوار، المرجع السابق، ص 115  
<sup>4</sup> المواد من 74 إلى 86 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

تسيير الميزانية والمالية والانصياع لها واجتناب الأخطاء التي تلحق بالحزينة ضرراً، والمعنيون بهذه الرقابة الأشخاص المذكورين في المادة 87 من الأمر رقم 95-20 وهم:

- أي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات المذكورة في المادة 07 من هذا الأمر.

- أي مسؤول أو عون في الهيئات والأشخاص المعنويين الآخرين المنصوص عليهم في المواد من 08 إلى 12 من نفس الأمر.

فالمجلس يعمل على كشف المخالفات الواقعة على المال العام، حيث يحق له أن يعاقب بغرامات يصدرها في حق أي مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة خاضعة لرقابته ارتكب مخالفات وهذا ما نصت عليه المادة 91 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.<sup>1</sup>

والمخالفات التي تعد خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تتمثل فيما يلي:<sup>2</sup>

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

- استعمال الاعتماد أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية

والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمائم منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.

- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبليّة

- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزاً في الاعتمادات، وإما

تغيير التخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن الهدف أو مهمة الهيئات العمومية.

- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبليّة أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد

والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت

موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووقف الشروط التي أقرها التشريع المعمول.

- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو

تعويضات مالية نتيجة عدم تنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على

أساس غير قانوني أو غير تنظيمي.

<sup>1</sup> المادة 91 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>2</sup> المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة، أو إخفاء مستندات عنه.

إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

- يحيل رئيس المحاسبة بعد إخطاره من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة أو السلطات المعنية، بوجود مخالفات وأخطاء التي تعتبر خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى الناظر العام بهدف المتابعة أمام الغرفة المختصة.

- يقوم الناظر العام بتحرير الاستنتاجات التي توصل إليها ويحيل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة من أجل فتح تحقيق.

- يتم تعيين مقرراً من بين مستشارين غير التابعين للغرفة القطاعية المختصة ولغرفة الانضباط المالي من طرف رئيس مجلس المحاسبة من أجل دراسة الملف ومباشرة التحقيق.

- يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعنى والذي له الحق بالاستعانة بمحامي للدفاع عنه.<sup>1</sup>

يرسل الناظر العام الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، الذي يقوم بدوره بتعيين مقرراً من بين قضاة الغرفة التابعين له، لدراسة الملف وتقديم اقتراحات حول القضايا التي يتضمنها، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة، وتعد الجلسة بحضور العون المعنى التي يطلع خلالها على الاقتراحات التي يقدمها المقرر، وعلى استنتاجات الناظر العام والتوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة أو محاميه، وبعد الاطلاع على أدلة الأطراف يعرض رئيس الجلسة القرارات التي يتم اتخاذها ويسلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار ويقدمه إلى رئيس الجلسة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، السالف ذكره.

<sup>2</sup> محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 145.

الخطوة

### الخاتمة:

قد أصبح يبدو جليا من خلال هذه الدراسات المتواضعة أن الفساد بصفة عامة والفساد الإداري على الأخص موضوع شائك ومتشعب جدا وهذا ما يفسر الاهتمام الكبير الذي أولاه إياه المجتمع الدولي من خلال عديد الاتفاقيات والتي يبدو أنها أثرت بشكل كبير جدا على التشريع الجزائري في رسم إستراتيجيته للوقاية ومكافحة الفساد بثتى أنواعه.

وفي هذا الصدد عكفنا جاهدين لأجل الإجابة على إشكالية هذا البحث التي تساءلنا من خلالها عن مختلف الأطر القانونية والمؤسسية التي رصدتها المشرع والمؤسس الجزائري لأجل الوقاية ومكافحة الفساد الإداري.

فلاجل ذلك تطرقنا بداية من خلال المطلب الأول للمبحث الأول من الفصل الأول إلى الإجابة على التساؤل الفرعي الذي طرحناه في بداية البحث حول حقيقة الفساد الإداري العالمي والمحلي وعلاقته بأنواع الفساد الأخرى نستنتج ما يلي:

أولاً: الفساد ظاهره عالميه خطيرة جدا على كل الأصعدة وخاصة على الصعيد الاقتصادي وان الجزائر ليست بمنى عنه بل هي من بين أكثر الدول تضررا منه.

ثانياً: أولوية مكافحة الفساد في القطاع العام عنه في القطاع الخاص أو في القضاء أو حتى على مستوى المجتمعات المدنية وهذا في كل التشريعات سواء الدولية الإقليمية او المحلية.

ثالثاً: الفساد الإداري هو المصب الأساسي لكل أنواع الفساد الأخرى والنتيجة الحتمية للانحرافات الأخلاقية والاجتماعية.

رابعاً: الفساد الأخلاقي هو أصل الفساد

خامساً: الفساد الاجتماعي هو الانتشار الجماعي الأفقي والعمودي للفساد

سادساً: الفساد الإداري هو الوسيلة وغايته هو الفساد المالي أو ما يحققه من مزايا ومنافع مادية غير مشروعته

سابعاً: التشريع المحلي بصفه عامة هو النتيجة المباشرة والامتداد الطبيعي للتشريعات الأممية والإفريقية حيث أن القانون 01-06 استنسخ مادته الأولى والثانية من اتفاقية الأمم المتحدة والتي من خلالها يرسم أهدافها ويعرف بدقه ماهية الموظف العمومي الذي هو الحلقة الأهم في الفساد الإداري.

على سعيد آخر حاولنا الإجابة على التساؤل الفرعي الثاني والذي تساءلنا من خلاله عن الإطار القانوني الذي اقره القانون الجزائي للتصدي لظاهرة الفساد الإداري، فتطرقنا بالتفصيل إلى دراسة قانون 06 01 الصادر في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من خلال المطلب الثاني من المبحث الأول وكذا المبحث الثاني من الفصل الأول اشرنا فيها وخلصنا إلى ما يلي :

أولاً: جرائم الفساد الإدارية تنقسم إلى نوعان الجرائم التقليدية والجرائم المستحدثة.

ثانياً: درسنا رفع التجريم كاستثناء عن بعض أعمال التسيير وهذا على ضوء تعليمه السيد رئيس الجمهورية تشجيعاً منه للمسيرين العموميين على دفع عجلة التنمية الاقتصادية دون خوف وتردد.

ثالثاً: سياسة التوسيع في تجريم مختلف صور الفساد الإداري لا تكفي للحد منه ولهذا فقد تم تدعيمها بنظام إجرائي وقمعي فعال استحدثت عده إجراءات لتعزيز الجانب الردعي مثل عدم اشتراط شكوى لتحريك الدعوى العمومية الخروج عن مبدأ السرية المصرفية لدواعي التحقيق في جرائم الفساد .

- 1- تشجيع الإبلاغ عن جرائم الفساد
- 2- تجريم أفعال إعاقة السير الحسن للعدالة
- 3- حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا
- 4- الإعفاء من العقاب وتخفيفه للمتهمين المتعاونين في إبلاغ عن جرائم الفساد الإداري

رابعاً: كما فصلنا أيضاً في سرر العقوبات الخاصة بهذه الجرائم على مدى المطلب الثاني من المبحث الثاني للفصل الأول :

- 1- في العقوبات الأصلية والأحكام المتعلقة بها.
- 2- العقوبات التكميلية
- 3- الظروف المشددة والإعفاء والتخفيف من العقوبة.

من جهة أخرى ومن خلال الفصل الثاني من هذا البحث حاولنا ان نجيب على التساؤل الفرعي الثالث المعنون كالآتي ما هي المؤسسات والأجهزة الرقابية التي رصدتها القانون الجزائي للوقاية ومكافحه الفساد نتخلص ما يلي :

- 1- دسترة سلطة جديدة تحت مسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد كبديل عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وجعلها مؤسسة مستقلة بصلاحيات



موسعة بمقتضى القانون 08.22 المؤرخ في 08 ماي 2022 المحدد نظامها وتشكيلتها وصلاحياتها.

2- الديوان المركزي لقمع الغش لبن أساسية أخرى تدعم إستراتيجية الدولة للوقاية ومكافحة الفساد الإداري وهو مؤسسة المركزية عملياتية للشرطة القضائية على كامل التراب الوطني وهو تابع لوزارة العدل إلا أنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

3- تدعيم لجاني وأجهزة الرقابة الإدارية الداخلية كخط دفاع أولي لمحاربة الفساد الإداري وكذا لجان الرقابة الإدارية الخارجية على كل المستويات الوطنية القطاعية الولائية والبلدية إضافة إلى استحداث سلطه ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي تعنى بصفة أساسية بمتابعه عملياته تنفيذ الصفقات العمومية إلى جانب التكوين والإعلام في هذا المجال.

4- تدعيم أجهزة الرقابة الإدارية بأجهزة مختصة في المسائل المالية على غرار الرقابة المالية التي تعنى بالرقابة القبلية للنفقات العمومية ومعاينة صحة الالتزامات مقارنة بالقوانين المعمول بها

5- جهاز آخر يدعم الرقابة المالية الخارجية وهو المفتشية العامة للمالية والتي تعنى بالرقابة البعدية على التسجيل المالي والمحاسباتي الإدارية العمومية.

6- مجلس المحاسبة كأحد أهم المؤسسات الرقابية حيث أن المؤسسة قد دسترة منذ 1976 ووسع في صلاحيته واستقلاله في تعديل 2020 حيث أنه أصبح مؤسسة عليا مستقلة مكلفة بالرقابة البعدية على الممتلكات والأموال العمومية هذا في انتظار قانون عضوي ينظم عمله واختصاصاته والجزاء المترتبة عن تخرياته وعلاقته بالهيكل الأخرى المكلفة بمكافحة الفساد والرقابة والتفتيش.

و تتمحيط هذه الدراسة قمنا بوضع الاقتراحات التالية:

اولا: رفع الأجور بصفة محسوسة هذا لان معظم الموظفين الذين يعملون في إطار تسيير المال العام بصفه عامه يتقاضون في المعدل ما يقل عن 40 ألف دينار جزائري مما يجعلهم عرضة لمختلف جرائم الفساد على غرار الرشوة واستغلال النفوذ وتلقي الهدايا.

ثانيا: تدعيم التكوين النظري والميداني للموظفين العموميين في إطار الصفقات العمومية وكيفية تسيير المال العام والمحاسبة العامة.

ثالثا: تدعيم حملات التوعية في مختلف الأجهزة الإعلامية والهيكل الدينية والجمعيات.

رابعاً: إدراج مواضيع حول النزاهة والخلق السوي منذ التعليم الابتدائي لبعث الضمير الديني والمدني في النشء

خامساً: العمل على ضمان استقلاليه أكبر لمؤسسات الرقابة على غرار السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد والتي مازال رئيسها يعين من طرف رئيس الجمهورية والذي هو رئيس السلطة التنفيذية وهو نفس الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي يبقى دوره مبهما بعد قرابة 46 سنة من استحداثه بموجب المادة 190 من دستور 1976 هذا إلى حين صدور القانون العضوي المنتظر.

سادساً: التغيير الجذري لسياسة تقييم المشاريع المبنية على نسبة استهلاك قروض الدفع، دون تقييم نسبة النجاحة والجودة في الانجاز، أي رصد الأهداف وتقييم نسبة تحقيقها.

سابعاً: إعادة النظر بشكل كبير في نص المادة واحد من القانون 01/06 الخاصة بتعريف الموظف العمومي، هذا بإدراج شروط مناسبة للموظف العمومي من اجل توليه مهمة تسيير المال العام حيث انه لا يعقل ان يولى تسيير المال العام موظف مؤقت او غير مدفوع الأجر أو عديم الخبرة و الأقدمية في هذا المجال، هذا ما يفهم من نص المادة واحد من القانون 01/06 الحالية التي قد تم نسخها كليه من نص الاتفاقية الأمية لمكافحة الفساد الوقاية منه.

ثامناً: استحداث مناصب وظيفية خاصة مع استحداث منح مناسبة لها هذا لتمكين كل الموظفين العاملين في مجال تسيير المال العام من الاستفادة من منح مناسبة، وكذا جعلهم مسؤولين عن افعالهم مثلهم مثل رؤساء المكاتب و رؤساء المصالح والمديرين التنفيذيين.

تاسعاً: إعادة النظر في المادة أربعة من القانون 01/06 والخاصة بتصريح بالامتلاكات لكل موظف، حيث إننا نقترح أن يصرح بامتلاكاته كل موظف يعنى بمتابعة الصفقات العمومية وتسيير المال العام ولا يقتصر ذلك على اصحاب الوظائف العليا كالمدرء والوزراء.

عاشراً: استحداث منح خاصة بمختلف اللجان الإدارية الداخلية على غرار لجنة فتح وتقييم العروض مع إعادة النظر في منحة اللجان الخارجية كمنحة أعضاء اللجنة الولائية للصفقات العمومية والتي نراها حالياً غير كافية بتاتا.

احد عشر: العمل على تقليص مجال تدخل الدولة في الاقتصاد وتخفيف منابع الفساد الاداري بتقليص تدخل الموظف العمومي في تسيير المال العام وهذا يبعث الاستثمار الحقيقي للخواص مع مرافقة رقابية فقط للإدارة العامة هذا لأجل الحفاظ على المال العام ودرء

الفساد الإداري، حيث انه كلما قل تدخل الموظف الاداري في تسيير المال العام كلما قل حجم هذا الفساد و منه نقترح ما يلي:

أ - تنصيب حقيبة وزارية جديدة وزارة الاقتصاد تجمع بين بعض صلاحيات وزارة المالية ووزارة التجارة تعنى عن طريق مدرائها المحليين بجمع المعلومات والإحصائيات عن مختلف مقدرات الولايات وكذا رجال الاعمال بالمنطقة ودراسة فرص الاستثمار المناسبة بالنظر الى خصوصيات الولاية مع امكانيات اقتراح كل تعديل او الغاء لنص من شأنه النهوض بالاستثمار.

ب- على المستوى المركزي، التنسيق الوطنى للمعلومات والتخطيط الاقتصادي الانسب والدعاية لجلب المستثمرين الاجانب.

ج- إعادة النظر في سياسة القروض البنكية ونسبة مشاركة المستثمرين الحقيقيين التي لا تتجاوز اليوم 10 بالمئة من نسبة المشروع وتحمل الخزينة العمومية باقى القيمة أي 90 بالمئة من المبلغ الاجمالي للاستثمار.

د - العمل على خلق نظام قانوني جديد يتماشى مع النظام الاقتصادي المعلن رسميا في الجزائر ألا وهو اقتصاد السوق، فتخرج البلاد من نظام الدولة المنتجة الاشتراكية المائكة لوسائل الإنتاج إلى نظام يجمع بين الدولة الحارسة والدولة المتدخلة بما يتماشى ومقتضيات اقتصاد السوق.

هـ - تطوير نظام تفويض المرفق العام بشكل أكبر هذا نظرا لان الجزائر قد صرفت اموالا طائلة لانجاز البنى التحتية التي يجب لا محال ان نستغلها، اي ان نستغل هذه المرافق العمومية عن طريق تفويضها لخواص من اجل الحصول على عائدات إضافية سيما بالعملة الصعبة.

وفي الأخير نتمنى أن يكون هذا الاسهام البسيط لبنة علمية إضافية تسخر في سبيل نشر الوعي و تسليط الضوء على هذه الظاهرة الخطيرة التي تنخر مجتمعاتنا وتدمر اقتصادنا ألا وهو الفساد الإداري.

# قائمة المصادر والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية واللغة الأجنبية

### أولا/ المصادر

1-القرآن الكريم.

2- القوانين:

أ/الدساتير:

- الدستور الجزائري لسنة 1996 ج رج ج الصادرة بتاريخ 2 نوفمبر 1996 رقم 76

ب/الاتفاقيات الدولية:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003

- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد 11 يوليو 2003.

- الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 58-422 و التي

دخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

ج/القوانين العادية:

- القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1980 يتضمن التعديل الدستوري.

- القانون رقم 05-80. المؤرخ في 1/3/1980 يتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة.

- القانون رقم 90-32، المؤرخ في 4/12/1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة.

- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل

والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 08 مارس 2006.

- القانون رقم 06/22 المؤرخ في 23 ديسمبر 2006 المعدل والمتمم لقانون الاجراءات

الجزائية.

- القانون رقم 11-15 المؤرخ فيفي 02 أوت 2011 يعد ويتمم قانون رقم 06-01 المتعلق با

الوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية دد 44 لسنة 2011.

- القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة

الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016

د/الأوامر:

- الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الاجراءات الجزائية، المعدل

و المتمم.

- الأمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، الجريدة

الرسمية، عدد 49، صادرة بتاريخ 10 جوان 1966.

- الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 02-10

المؤرخ في 26 أوت 2010.

- الأمر رقم 23 - 95 المؤرخ في 26 غشت سنة 1995 والمتضمن القانون الأساسي نقضاة مجلس المحاسبة.

- الأمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس سنة 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية رقم 16 مؤرخة في 07 مارس سنة 2007.

- الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للقانون رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 56، 2010.

#### ه/المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 بتاريخ 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر تعديل الدستور يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989.

- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 26 الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

- المرسوم الرئاسي رقم 96/438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996. المتضمن إصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996.

- المرسوم الرئاسي رقم 182/04 بتاريخ 19/04/2004 المادة 01، المادة 07، المادة 08.

- المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لقياسات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين الغير منصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بانوقاية من الفساد ومكافحته.

- المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وقياسات سيره، ج ر العدد 46 لسنة 2011.

- المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فبراير 2012، المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتنظيم الاداري للهيئة ومهامها و هيكلها المؤرخ في 07 فبراير 2012.

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مؤرخ 16 سبتمبر سنة 2015.

- المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.



## و/المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 313-91، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين تغطية مسؤولية المحاسبين العموميين، ج ر ، عدد 43 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 92/ 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج ر ج ج عدد 82 لسنة 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، ج ر ج ج عدد 67، لسنة 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، عدد 50 لسنة 2008 .
- المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ، ج ر ج ج عدد 67، لسنة / 2009.

## ي/التعليمات الرئاسية

- تعليمات رئاسية رقم 2020\_05، مؤرخة في 19 أوت 2020 تتعلق بمعالجة الرسائل المجهولة/ تعليمات رئاسية رقم 2021/02.

## ثانيا المراجع:

### الكتب:

- أمين السيد أحمد لطفي: الحرب ضد الفساد، الدار الجامعية، الإسكندرية، ط01، 2018.
- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، دار هومة، الجزائر، الطبعة العاشرة، 2011.
- أحمد أبو دية و آخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، مطبعة تكنوبرس، بيروت، بدون تاريخ نشر.
- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجف ويوض خالد، الطبعة السادسة، د.م.ج، الجزائر، 2008.
- آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2003.
- بارش سليمان. محاضرات في شرح قانون العقوبات الجزائي القسم الخاص دار البعث. قسنطينة 1985 .
- بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010.
- خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

- دنندة سامية" ظاهرة تبيض الأموال ومكافحتها و الوقاية منها"، نشرة القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60.
- سالار ناجي إسماعيل، دور التشريع في معالجة الفساد الاقتصادي، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 01، 2018.
- سليمان بن محمد الجريش الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية مطابع الشرق الأوسط الرياض 2003 .
- سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية الأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، د.م.ج، سنة 2005.
- عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
- عدنان محمد الضمور الفساد المالي والإداري كأحد محددات العنف في المجتمع دراسة مقارنة- دار الحامد للنشر والتوزيع عمّام، ط01، 2014.
- علي زغدود . المانية العامة .ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 2005 .
- كتاب الاطار القانوني و المؤسساتي لمكافحة الفساد في الجزائر عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته الطبعة الثانية 2014.
- نعيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008
- محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد و صدره من الواجهة الشرعية دار الخلدونية الجزائر 2004.
- محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الواجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2003..
- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- محمود محمد معايرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011.
- محمود محمد معايرة، الفساد وعلاجه في الشريعة الإسلامية طبعة 1. دار الثقافة عمان 2001.
- مليكة هنان جرائم الفساد دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2010.
- محمد الصغير بعلي العقول الادارية دار العلوم عنابة 2005 .
- .موسى بولدهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، دط، منشورات ANEP سنة 2009
- هلال مراد الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي نشرة القضاة وزارة العدل الجزائر العدد 60.

- يارا اسكيفيل، الدور الجديد لعضو النيابة العامة في التحقيق في قضايا الفساد وغسيل الأموال، الندوة الإقليمية حول "جرائم الفساد . وغسل الأموال"، برنامج تعزيز حكم القانون في بعض الدول العربية، الأمم المتحدة، شرم الشيخ، مصر، أكتوبر 2007 .

### المذكرات أو الرسائل العلمية:

- امجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة ، 2006-2007 .

- بحار الويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري " دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2013-2014.

- بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق جامعة وهران، 2013.

- بلقريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012.

- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة جيجل 2008.

- جلاب علاوة، (2014) نظام الرقابة على الصفقات العمومية قبل تنفيذها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه جامعة محمد حيزر بسكرة، 2012-2013 .

- حليمي منال، تنظيم الصفقات العمومية و ضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه، الطور الثالث، ميثاق الحقوق والعلوم السياسية شعبة الحقوق تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2017.

- حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016-2017.

- سلت صحراوي الية مكافحة الفساد في الإدارة المحلية مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات جامعة الجلفة 2015.

- عبد العزيز بن محمد بن سلطان الطيار دور الرقابة الداخلية في الوقاية من جريمة الاختلاس، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1997.

- علاق عبد الوهاب الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة 2005.

- فرقان معمر الرشوة في قانون مكافحة الفساد جامعة مستغانم كلية الحقوق والعلوم التجارية قسم العلوم القانونية والإدارية الأكاديمية 2 الدراسات الاجتماعية والإنسانية . 2011 .
- مزهود حنان، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019.
- ياسر خالد بركات، الفساد الإداري، ماجستير علاقات دولية اقتصادية، مركز المستقبل للدراسات والبحوث 2006.

### الملتقيات:

- احمدوش أنيسة جريمة الرشوة ومكافحتها في ضوء قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول ، " الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008.
- المغني بن عمار بوراس عبد القادر، "التصنت على المكالمات الهاتفية واعتراض المراسلات"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008.
- حمزة خضري ، " الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية" ، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2009.
- خضري حمزة، (2015)، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد "مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول"التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، يوم 17 ديسمبر، جامعة بسكرة.
- رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها، الملتقى الوطني الثاني حول الجريمة المنظمة و سياسة مكافحتها في الجزائر، جامعة عمار ثليجي، الأغواط أيام 03\_02 مارس 2008، المطبعة العربية، غرداية.

### المجلات:

- أحمد بروال، وبن يسريكت، المسؤولية الجزائية للمسير عن جريمة الإهمال الواضح. مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور، خنشلة، عدد 10، جوان، 2018 .
- براهيم حنان قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 01\_06 مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق جامعة بسكرة 2009 ص 136.
- جباري عبد الحميد، " قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر 2007 ، العدد 15.
- خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للتوظيف الإدارية من مخاطر الفساد"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13 ، الجزائر 2006 ، مرجع سابق.

- خلف الله شمس الدين، حيدرسة سعدي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الفعالية والجمود، الملة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الملة 02، العال 01، مارس 2018.

- ء جمال ءوي بونة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كالية ءستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، ملة الءقوق والعلوم السياسية، الملة 06، العال 2، جوان 2019.

- ء عبد الصءيق شيخ، ءور ومهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملة آفاق للعلوم، الملة 05، العال 18، 2020.

- سفيا بن قري. إزالة الءءريم عن قانون الشركات الءءارية. الملة الأكاديمية للبعء القانوني، كلية الءقوق والعلوم السياسية، جامعة ءيزي وزو، 2017.

- سلسيل زعموش، الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملة أبعاء قانونية وسياسية، الملة 02، العال 02، نوفمبر 2017.

- عمارة مسعودة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسسية ومءووية الاءءصاصاء، ءوليااء جامعة الجزائر 1، الملة 32 العال 02، جوان 2018.

- قاضي كمال، النظام القانوني للهيئة الوطنية المسئلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء الءعءيل الءستوري لسنة 2016، ملة الأسءان الباعء للءراساء القانونية والسياسية، الملة 2، العال 10، جوان 2018.

### المأضراء

- عبد الرءمان ءلفي، مأضراء في قانون الاءراءاء الجزائرية، ءار الءءى، عين ملىة، 2010.

### قائمة المراءع بالغة الأءببية:

- ZOUAIMIA (Rachid), (2005), Les autorités de régulation indépendante, dans le secteur financier en Algérie, Edition distribution Houma.
- BRACONNIER (Stéphane),( 2015) (Droit public de l'économie, THEMIS DROIT, PUF, Paris .
- REMLI Mouloud, Approche Comparative Des Cours Des Comptes Française Et Algérienne,0.p.u, Alger, 1987.

# الملخص

يختص هذا البحث بدراسة ظاهرة الفساد الإداري التي أصبحت تهدد المجتمعات لما لهذه الظاهرة من تأثير مباشر على المال العام، الأمر الذي دفع إلى محاربتها سواء على المستوى الدولي أو الوطني.

تتضمن هذه المذكرة تعريف بالهيئات الإدارية المختصة بمكافحة الفساد في الجزائر و هذا على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020 و القوانين ذات الصلة سيما القانون رقم 08\_22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحيات

كما نعالج أيضا من خلال هذا البحث ما تضمنته النصوص التشريعية من آليات قانونية وإجراءات إدارية وجزائية تحول دون الوقوع في هذه الظاهرة وهذا من خلال نص القانون 01/06 و كذا قانون العقوبات الساري المفعول ، هذه المحاور الكبرى تشكل في مجملها ( هيئات و إجراءات ) الاطار القانوني و المؤسساتي لمكافحة الفساد في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: ظاهرة الفساد الإداري، الوقاية و مكافحة الفساد، مؤسسات رقابية سلطة وطنية للشفافية. الموظف العمومي.

## **Abstract :**

*In this study we examines the phenomenon of administrative corruption that has become threatening societies because of the direct impact of this phenomenon on public finances, which has led to the fight against it, both internationally and nationally.*

*This study contains a definition of the administrative bodies competent to fight corruption in Algeria, and also address the administrative and penal procedures contained in the legislative texts specially 06/01 to prevent the occurrence of this phenomenon, which its entirety (bodies and procedures) legal in constitutes mechanisms to combat corruption.*

*Administrative corruption is a phenomenon affecting the state economy, and fighting it was the criminalization of some of the actions of public servants that affect the public interest. For this the Constitutional amendment of 2020 create and devlopped some authority like the supreme authority for transparency, prevention and combating corruption and organized that by the text 22-08 .*

**Key words:** *Administrative corruption, anti-corruption, corruption bodies , public servant , regulatory institutions.*



الفهرس

# الفهرس

/	شكر وعرفان
/	إهداء
/	إهداء
5-1	مقدمة
06	الفصل الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد الإداري (بين الإجراءات والعقوبات)
08	المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري وتجرير أفعاله .
08	المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري .
08	الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري
10	الفرع الثاني: تمييز الفساد المالي عن الفساد الإداري
11	الفرع الثالث: الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية والتشريع الجزائري
14	الفرع الرابع: أسباب و دواعي تحديد مجال البحث
17	المطلب الثاني: تجريم الفساد الإداري:
17	الفرع الأول: جرائم الفساد الإداري التقليدية
23	الفرع الثاني: جرائم الفساد المستحدثة
24	الفرع الثالث: رفع التجريم عن أعمال التسيير كاستثناء.
27	المبحث الثاني: الأحكام الجزائية الإجرائية والعقابية لمكافحة جرائم الفساد لإداري
27	المطلب الأول: إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري
28	الفرع الأول: مميزات نظام المتابعة القضائية لجرائم الفساد الإداري
34	الفرع الثاني: استحداث أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد الإداري:
35	المطلب الثاني: السياسة العقابية ضد الجرائم الفساد الإداري
36	الفرع الأول: العقوبات الأصلية في جرائم الفساد الإداري والأحكام المتعلقة بها:
44	الفرع الثاني: الظروف المشددة، الإعفاء من العقوبة وتخفيفها

50	الفصل الثاني : الإطار المؤسسي للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته (المؤسسات الإدارية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري)
52	المبحث الأول: المؤسسات أو الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد الإداري
53	المطلب الأول :السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كبديل للهيئة الوطنية
53	الفرع الأول : التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
58	الفرع الثاني :السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
71	المطلب الثاني : الديوان المركزي لجمع الفساد
71	الفرع الأول : مهام الديوان وطبيعته القانونية.
72	الفرع الثاني : الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، اختصاصاته.
74	المبحث الثاني : الأجهزة الرقابية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري
75	المطلب الأول:الأجهزة الرقابية الإدارية على ضوء المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
76	الفرع الأول : الرقابة الإدارية الداخلية.
77	الفرع الثاني : الرقابة الإدارية الخارجية.
79	الفرع الثالث: سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق.
80	المطلب الثاني :الأجهزة المختصة بالرقابة المالية
81	الفرع الأول : المراقب المالي
83	الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية
86	الفرع الثالث : مجلس المحاسبة.
98	الخاتمة
103	قائمة المصادر والمراجع
111	الملخص