وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة 20 أوت 1955 – سكيكدة –

كلية الحقوق والعلوم السياسية "قسم الحقوق"

مذكرة ماستر بعنوان

دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الرقابة على المال العام

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

من تقديم الطالب:

*حريزي سفيان

إشراف الأستاذة:

* قحام حنان

لجنة المناقشة:

1/ أ. بوصيدة فيصل رئيسا

2/ أ. قحام حنان مشرفا ومقررا

3/ أ. بوالصنوبرة عبد الغاني مناقشا

دورة جوان 2017

إهـــــداء

أهدي هذا العمل إلى أغلى ما لدي في هذا الكون والدي الكريمين

أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى أبي قدوتي في الحياة وسندي طوال مشواري العلمي حفظه الله ورزقه دوام الصحة والعافية.

إلى إخوتي و جميع الأقارب الكرام.

كما أهدي هذا العمل إلى كل من مدّ لي يد المساعدة لإنجاز هذا العمل.

الشكر و التقدير

الحمد لله على نعمه و أفضاله والشكر الجزيل له على توفيقه

و تسهيله لي إنجاز هذا العمل

والصلاة و السلام على من جاء بشرى للعالمين

والشكر الجزيل للأستاذة " قحام حنان"

على تفضلها بقبول الإشراف على هذا البحث

والتقدير على توجيهاتها القيمة

والشكر الجزيل أيضا للسّادة المناقشين

على تفضلهم بقبول مناقشة هذه المذكرة

والشكر و التقدير أيضا للأستاذة

"أمزيان كريمة" والأستاذة "بوعقبة نعيمة"

و الشكر و التقدير أخيرا

لكل من قدّم يد لي يد العون بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من أجل إتمام هذا العمل

مـقدمـة

لايكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من ظاهرة الإعتداء على الأموال العامة، فالحديث عن هذه الظاهرة لا يخصّ مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول لما لها من خطر على الأمن الاجتماعي والنّمو الإقتصادي والآداء الإداري.

ومع تنامي هذه الظاهرة التي تنخر عصب الدولة ظهرت ضرورة وحتمية حماية الأموال العامة من هذه المخاطر التي تهدّدها بإعتبارها تمثل أداة من أدوات بناء المجتمع وتطويره وبذلك فقد إهتمت الدول بشكل أو بآخر بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها بهدف الحفاظ على هذه الأموال وصيانتها من العبث والضّياع، لأنّ ذلك سيكون مؤثرا على نمو الدولة ويمكّنها من المحافظة على بقائها، ومن هنا بدأت التفكير جديا في إيجاد الضوابط العملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية.

وممّا لاشك فيه أنّ الرقابة بمفهومها المعاصر في شتى صورها لم تنشأ بين عشية وضحاها وإنما خضعت لتطورات تاريخية كبيرة إلى أن بدت في الصورة الموجودة في عالمنا الرّاهن ولعل أهمية الرقابة على أموال الدولة تنبع من أهمية الأموال ذاتها، إذ يستوي في ذلك أن تكون هذه الأموال من أموال الدولة العامة أو الخاصة ذلك أنّها عصب الحياة بالنسبة للدولة ووسيلتها في الحفاظ على وجودها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة.

لقد أعطيت للفساد تعريفات عديدة تختلف في نظرتها وطابعها وفلسفتها، وربما يعود أهم عامل لذلك لتعدّد الأشكال التي يظهر فيها، بالإضافة إلى ظهور صور جديدة بإستمرار لأنه صفة ملازمة لعملية تطور وتقدم الحياة.

ومن أهم تلك التعريفات: يعرّف الفساد بأنّه العمولات الخفية وغيرها من السلوكات الغير مشروعة التي يتورّط فيها أصحاب السلطة العمومية أو الخاصة حينما يخرقون الوجبات اللصيقة بصفتهم بغرض الحصول على إمتيازات غير مشروعة مهما كانت طبيعتها سواء لأنفسهم أو للغير. [1]

(1)- هلال مراد: نشرة القضاة، مديرية الدراسات القانونية، العدد60، الجزائر ،2006،ص80.

ومن ثم فقد أصبحت ظاهرة الفساد التي تحيط بالمال العام من القضايا الراهنة على الساحة الدولية و المحلية، بإعتبارها تشكل عائقا أساسيا للتنمية في مختلف مجالاتها لذا أصبح التعاون الدولي للسيطرة عليها والتحكم فيها أمرا ضروريا يقتضي وضع إستراتيجيات لمساعدة الدول على مواجهة هذه الظاهرة.

والجزائر كغيرها من دول العالم تدرك أبعاد هذه الظاهرة، ولذا فإنّها إلى جانب ما لديها من نصوص قانونية لمواجهة هذه الظاهرة فقد صادقت على مجموعة من الإتفاقيات الدولية والتي في مقدمتها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، وكل ذلك سعيا ورغبة من المشرّع في تطوير المنظومة التشريعية الوطنية ومواكبتها لمستوى التحولات التي تفرضها متطلبات العلاقات الدولية من جهة ومواجهة مختلف المظاهر المضرة بالمال العام من جهة أخرى.

وبما أنّ الأموال العامة تعتبر المرآة العامة للنمو الإقتصادي للدولة فقد عمل المشرّع الجزائري على إنشاء أجهزة متخصصة تتولى ممارسة رقابة مستمرة ودائمة على الأموال عامة كمجلس المحاسبة والديوان الوطني لقمع الفساد والمرصد الوطني لمكافحة الرشوة.

هذا الأخير الذي تمّ إلغاءه نظرا لعدم فاعليته ومن ثم فقد ذهب المشرع إلى البحث عن أدوات أخرى وذلك من خلال إستحداث هيئة مستقلة ومتخصصة تتولى حماية الأموال العامة وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

ومن هنا تظهر إشكالية دراستنا : ما مدى فاعلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ممارسة دورها الرقابي على المال العام؟ وهذا يدفعنا إلى طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالهيئة الوطنية من الوقاية من الفساد ومكافحته؟
- ما مدى إتّساع نطاق رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته؟
- ماهي آليات رقابة هذه الهيئة على المال العام؟
- ما مدى نجاعة العمل الرقابي للهيئة؟

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من خلال الوقوف على مدى سعي المشرّع الجزائري في إرساء إستراتيجية متكاملة تضمن رقابة محكمة على الأموال العامة بالإضافة إلى تحديد دور ومكانة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن هذه الإستراتيجية.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على الآليات المتّبعة من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لتكريس رقابتها على الأموال العامة والوقوف على واقع العمل الرقابي للهيئة.

أسباب إختيار الموضوع:

يرجع سبب إختيارنا لهذا الموضوع إلى نوعين من الأسباب:

الأسباب الذاتية:

يعود سبب إختيارنا من هذه الناحية إلى رغبتنا وميولنا لهذا الموضوع ودراسته، وذلك نظرا لقلة الأبحاث القانونية والدّراسات الأكاديمية التي تتناول هذا الموضوع، وبالتالي الرغبة في المساهمة ولو بجزء بسيط في إثراء المكتبة القانونية وكذلك دراسة أهم الآليات المستحدثة للوقاية من الفساد ومكافحته، و نشير أنّنا بمناسبة إنجاز هذا البحث لم نتوصل إلى دراسات علمية متخصصة تتعلق بمدى فاعلية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وبذلك فقد إقتصرت الدراسات السابقة على تحديد النظام القانوني للهيئة، وذلك يعود إلى حداثة الجهاز ودوره في مكافحة الفساد إلاّ أنّه وبالرغم من ذلك في إطار بحثنا وجدنا بعض الدراسات المتشابهة لموضوعنا إلاّ أنّها تختلف عنه في عدّة جوانب.

الأسباب الموضوعية:

فتتلخّص فيما يطرحه الموضوع من إشكاليات قانونية نحاول الإجابة عنها، والتي تُشكّل سببا وباعثا كافيا لإختيار الموضوع بالإضافة إلى ما تشهده الجزائر يوميا من فضائح مالية أثارت إهتمام الرأي العام المحلّي والدولي في ظل الإنتشار المتزايد لظاهرة الاعتداء على المال العام.

صعوبات الدراسة:

يمكن تحديد صعوبات الدراسة من خلال قلّة المراجع المتعلقة بالبحث، وذلك نظرا لحداثة الهيئة للوقاية من الفساد ومكافحته بالإضافة إلى صعوبة الحصول على نتائج وإحصائيات تتعلّق بالهيئة.

المنهج المتّبع في الدراسة:

بغرض دراسة الموضوع إرتأينا إتّباع المنهج التحليلي والمنهج الوصفي لإجراء دراسة تحليلية من خلال تحليل النّصوص القانونية لتحديد طبيعة الدور الرقابي للهيئة.

ولمحاولة الإجابة على التساؤلات السابقة تعرّضنا أولا إلى تحديد الجهة المختصة بالرقابة (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته) ثم تحديد نطاق رقابتها على المال العام وذلك في الفصل الأول.

لنتطرّق فيما بعد إلى تحديد آليات رقابة الهيئة الوطنية من الفساد ومكافحته وتقييم دورها في الرقابة على المال العام في الفصل الثاني.

الفصل الأول:

تحديد جهة ونطاق ممارسة الرقابة

الفصل الأول: تحديد جهة ونطاق ممارسة الرقابة

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعتبر أحد أهم الوسائل المستحدثة في المجال الرقابي على الأموال العامة، ظهرت إلى الوجود بموجب القانون 01/06 [1] المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، وهذا بعد مجموعة من الإصلاحات العميقة التي عرفتها الجزائر، والتي مسّت جميع الميادين خصوصا المنظومة الإقتصادية.

ونظرا للإختصاصات الواسعة التي منحها لها المشّرع، ولأنّ رقابتها تشمل القطاع العام والقطاع الخاص وهذا الأخير يخرج عن موضوعنا، ارتأينا أن نستهل دراستنا بتحديد مجالها من خلال تحديد الجهة المختصة بالرقابة وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (المبحث الأول)، ثم تحديد نطاق هذه الرقابة، أي على من تقع الرقابة وما هو موضوعها أو محلّها (المبحث الثاني).

(1) – القانون 01/06 المؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 المؤرخ في 2006/03/08 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05/10 مؤرخ في 2010/08/26، ج ر عدد 50، الموافق عليه بموجب القانون رقم 11/10 المؤرّخ في 2010/10/27، ج ر، عدد 66، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد 44.

المبحث الأول: تحديد الجهة المختصة بالرقابة

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فئة جديدة في المنظومة القانونية على إعتبار أنّ المشرّع أفردها بمجموعة من الخصائص، ما يدفعنا إلى التطرق لتنظيم الهيئة (المطلب الأول) وتحديد مدى استقلاليتها لأن ذلك يعكس مدى فاعلية دورها الرقابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار تحديد تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فإننا نقوم بتحديد الأساس القانوني و طبيعة الهيئة(الفرع الأول) ثم تحديد تشكيلتها و هياكلها(الفرع الثاني).

الفرع الأول: أساس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و طبيعتها القانونية

يعتبر الأساس والطبيعة القانونية من أهم المظاهر التي تبرز لنا الجانب التنظيمي للهيئة وبذلك نندرج إلى تحديد الأساس القانوني للهيئة (أولا) و الطبيعة القانونية (ثانيا).

أولا: الأساس القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تجسيدا لإلتزامات الدول الأطراف في إتفاقية الأمم المتحدة[1]، وإتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته[2].

عملت الجزائر على غرار باقي الدول على إصلاح وتدعيم المنظومة القانونية بما يتماشى والإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر وهو مثلما جاء في نص المادة 6 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي نصّت على: "تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الإقتضاء تتولى منع الفساد" [3] حيث تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أهم الهيئات والسلطات المستقلة المستحدثة بموجب التعديل الدستوري 2016، وهذا راجع إلى طبيعة المهام التي أسندت إليها والفريدة من نوعها، وكما أشرنا سابقا فإنّ المشرع قام بإستحداث هذه الهيئة متأثرا بالإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر والتي تضمّنت تدابير وقائية لمكافحة الفساد، أين لجأ المؤسس الدستوري إلى تدعيم آليات مكافحة الفساد وهو ما جاء في نص المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية ". [4]

---

(1)- المرسوم الرئاسي رقم 128/04 مؤرخ في2004/04/19 يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنويورك يوم 2003/10/31، ج ر، عدد 26.

(2) – المرسوم الرئاسي رقم 137/06 مؤرّخ في 2006/04/10 يتضمن التصديق على إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، ج ر عدد 24.

(3)- المادة 6 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(4)- المادة 202 من الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئيسي رقم 438/96 المؤرخ في 1976/12/07 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28، ج ر عدد 76 المعدل والمتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، ج ر عدد 14.

إنّ إدراج الهيئة ضمن الهيئات و المؤسسات المنصوص عليها في الدستور يعدّ حماية أكبر للهيئة من كل الضغوطات والصعوبات التي تعترضها أثناء أداء مهامها وتدعيما لمكانتها في المنظومة القانونية، كما يدل على أهميتها وقيمتها على غرار باقي الهيئات الرقابية الأخرى.

غير أنّ الأصل في إنشاء هذه الهيئة يعود إلى القانون 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث تناول الباب الثالث من هذا القانون إنشاء الهيئة وتحديد صلاحياتها واختصاصاتها.

كما صدرت مراسيم رئاسية معدلة هي المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 والذي حدّد تشكيلة الهيئات وتنظيمها وكيفيات سيرها[1] ليتمّ تعديله بعد ذلك بموجب المرسوم الرئاسي 64/12 المؤرخ في 2012/02/07[2]، نتيجة لوجود بعض الأخطاء وتدارك للثغرات الموجودة في المرسوم السابق.

هذا وقد أوكلت مهمة وضع النظام الداخلي للهيئة عن طريق قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة.[3]

ثانيا: الطبيعة القانونية للهيئة

من أجل تجسيد هذه الهيئات التي تتولى الوقاية من الفساد و مكافحته لجأ المشرّع إلى النموذج الفرنسي المتمثل في فكرة السلطة الإدارية المستقلة.

إذ عرّفها المشرّع في المادة 18 ف$_1$ من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد

(1) – المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر عدد 74.

(2)_ المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 413/06 المؤرخ في2012/02/07 ج ر عدد 08.

(3)_ المادة 5 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم.

ومكافحته المعدل والمتمم على أنها:..."الهيئة سلطة إدارية مستقلة..."[1].

وعليه يمكن القول بأنّ هذه السلطات الإدارية المستقلة تعتبر سلطات إدارية ضابطة، أي أنها تقوم بضبط جميع النشاطات مهما كان طابعها إداري أو إقتصادي أو مالي... لتفادي التعسّف الذي ينتج عن هذه النشاطات والذي قد يمسّ بحقوق الأشخاص[2]، كما تعتبر هذه السلطات المستقلة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري للدولة في الجزائر والتي تمّ إحداثها مع بداية التسعينات تزامنا مع ظهور مفهوم جديد للدولة في الجزائر، وهذا المفهوم الجديد للدولة نتج عنه إعادة النظر في وظائف الدولة وتكيفها مع التحولات العالمية الجديدة[3].

وهذه السلطات لا تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية أو خارج السياسة العامة للدولة التي تسطّرها هذه الأخيرة وتشرف على تنفيذها بل هي بمثابة هيئات متخصصة معاونة للحكومة تستعين بها في إنجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية تحتاج لدرجة كبيرة من التخصص في مجالات مالية واقتصادية واجتماعية وإنسانية وقانونية... وهي غير مندمجة في هياكل مركزية وهو ما يمكنها من ممارسة سلطة اتخاذ القرارات اللائحية والفردية على السواء، وهي عادة تمارس اختصاصها على مستوى التراب الوطني وبذلك تتخذ طبيعة السلطة الإدارية المركزية [4].

إنّ تكييف المشرّع للهيئة بأنّها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتميّز بالطابع الإداري والسلطوي وهي تنظيم جديد وغير مصنف ضمن الهرم الإداري التقليدي والذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وأخرى لامركزية كما أنها ليست بمؤسسة عمومية أو

(1)– لكحل سمية،"مقاومات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2014، ص13.

(2)– ناصر لباد: "الأساسي في القانون الإداري"، الطبعة 2، دار المجدد، الجزائر ،2011، ص 80.

(3)– ناصر لباد، المرجع نفسه، ص78.

(4)– لكحل سمية، المرجع السابق، ص 17.

هيئة قضائية فهي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابتها، كما أنّها تتمتّع بسلطة تمكنها ممن ممارسة امتيازات السلطة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها هيئة مستقلة وهي بالتالي لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية من طرف السلطة التنفيذية، ولكن لا يعني هذا عدم وجود أيّة علاقة أو تأثير لهذه الأخيرة على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها. [1]

الفرع الثاني: تشكيلة الهيئة وهياكلها

لم تقتصر الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد على الحثّ على إنشاء هيئات فحسب بل شدّدت على منح هذه الهيئات ما يلزم من الموارد البشرية والمادية الكفيلة بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وهذا ما عمل المشرّع على تجسيده بموجب النصوص القانونية المنشئة والمنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث عمل على منحها ما يلزم من الإمكانات والمؤهلات بقصد أداء أحسن لوظائفها وعليه سنتطرق إلى تشكيلة الهيئة (أولا) ثم هياكل الهيئة (ثانيا).

أولا: تشكيلة الهيئة

لم يحدّد المشرّع تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وإنّما أحال ذلك إلى التنظيم وهو ما جاء في نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم السابق ذكره "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتُنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها" وفيما يلي تفصيل لتشكيلة الهيئة:

(1)– حاحة عبد العالي،"الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر،" رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 45.

1/ رئيس الهيئة

يعتبر رئيس الهيئة بمثابة الرئيس الإداري الأعلى للهيئة وبهذه الصفة فهو يباشر عدّة مهام واختصاصات يمكن إجمالها فيما يلي:

- إعداد برنامج عمل الهيئة.
- تنفيذ تدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
- السهر على تطبيق برنامج الهيئة والنظام الداخلي.
- إعداد وتنفيذ برنامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية.
- كل عمل من أعمال التّسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

إضافة إلى هذه الصلاحيات فقد تمّ توسيع صلاحيات رئيس الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 413/06 حيث يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من

الفساد ومكافحته والمساهمة في إعمالها [1] إضافة إلى هذه المهام التنظيمية والإدارية السابقة فهو يقوم بإعداد ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم وهو الآمر بالصرف. [2]

2/ أعضاء الهيئة (مجلس اليقظة والتقييم)

يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس و 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة، ويتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة والتقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثّل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها. [3]

يبدي مجلس اليقظة رأيه في:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.
- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد.
- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.
- المسائل التي يعرضها رئيس الهيئة.
- ميزانية الهيئة.
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

(1)- المادة 9 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 21 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 10 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

- الحصيلة السنوية للهيئة. [1]

ما يمكن ملاحظته على هذه المهام أنّها استشارية أي إبداء الرأي فقط ولم يتم توضيح إذا كان الرأي ملزما أو غير ملزم، والغريب في الأمر أنه يبدي رأيه في تقارير وآراء وتوصيات الهيئة مع العلم أنّ هذه الأخيرة تصدر عن نفس الأعضاء المجتمعين لكن تحت راية أو مصطلح الهيئة وليس المجلس وهذا يجرنا إلى طرح التساؤل ماهو الهدف من إنشاء هذا المجلس الذي يضم تشكيلة هي نفسها تشكيلة الهيئة ؟

فكيف لنفس التشكيلة أن تمارس مهام مزدوجة تارة بإسم الهيئة وتارة أخرى بإسم المجلس الذي يعدّ هيكل من هياكل الهيئة ؟ [2]

أما فيما يخصّ سير المجلس فهو يجتمع مرة كل ثلاثة أشهر بناءا على استدعاء من رئيسه ويمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناءا على استدعاء من رئيسه، يعدّ الرئيس جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الإجتماع وتقلّص هذه المدة بالنسبة للإجتماعات غير العادية دون أن تقلّ عن 8 أيام [3] .

هذا وقد شدّد المشرع على إلتزام أعضاء وموظفي الهيئة بالسّر المهني ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقاتهم بالهيئة، كما اعتبر أن كل خرق لهذا الإلتزام يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقرّرة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السّر المهني.[4]

ثانيا:هياكل الهيئة

(1)- المادة 11 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

(2)- لكحل سمية، المرجع السابق، ص 25.

(3)- المادة 15 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

(4)- المادة 7 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

تتكوّن الهيئة من أمانة عامة ومجموعة من الأقسام أين يتم تحديد صلاحيات كل قسم بما يتلائم وطبيعة المهام المسندة للهيئة وفيما يلي تفصيل لذلك:

1/ الأمانة العامة

تزوّد الهيئة بأمانة عامة تحت سلطة أمين عام والذي يعيّن بموجب مرسوم رئاسي ويتولى التسيير الإداري والمالي للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة، كما يساعده في ذلك نائب مدير مكلّف بالمستخدمين والوسائل ونائب مدير مكلّف بالميزانية والمحاسبة ويسهر الأمين العام للهيئة على:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها.
- تنفيذ برنامج عمل الهيئة.
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة.[1]
- أمانة مجلس اليقظة والتقييم .[2]

2/ القسم المكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس

اندرجت تسمية هذا القسم تحت عنوان مديرية الوقاية والتحسيس وقد أشارت إليه المادة 6 و 12 من المرسوم الرئاسي 413/06 غير أنّه بعد إعادة الهيكلة أطلقت تسمية "القسم المكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس"، أما عن تشكيلة هذا الجهاز فهو يتشكل من رئيس بمساعدة 4 رؤساء دراسات.[3]

(1)- المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم.

(2)- المادة 16 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

(3)- المادة 13 مكرر 1 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

3/ القسم المكلف بمعاجلة التصريحات بالممتلكات

لم يخصّص المشرّع في ظل المرسوم الرئاسي 413/06 السالف الذكر قسما مخصصا لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالممتلكات وإنما أسند لمديرية التحاليل والتحقيقات مهمة القيام بذلك.

غير أنّ المرسوم الرئاسي 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم 413/06 رأى أنّه من المناسب تخصيص قسم أو جهاز مستقل لمعالجة مسألة تلقي تصريحات بالممتلكات وذلك لأهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد لأنّ عن طريقها يتم التحقيق في مدى تضخم الثروة من عدمه، وبالتالي تفعيل وكشف جريمة الإثراء الغير المشروع. [1]

أما عن تشكيلة هذا القسم فهو كذلك يتشكل من رئيس بمساعدة 4 رؤساء دراسات[2]

4/ القسم المكلف بالتنسيق والتعاون الدولي

تمّ استحداث هذا القسم بموجب نص المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 64/12 السالف الذكر والملاحظ أنّ المشرّع لم يشر إليه في النص الأصلي لهذا المرسوم وبخصوص تشكيلة هذا القسم شأنه شأن الأقسام السابقة يتشكل من رئيس بمساعدة 4 رؤساء دراسات.

المطلب الثاني: مدى استقلالية الهيئة

حتى تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بوظائفها على أكمل وجه فإنه متى وفّرت لها الحماية والاستقلالية فإنها تكون إلى حد كبير أقرب إلى تحقيق أهدافها وخاصة الرقابية وعليه سنتطرق إلى مظاهر إستقلالية الهيئة (الفرع الأول) وحدود إستقلالية الهيئة (الفرع الثاني).

(1)- حاحة عبد العالي، المرجع السابق،ص491.

(2)- المادة 13 مكرر1 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

الفرع الأول: مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يمكن تشخيص مظاهر استقلالية الهيئة من الجانب العضوي (أولا) والجانب الوظيفي (ثانيا).

أولا: استقلالية الهيئة من الجانب العضوي

من بين أهم المؤشرات والقرائن التي تكرّس الإستقلالية العضوية للهيئة:

1/ الطابع الجماعي للهيئة

إنّ الطابع الجماعي للهيئة يعتبر من أهم المعايير لتبيان استقلالية الهيئة من الناحية العضوية، كما أنّه يسمح بتحقيق التوازن بين تأثير السلطة المعنية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة وضمان آداء مهامها بكل موضوعية على أساس روح الجماعة. [1]

فبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للهيئة تضمّ الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي كما أشرنا سابقا، لكن تشعّب الأعمال الاقتصادية والمالية و إتّساعها من شأنه أن يؤدي إلى عدم إمكانية جهاز واحد ببضعة أعضائه إلى التحكم والضبط الفعلي لمهامهم.

وبالتّالي يصبح تابعا لجهات أخرى مختلفة مما ينقص من إستقلاليته، وهو ما دفع بالمشرّع إلى تزويد الهيئة بأمانة عامة ومجموعة من الهياكل التي سبق الإشارة لها.

لذا نقول أنّ إحداث مثل هذه الهياكل المتنوعة هي مبادرة جيدة ستسمح فعلا بتكفّل الهيئة بكل إختصاصاتها والمتمثلة أساسا في المهام الإستشارية وتلقي التّصريحات بالممتلكات وهو أمر أحسن فيه المشرّع، فمثلا يبدي مجلس اليقظة و التّقييم رأيه في برنامج

(1)– فاطمة عثماني،"التصريح بالممتلكات كآلية للحد من الفساد في الوظائف العليا في الدولة"، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص35.

عمل الهيئة وشروط كيفية تطبيقه وفي التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعدّه رئيس الهيئة... إلخ [1].

إضافة إلى توزيع المهام والصلاحيات على أقسامها بما يتلائم وطبيعة المهام المسندة إليها ومن هنا يمكن تحديد مدى تأثير الطابع الجماعي على استقلالية الهيئة.

2/ تحديد مدة عضوية الرئيس و الأعضاء

نصّت المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم على تشكيلة الهيئة كما قامت بتحديد مدة عضوية الرئيس و الأعضاء.

إنّ تحديد مدة الانتداب قانونا يعد بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الإدارية في المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية، حيث لو تمّ النص على تعيين الرئيس و الأعضاء لمدة غير محددة قانونا فلا يمكننا عندها إثارة أية استقلالية عضوية، إذ يكون هؤلاء عرضة للعزل والتوقيف في أي وقت مما ينفي تماما الاستقلالية العضوية للهيئة كما أنّ تحديد المشرّع لمدة الانتداب بموجب التنظيم يعبر عن تمتع الهيئة بقدر واسع من الاستقلالية من الناحية العضوية.[2]

ثانيا: إستقلالية الهيئة من الجانب الوظيفي

تظهر استقلالية الهيئة من الجانب الوظيفي من خلال:

1/ وضع الهيئة لنظامها الداخلي

" تعدّ الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كيفيات العمل الداخلي لهياكلها ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرّسمية"[3]، على غرار

(1)- فاطمة عثماني، المرجع السابق، ص 36.

(2)_ زوزو زوليخة، المرجع السابق، ص184- 185.

(3)- المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم.

كل من مجلس المنافسة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات، وبذلك فإنّ الهيئة الوطنية هي المخولة لإعداد نظامها الداخلي.

هذا الأخير عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الهيئة هيكلا ونشاطا وتوضح كيفية سير أعمالها، وبناء عليه فإنّ استقلالية الهيئة تظهر في حريتها لإختيار مجموعة القواعد المشكلة لنظامها الداخلي وما على السلطة التنفيذية إلاّ نشره في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي.[1]

2/ الطبيعة المتنوعة لمهام الهيئة

بالعودة إلى النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة لاحظنا جانبا من الإهتمام من طرف المشرّع حيث قام بمنح العديد من الصلاحيات للهيئة وجعلها في قوالب مختلفة ومتنوعة ووزعها على هياكلها على نحو يحقق التكامل فيما بينها في أداء منسجم لوظائفها، مما يسمح بالابتعاد عن أي تقييد لمجال عملها والتحكم في سياسة الوقاية من آفة الفساد وممارسته، وهذا التنوع في الصلاحيات من شأنه ضمان استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية ويعدّ قرينة تساهم بشكل أو بآخر في تحقيق الغاية من إنشاء هذه الهيئة وهو الوقاية من الفساد.[2]

1/ تمتّع الهيئة بالشخصية المعنوية

إعترف المشرّع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صراحة بتمتعها بالشخصية المعنوية من خلال نص المادة 18 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي تنص على "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."

(1)– عمیور خدیجة، "جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري"، مذكرة ماجستير، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة ،ص78_79.

(2)– بن بشير وسيلة، "ظاهرة الفساد الاداري والمالي في مجال الصفقات العمومية، في القانون الجزائري"، مذكرة ماجستير، فرع قانون الاجراءات الادارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2013، ص 178.

إنّ الإعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة لا يعد أمرا حاسم لمعرفة استقلالية الهيئة إلاّ أنّ تمتعها بالشخصية المعنوية له عدّة نتائج هامة تتمثل في تمتعها بذمة مالية مستقلة إضافة إلى حصولها على أهلية في التقاضي ومعنى ذلك إعطاء الحق لرئيس هيئة مكافحة الفساد في تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات القضائية وفي كل أعمال الحياة المدنية وحتى أهليتها في التّعاقد، وذلك من خلال تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات بمعنى إمكانية الهيئة إبرام عقود واتّفاقيات مع هيئات أخرى تختص بمكافحة الفساد سواء كانت هذه الأخيرة وطنية أو أجنبية في إطار التعاون الدولي. [1]

الفرع الثاني: حدود إستقلالية الهيئة

من خلال الإطلاع على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة نستشف مظاهر تقييد استقلالية الهيئة وهذه المظاهر تمسّ بالجانب العضوي (أولا) وكذا الجانب الوظيفي (ثانيا).

أولا: حدود إستقلالية الهيئة من الجانب العضوي

نلمس حدود استقلالية الهيئة من الجانب العضوي من خلال:

1/ إحتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين

" تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و 6 أعضاء يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي."[2] يستفاد من نص المادة أنّ سلطة تعيين كل الأعضاء بما فيهم الرئيس تعود لرئيس الجمهورية وحده وفي هذا تراجع عن مبدأ هام يضمن استقلالية أي هيئة من الناحية العضوية، وهو التعدد في اختيار وانتقاء الأطراف العضوة في الهيئة، لذا فحبذا لو

(1)_ زوزو زوليخة، المرجع السابق، ص186_187.

(2)_ المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم.

قام المشرّع بتوزيع سلطة التعيين بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية لضمان استقلالية أكبر للهيئة عن السلطة التنفيذية. [1]

كما أنّ أهم ما تقوم به الهيئة هو الرقابة على أجهزة القطاع العام، لذلك فمتى كان الرئيس يتم تعيينه بواسطة السلطة التنفيذية فقد فشلت مقدما في تحقيق أهدافها. [2]

2/ قابلية تجديد العضوية من قبل السلطة التنفيذية

إنّ عضوية رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وأعضائها قد حددت ب 5 سنوات مع القابلية للتجديد مرة واحدة فقط، وهو ما نصّت عليه المادة 5 المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم " يعنيون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة..."

إنّ تجديد مدة انتداب أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مظهر يحد من استقلالية الجهاز، كون التجديد قد يساهم سلبا على سير الهيئة خاصة في حالة تأسيسه على معايير غير شفافة وغير نزيهة كالمساومات، فتجديد العضوية يؤدي إلى تعاملات تتنافى مع مركز الاستقلالية".[3]

3/ عدم تحديد ظروف إنهاء مهام أعضاء الهيئة

بالرّجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للهيئة نلاحظ عدم تحديد ظروف إنهاء مهام أعضائها وهو ما يظهر لنا من خلال نص المادة 5 المرسوم الرئاسي 413/06 " تضم

(1)- عثماني فاطمة، "من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحدّ من الفساد المالي والإداري، جامعة بسكرة، يومي 7/6 ماي 2012 أنظر الموقع:
.مداخلة بعنوان من أين لك هذا بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل-Lab.univ biskra.dz/fbm/images/FBM

(2)- محمد صادق،إسماعيل عبد العال الديربي: "جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013، ص166.

(3)- عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص48.

الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس و 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها. " [1]

يفهم من خلال هذه المادة أنّ إنهاء مهام أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يكون بنفس الكيفية التي تمت بها عملية تعيينهم، بمعنى أنّه تنتهي العضوية بإنتهاء مدة 5 سنوات من تاريخ التّعيين ويتم إنتهاء عضويتهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وتبعا لذلك تكون استقلالية الهيئة محدودة من زاويتين:

أ) إنّ تولّي رئيس الجمهورية لهذا الحق يؤكّد تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية وهذا يحد من إستقلاليتها.

ب) عدم ذكر الأسباب والظروف الجدية والحقيقية التي من شأنها إنهاء العهدة قبل المدة المحددة 5 سنوات [2]، فيمكن إنهاء المهام مثلا نتيجة الخطأ الجسيم كعقوبة تأديبية أو العزل لظروف استثنائية وهذا لأنّ النّظام الجزائري التشريعي والقضائي أخذ بمبدأ اختلاف النظام القانوني للتأديب عن النظام الجزائي[3]، وعليه فإنّ أي إجراءات محاسبة للهيئة أو لرئيسها فلا بد أن تكون من خلال البرلمان حيث يضمن عدم خضوع أعضائها للشخص الواحد وإنّما لمجموعة أشخاص من مختلف تيارات المجتمع كما يجب أن تكون إجراءات العزل مقررة وواضحة وليست قائمة على الأهواء.[4]

ثانيا: حدود إستقلالية الهيئة من الجانب الوظيفي

إنّ أهم ما يعرقل استقلالية الهيئة الوطنية من الفساد ومكافحته وظيفيا هو:

(1)– المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم.

(2)– لكحل سمية، المرجع سابق، ص42.

(3)– سعيد مقدم: "الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة" دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص399.

(4)– محمد صادق، إسماعيل عبد العال الديربي، المرجع السابق، ص166.

1/ محدودية الإستقلال الإداري

بالرّغم من عدم خضوع الهيئة لأيّة رقابة وصائية أو سلطة رئاسية، ومن ثمة لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو تتدخل في الصلاحيات أو القرارات التي تتّخذها الهيئة [1]، إلاّ أنّه بالرجوع إلى أحكام القانون والذي نصّ على أنّ توضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية مما يتناقض ومقتضيات الإستقلالية.

بالإضافة إلى ذلك فإنّ التنظيم الداخلي للهيئة يحدد بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، فتبقى الهيئة دائما تابعة للسلطة التنفيذية. [2]

2/ نسبية الإستقلال المالي

رغم نص المشرّع صراحة على الإستقلالية المالية للهيئة " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلالي المالي..."[3] إلاّ أنّ هذه الإستقلالية لا تعد مطلقة وذلك نظرا للتأثيرات التي تمارسها الدولة من خلال تمويلها لها، والتي تظهر من جهة في الإعانات التي تقدم للهيئة ومن جهة أخرى خضوعها إلى رقابة المالية يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية، وهذه كلها عوامل من شأنها التأثير على حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية. [4]

(1)- عميور خديجة، المرجع السابق، ص80.

(2)- عميور خديجة، المرجع نفسه، ص81.

(3)- المادة 18 ف1 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

(4)- عثماني فاطمة،" الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري"، المرجع السابق.

3/ تقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية

" ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة عند الإقتضاء."[1]

إنّ تقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية يعد بمثابة مظهر يقيّد من حرية الهيئة في القيام بنشاطها نتيجة الرقابة اللاّحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية وبناءا على ما سبق يمكن اعتبار أنّ استقلالية الهيئة من الجانب الوظيفي هي استقلالية نسبية.

(1)- المادة 203 فـ3 من الدستور لسنة 1996.

المبحث الثاني: تحديد نطاق رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على المال العام

إنّ من أهم مميزات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هو شمولية دورها الرقابي الذي يشمل القطاع العام والخاص على حد سواء، وذلك باعتبار أن ظاهرة الفساد تحيط بالمال العام كما تحيط بالمال الخاص، وبما أن مجال دراستنا يتمحور حول تحديد نطاق رقابة الهيئة على الأموال العامة فإنه يتعين تحديد الأشخاص الخاضعين لرقابة الهيئة من جهة(المطلب الأول) وتحديد محل أو موضوع الرقابة من جهة اخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديد الأشخاص الخاضعين لرقابة الهيئة

من خلال استقراء المادة 20 وما بعدها من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ أن المشرّع يخاطب فئة خاصة هي فئة الموظفين المشرفين على تسيير الأموال العموميين (الفرع الأول) ثم يعمّم خطابه للشخص المعنوي في حدّ ذاته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأشخاص الطبيعيين

يمكن تحديد نطاق الرقابة على الأشخاص الطبيعيين من خلال تحديد صفة الموظف العمومي حيث عرّفته المادة 2 ف2 من القانون 01/06 المتعلّق بالوقاية من الفساد و مكافحته على أنه "...كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا، أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الآجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

_ كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة اخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

_ كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع التنظيم المعمول بهما."

أولا: ذوي المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية

1/ ذوي المناصب التنفيذية يقصد المشرّع بذوي المناصب التنفيذية في الدولة أي أصحاب المناصب القيادية في البلاد والتي على رأسها رئيس الجمهورية و الوزير الأول وأعضاء الحكومة (الوزراء والوزراء المنتدبون) وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري.

الأصل أنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لا تختص بتلقي تصريحات الممتلكات الخاصة بهم، والتي تكون من اختصاص الرئيس الأول المحكمة العليا حسب ما جاء في نص المادة 6 ف$_1$ [1] من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدّل والمتمّم ماعدا المناصب التي أحيلت إليها بموجب التنظيم، وهذا خلافا لما جاء في الأمر 04/97 المؤرخ في 1997/01/11[2] والمتعلق بالتصريحات بالممتلكات والذي أحدث لجنة خاصة مكلفة بتلقي التصريحات من قبل جميع الموظفين بما فيهم الذين تمت إحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا، حيث تبرز هذه اللجنة في تقريرها السنوي ما قد تلاحظه من تطور عناصر الذمة المالية التي لم يقدم الشخص المعني بخصوصها توضيحات وبعد إلغاء الأمر 04/97 المذكور أعلاه أصبح الأشخاص المعنيون وبالخصوص أعضاء الحكومة والبرلمان يتمتعون بنوع من الحصانة بالنظر إلى عدم إختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي تصريحاتهم[3]، إلاّ أنه وفي المقابل تخضع أعمال وتصرّفات أصحاب هذه المناصب إلى رقابة الهيئة إذا كانت مخالفة للأنظمة والقوانين من خلال آلية التحرّي إذا ما ثبت تورطهم في قضايا فساد أو تبديد الأموال العامة أو إذا كانت

(1)- المادة 6 ف1 "...يكون التصريح بالممتلكات الخاص برئيس الجمهورية،وأعضاء البرلمان،ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة، وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة، ومحاقظ بنك الجزائر، والسفراء القناصلة والولاة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا..."

(2)- الأمر 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات،ج ر عدد 03 (ملغى).

(3)- رمزي حوحو، دنش لبنى،"الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الإجتهاد القضائي العدد الخامس جامعة محمد خيضر، الجزائر، ص77.

لهم علاقة بها، حيث نرى أن كل من يمارس وظيفة في الدولة هو صاحب منصب في وظيفته وكلما كبر المنصب زادت المسؤولية والمسؤولية تستلزم الرقابة على مدى القيام بها.

2/ ذوي المناصب الإدارية يخضع لرقابة الهيئة كل من يعمل في إدارة عمومية، سواء كان دائما في وظيفة أو مؤقتا بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته، وينطبق هذا التعريف على العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة و العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة مؤقتة.

أ) **العمال الدائمين** ويقصد بهم الموظفون بالمفهوم التقليدي كما عرّفهم القانون الأساسي للوظيفة العمومية وهو" كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة و رسّم في السّلم الإداري..."[1]، وينطبق هذا التعريف على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية: المؤسسات العمومية، الإدارات المركزية في الدولة، المصالح الغير الممركزة التابعة لها، الجماعات الإقليمية، المؤسسات ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسات ذات الطابع العلمي و التكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدميها لأحكام قانون الوظيف العمومي.[2]

وإنطلاقا من هذا التعريف يمكن تحديد صفة الموظف الدائم بناءا على:

_ صدور أداة قانونية يعين بمقتضاها الشخص في وظيفة عمومية، وقد تكون هذه الأداة في الشكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو في شكل قرار وزاري أو ولائي أو في شكل مقرّر صادر عن السلطة الإدارية.[3]

(1)- المادة 4 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد46.

(2)- المادة 2 من الأمر 03/06 يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(3)- أحسن بوسقيعة: "الوجيز في القتنون الجزائي الخاص"، الجزء الثتني الطبعة العاشرة، دار هومة،الجزائر،2010، ص13.

_ القيام بعمل دائم بمعنى أن يشغل الشخص وظيفة على وجه الإستمرار، بحيث لا تنفك عنه إلا بالوفاة أو الاستقالة أو العزل أو التقاعد ومن ثم لا يعد موظفا المستخدم المتعاقد ولا المستخدم مؤقتا "vacataire" ولو كان مكلفا بخدمة عامة.

_ الترسيم في السلم الإداري: يتكوّن السلم الإداري من رتب لابد أن يصنّف الموظف العمومي ضمن إحداها وهو الإجراء الذي يتم خلاله تثبيت الموظف في رتبة ومن ثمّ لا يعد موظفا دائما من كان في فترة تربص (تدريب).

_ ممارسة نشاط في مؤسسة إدارية عمومية على النحو الذي سبق بيانه أي في الإدارات المركزية في الدولة أو في المصالح الغير الممركزة والتابعة لها أو في الجماعات الإقليمية أو في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو في المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي أو كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع لها مستخدموها لقانون الوظيفة العمومية.[1]

ب) العمال المؤقتين يقصد بهم العمال المتعاقدون والمؤقتون الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف العمومي الدائم والعاملين في المؤسسات السالفة الذكر، أي في المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة أو في المصالح غير الممركزة والتابعة لها وفي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدميها لأحكام قانون الوظيف العمومي.

وتأسيسا على ماسبق يشمل مصطلح الشخص الذي يشغل منصبا إداريا بمفهوم المادة 2 من القانون المتعلق بالفساد الموظفون العاملون في الإدارات والمؤسسات العمومية كما عرّفهم قانون الوظيف العمومي والموظفون المتعاقدون والمؤقتون العاملون في الإدارات والمؤسسات العمومية سالفة الذكر، فالموظف العمومي دائم كان أو مؤقت مهما صغرت وظيفته فإنه مخوّل بجزء من الصلاحيات لأداء وظيفته، وهذا الجزء من الصلاحيات يمكن

(3)_ أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص13.

أن يساء استخدامه فيوجه لأغراض شخصية أو يتم التعسّف باستخدام السلطة للإضرار بالآخرين.[1]

3/ ذوي المناصب القضائية والمقصود به القاضي بالمفهوم الضيق (juge) وليس المفهوم الواسع (magistrat) كما كان الحال في ظل المادة (119) من قانون العقوبات الملغاة، فلا يشغل منصبا قضائيا إلاّ من يصدر أحكاما قضائية أو ينتمي إلى سلك القضاة، كما عرّفه القانون الأساسي للقضاء ويتكون من فئتين:

_ القضاة التابعين لنظام القضاء العادي ويشمل هذا السلك بالرجوع إلى المادة (02) من القانون العضوي رقم (11/04) المؤرخ في 2004/06/19 المتضمن القانون الأساسي للقضاء قضاة الحكم والنيابة للمحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم وكذا القضاة العاملين في الإدارة المركزية لوزارة العدل.

_ القضاة التابعون لنظام القضاء ويتعلق الأمر بقضاة مجلس الدولة والمحاكم الإدارية سواء كانوا في الحكم أو في النيابة العامة. [2]

كما يشغل منصبا قضائيا المساعدون الشعبيون الذين يتم تعيينهم في إصدار أحكامهم كالملحقين المساعدين في محكمة الجنايات والمساعدين في قسم الأحداث وفي القسم الاجتماعي، وفي الأقسام التجارية فضلا عن الوسطاء الذين استحدثهم قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (المادة 994 ومايليها) أو المحكمين المنصوص عليهم في المادة (1017) ومايليها من القانون المذكور.

كما يشغل أيضا منصبا قضائيا الخبراء المعينون بحكم قضائي، وذلك في أثناء الفترة التي ينجزوا فيها مهمتهم، وبالمقابل لا يشغل منصبا قضائيا لا قضاة مجلس المحاسبة سواء

(1)_ عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص68.

(2)_ أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص17.

كانوا قضاة حكم أو محتسبين ولا أعضاء المجلس الدستوري ولا أعضاء مجلس المنافسة. [1]

فعلى الرغم من عدم اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي تصريحات الممتلكات التي تطال هذه الفئة إلاّ أنه وبالنظر لقضايا الفساد الإداري والمالي التي تطرق أبواب العدالة، فإنه تمّ إخضاع هؤلاء الموظفين إلى رقابة الهيئة على اعتبار أنه من حق الهيئة التدقيق في جميع حالات الإشتباه في سوء استخدام الموقع العام من قبل أي كان للحصول على رشوة أو ممارسة الوساطة أو المحاباة أو استخدام الموارد العامة أو تبذيرها على نفسه أو على أي شخص آخر أو منح بعضها من دون وجه حق للآخرين مقابل الحصول على منافع.

ثانيا: ذوي الوكالة النيابية

هو الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا أو المنتخب في المجالس الشعبية المحلية.

1/ الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا: ويقصد به العضو في البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) سواء كان منتخبا أو معينا.

فأمّا أعضاء المجلس الشعبي الوطني فكلهم منتخبون عن طريق الإقتراع العام والمباشر والسرّي وهو حسب ماجاء في نص المادة 118 من الدستور "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر واالسري".

أمّا أعضاء مجلس الأمة فثلثا أعضائه منتخبون عن طريق الإقتراع المباشر والسرّي والثلث الأخير معيّنون من طرف رئيس الجمهورية (المادة 118 فـ$_2$) من الدستور.[2]

2/ المنتخب في المجالس الشعبية المحلية: ويقصد بهم كافة أعضاء المجالس البلدية والمجالس الشعبية الولائية بمن فيهم الرئيس.

(1)– المادة 2 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/08 المتضمن القانون الأساسي للقضاة، ج ر عدد 57.

(2)_ المادة 118 فـ2 من الدستور لسنة 1996.

ما يمكن ملاحظته على هذه الفئة هو أنّ المشرّع قد نوّع من الهيئات التي تختص بتلقي تصريحاتهم، حيث ترجع صلاحية تلقي تصريحات أعضاء البرلمان إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا، أما بالنسبة للمجالس المحلية فيتم إيداع تصريحاتهم على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومن ثم فإنّ تمتع أعضاء البرلمان بالحصانة من شأنه أن يأثّر على عمل الهيئة في الكشف عن حالات الفساد، كما أنه يضعف من رقابتها، إذ كثير من النواب الذين إشتغلوا منصب النيابة لتحقيق مكاسب شخصية وعملوا على جمع الثروات وحققوا كسب سريع من أجل تأمين مستقبلهم ومستقبل أولادهم.[1]

ثالثا: الشخص الذي يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو وفي مؤسسة عمومية أو ذا رأس مال مختلط

ويتعلق الأمر بالعاملين في الهيئات أو في المؤسسات ذات الرأس المال المختلط أو في المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمات عمومية ويتمتعون بقسط من المسؤولية على النحو الآتي[2]:

1/ الهيئات والمؤسسات المعنية وتتمثل في:

أ) **الهيئات العمومية** ويقصد بها كل شخص معنوي عام آخر غير الدولة والجماعات المحلية يتولي تسيير مرفق عمومي (service public) ويتعلق الأمر أساسا بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (epa) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (epic) وهيئات الضمان الإجتماعي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يعتبر العاملين في المؤسسات العمومية المذكورة والمعينين في وظيفة دائمة ومرسّمين في رتبة السلم الإداري موظفين على هذا الأساس فهم يدخلون في فئة من يشغل وظيفة إدارية.

(1)_ عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص71.

(2)– هنان مليكة:" جرائم الفساد، الرشوة والإختلاس وتكسّب الموظّف العام من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري مقارنة ببعض التشريعات العربية "، دار الجامعة، مصر، 2010، ص48.

كما ينطبق مفهوم الهيئة على السلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة.[1]

ب) المؤسسات العمومية ويتعلق الأمر أساسا بالمؤسسات العمومية الإقتصادية الإدارية، إجتماعية، الثقافية... إلخ، والتي حلّت محل الشركات الوطنية بموجب قانون توجيه المؤسسات العمومية المؤرخ في 1988/01/12 وهو النص الذي ألغي بموجب الأمر 25/95 المؤرخ في 1995/09/25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة الذي ألغي بدوره بموجب الأمر 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخوصصتها.

وقد عرّفت المادة 4 من الأمر 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 المؤسسات العمومية الاقتصادية على النحو الآتي:

" شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي خاضع للقانون العام، وتشمل هذه الفئة كل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي كانت تعرف بالشركات الوطنية التي تنشط في مجالات الإنتاج والتوزيع والخدمات. [2]

ج) المؤسسات ذات رأسمال المختلط ويتعلق الأمر بالمؤسسات العمومية الإقتصادية التي تخضع في إنشائها وتنظيمها وتسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات المساهمة والتي فتحت رأسمالها الاجتماعي أمام الخواص عن طريق بيع بعض الأسهم أو التنازل عن بعض رأسمالها للخواص ومن أمثلتها مجمّع الرياض، مجمع صيدال وفندق الأواراسي.

د) المؤسسات الأخرى التي تقدم خدمة عمومية يتعلق الأمر بمؤسسات من القانون الخاص التي تتولى تسيير مرفق عام عن طريق ما يسمى بعقود الإمتياز. [3]

---

(1)- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص19.

(2)- المادة 4 من الأمر 04/01 المؤرخ في2001/08/20 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخوصصتها، ج ر عدد 47.

(3)- زوزو زوليخة، المرجع السابق، ص29.

2/ من يتولى وظيفة أو وكالة

تحمل عبارة تولي (investi) معاني التكفّل والإشراف وتحمّل المسؤولية، وتبعا لذلك يقتضي تولي وظيفة أن تسند للمصرّح مهمة معينة أو مسؤولية أي بتعيير آخر كلّ من أسندت له مسؤولية في المؤسسات والهيئات العمومية السالفة الذكر مهما كانت مسؤوليته من رئيس أو مدير عام إلى رئيس مصلحة، كما يتولى وظيفة مسؤولوا المؤسسات الخاصة التي تقدّم خدمة عمومية.

ويقتضي تولّي الوكالة أن يكون المصرّح منتخبا أو مكلّفا بالنيابة وهم أعضاء مجلس الإدارة في المؤسسات العمومية الاقتصادية بإعتبارهم منتخبين من قبل الجمعية العامة ويستوي في ذلك أن تحوز الدولة كل رأسمالها الإجتماعي أو جزءا منه، كما يتولى وكالة ممثلي العمال في مجالس إدارة هيئات الضمان الإجتماعي. [1]

رابعا: من في حكم الموظف

ويشمل هذا المفهوم الضبّاط العموميين والمستخدمين العسكريين والمدنيين للدّفاع الوطني، فالبنسبة للضبّاط العموميين فإنّ تعريف الموظف العمومي كما ورد في نص المادة 2 ف$_2$ من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم لا يشملهم، كما لا ينطبق عليهم تعريف الموظف في القانون الأساسي للوظيفة العامة ومع ذلك فإنهم يتولون وظيفتهم بتفويض من قبل السلطة العمومية و يحصّلون الحقوق والرسوم المختلفة لحساب الخزينة العامة، الأمر الذي يؤهلهم لكي يدخلوا ضمن حكم الموظف العمومي. [2]

كذلك الشأن بالنسبة للموثقين والمحضرين القضائيين ومحافظي البيع بالمزايدة كونهم يتولون مهاما بتفويض من السلطة العمومية. [3]

---

(1)- عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص75.

(2)- هنان مليكة، المرجع السابق، ص 49.

(3)- زوزو زوليخة، المرجع السابق ص 30.

المترجمون الرسميون ويحكمهم الأمر 13/95 المؤرخ في 1995/03/11 المتضمن مهنة المترجم. [1]

بالنسبة للمستخدمين العسكريين والمدنيين للدّفاع الوطني فقد إستثنتهم المادة 2 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "...لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيين للدفاع الوطني و مستخدموا البرلمان" .[2]

وبالتالي يحكمهم الأمر رقم 02/06 المؤرخ في 2006/02/28 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدميين العسكريين. [3]

من هذا المنطلق نستنتج أنّ القانون 01/06 قام بتحديد صفة الموظف العمومي بدقّة وجعله بمفهوم شامل أي احتوى كل موظف يمكن أن تنسب إليه جريمة الإعتداء على الأموال العامة، مما يستوجب إخضاعه لرقابة الهيئة الوطنية للوقاية ومكافحته وبذلك فهو تجاوز مفهوم الموظف المعروف في قانون الوظيف العمومي. [4]

الفرع الثاني:الأشخاص المعنوية

إضافة إلى الأشخاص الطبيعيين فإنه يمكن أن تمتد رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى الأشخاص المعنوية ذاتها على إعتبار" أنه يمكن للهيئة في إطار ممارسة مهامها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كلّ شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد."[5]

(1)– هنان مليكة، المرجع السابق، ص 50.

(2)– المادة 2 من الأمر رقم 03/06 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

(3)– الأمر رقم 02/06 المؤرخ في 2006/02/28 يتصمن القانون الاساسي العام للمستخدمين العسكريين، ج ر عدد 12.

(4)_ المادة 4 "يعتبر موظف كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة، ورُسّم في رتبة في السلّم الإداري، حيث يعتبر الترسيم الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته."

(5)_ المادة 21 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المعدل والمتمم.

وبما أنّ موضوع بحثنا يتمحور حول الرقابة على الأموال العامة فإنه تندرج تحت رقابة الهيئة الهيئات المشرفة على المال العام وهي: مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية.

أولا: مصالح الدولة

وتشمل الهيئات المركزية على غرار رئاسة الجمهورية والوزارة الأولى والوزارات وباقي السلطات المستقلة بنوعيها الإستشارية والرقابية، كما تشمل المصالح الغير مركزية كالمصالح الخارجية التابعة للوزارات، والمتمثلة في المديريات المتواجدة على المستوى الجهوي والولائي.

ثانيا:الجماعات الإقليمية

وفقا لما جاء في المادة 16 من الدستور"الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية..."، فالولاية تعتبر الجماعة العمومية الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة." [1]

أما البلدية فهي "جماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمّة المالية المستقلة "[2]، إذا فالولاية والبلدية بوصفهما هيئتان إقليميتان إداريتان عموميتان تتمتعان بالاستقلال المالي نتيجة تمتعهما بالشخصية المعنوية، بالتالي فهما تخضعان لرقابة الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار تسيير الشؤون و الأموال العمومية.

ثالثا:الهيئات والمؤسسات العمومية

يقصد بها كل شخص معنوي آخر غير الدولة يتولى تسيير الأموال العامة ويتعلق الأمر بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات طابع صناعي وتجاري وهيئات الضمان الإجتماعي.

_ الهيئات والجمعيات مهما تكن أنظمتها القانونية.

(1)– المادة 1 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12.

(2)– المادة 1 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 يوليو في 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37.

_ المؤسسات العمومية الإقتصادية والمؤسسات ذات رأسمال المختلط، إضافة إلى الأشخاص المعنوية الخاصة التي تتولى تسيير الأموال العمومية بموجب عقود الإمتياز.

_ كل شخص معنوي آخر تمنح له مساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع أخرج الأشخاص المعنوية العامة من المساءلة الجزائية، وهو ماجاء صراحة في نص المادة 51 مكرّر من قانون العقوبات" بإستثناء الدولة والجماعات المحلية و الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، يكون الشخص المعنوي مسؤول جزائيا عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته وممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك" [1]، و بالتالي تقتصر المسائلة الجزائية على الأشخاص المعنوية الخاصة والتي يمكن أن تساءل عما ترتكبه من جرائم في الحالات التي ينص عليها القانون مهما كانت الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، كما لا يمنع ذلك من مسائلة الشخص الطبيعي كفاعل اصلي أو كشريك في نفس الأفعال.

بهذا تسأل جزائيا التجمعات الإدارية التي منحها المشرّع الشخصية المعنوية أو القانونية فيدخل فيها الشركات أي كانت أشكالها (مدنية أو تجارية) و أيا كان شكل إدارتها وأيا كان عدد المساهمين فيها، ويدخل في هذه الفئة أيضا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي أو الثقافي أو الرياضي بمجرد إعلانها إلى الجماعات الإدارية المختصة والنقابات والتجمعات ذات الأهداف الاقتصادية (سواء كانت تابعة للقطاع الخاص أو العام) كالمؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها. [2]

(1)– المادة 51 مكرر من قانون 15/04 المؤرخ في 2004/11/10 المتضمن قانون العقوبات ج ر عدد 31.

(2)– سهيلة حملاوي، "المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية في ظل التشريع الجزائري "مذكرة تخصص فنون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ص63.

كما أنّ اشتثناء الأشخاص المعنوية العامة يرجع إلى الحصانة ومظاهر السلطة التي تتمتع بها، والتي تجعلها بمنأى عن المسائلة القضائية إلاّ هذه النقطة بقيت محل خلاف بين القضاء ورجال القانون. (1)

غير أنّ ما يدفعنا إلى التساؤل ما الدافع الذي أدى بالمشرّع لإخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى المسائلة الجزائية بالرغم أنّها تعتبر خاضعة للقانون العام؟

ولمعرفة ذلك فإنه يتعين العودة إلى كلمة وزير العدل عند تقديمه مشروع تعديل القانون العقوبات أمام نواب المجلس الشعبي حيث تمّ الإعتراف بحقيقة الإجرام المرتكب من طرف هذه الأشخاص المعنوية من خلال تزايد عددها، وضخامة إمكانياتها وإلى ما تمثّله من قوة اقتصادية واجتماعية جعلته مصدرا للاعتداء على النظام الاقتصادي. (2)

المطلب الثاني: من حيث موضوع أو محل الرقابة (المال العام)

يمكن تحديد نطاق الرقابة من هذه الجهة من خلال ضبط المفاهيم التي تحتويها نظرية المال العام، وبناءا على ذلك نتناول مفهوم المال العام (الفرع الأول) وتمييزه عن المال الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم المال العام

يمكن ضبط مفهوم المال العام من خلال:

أولا: تعريف المال العام في القانون المدني

تنصُ المادة 688 من القانون المدني على أنه " تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تُخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لأدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري..."، والملاحظ هنا أنّ النص العربي يستعمل

(1)– سهيلة حملاوي المرجع السابق، ص68.

(2)– زادي صفية، "الجرائم التجارية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد دباغين، سطيف، 2016، ص68_69.

مصطلح التخصيص "لمصلحة عامة" في حين أنّ النص الفرنسي قد إستعمل مصطلح التخصيص لإستعمال" عام أو جماعي" un us age collectif "، وعليه يمكن تصحيح النص العربي بإستخدام عبارة " لإستعمال عام " بدل" لمصلحة عامة " وذلك لأنّ مصطلح "مصلحة عامة" معيار واسع يندرج فيه التخصيص لإستعمال عام والتخصيص لإدارة أو لمؤسسة عامة [1].

ثانيا: تعريف المال العام في قانون الأملاك الوطنية

يتضمن المال العام في قانون الأملاك الوطنية مجموعات مختلفة من العقارات والمنقولات والتي تمّ تصنيفها من خلال نص المادة 2 من القانون 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدّل والمتمم إلى:

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.
- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.
- الاملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية. [2]

وهي على نوعين:

1/ الأملاك الوطنية العامة: وتتكون من الاملاك العمومية الطبيعة وقد وردت تفصيلا في نص المادة 15 من القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدّل والمتمم على غرار شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية ...إلخ [3]. بالإضافة إلى الأملاك العمومية الاصطناعية والتي جرى تفصيلها هي الأخرى في نص

(1)- يحياوي أعمر،"نظرية المال العام"، دون طبعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر،2002،ص19.

(2)- علاء الدين عشي، "مدخل القانون الإداري"، الجزء الأول دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص251.

(3)- المادة 15 من القانون 30/90 المؤرخ في 12/01/ 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ،ج ر عدد 52، المعدل والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، ج ر عدد 44.

المادة 16 من القانون 30/90 السالف الذكر على غرار الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج والسكك الحديدية، والموانئ الطرق والمنشئات ... إلخ.[1]

2/ الأملاك الوطنية الخاصة وتشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي تتضمن العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الاملاك الوطنية العمومية.

_ الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون.

_ الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تحول إلى الدولة، الولاية البلدية وإلى مصالحها ومؤسستها العمومية ذات الطابع الإداري.

_ الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها.

_ الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي استولى عليها أو شغلت دون حق ومن غير سند واستردتها بالطرق القانونية. [2]

الفرع الثاني: تمييز المال العام عن المال الخاص

لقد إختلف فقهاء القانون في وضع معيار محدد لتحديد المال العام وكان نتيجة هذا الإختلاف ظهور العديد من النظريات لكن كانت مجملها تصب في معيارين إثنين:

أولا: معيار طبيعة المال

(1)- المادة 16 من القانون 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية، المعدّل والمتمم.

(2)- علاء الدين عشيّ، المرجع السابق، ص 253.

يرى أنصار هذا المذهب أنه من أجل عدّ المال عاما يجب أن يكون مخصصا لإستعمال الجمهور مباشرة لأنه بهذا التخصيص يصبح المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة ويمثل هذه المدرسة الفقيه " ديكروك " والفقيه " بارتيلمي "، حيث إعتمد ديكروك في نظريته على نصوص القانون المدني لتحديد معيار التمييز(المادة 538 من القانون المدني الفرنسي) وهو يعرّف المال بأنّه أجزاء الأراضي المخصصة لإنتفاع الجمهور التي يمكن بطبيعتها أن تكون محلا لملكية خاصة. [1] ويذهب ديكروك إلى القول بطبيعة المال ذاته وما إذا كان قابلا للتملّك الخاص أو غير قابل له لكي يعدّ مالا عاما أو خاصا.

أما الفقيه بارتيلمي فلا يختلف عن ديكروك في عدّ طبيعة المال وكونه غير قابل الملكية الخاصة معيارا لتمييز المال العام من المال الخاص، إلاّ أنه يرجع في تأصيل نظريته إلى المنطق والإستدلال العقلي وحده فقد نتناول أنواع الأموال العامة التي لا خلاف عليها فوجد أنّها تختلف من جهة الواقع عن ملكية الأفراد إختلافا يبرّر إنفرادها بأحكام قانونية خاصة لذلك فمن الطبيعي خضوعها لقواعد خاصة فلا يجوز التصرّف فيها أو تملّكها التقادم.

ويتّفق بارتيلمي مع ديكروك في إشتراط أن تكون الأموال العامة مخصّصة لإنتفاع الجمهور فقد إستبعد المباني والمنقولات من نطاق الأموال العامة.[2]

رغم المحاولات التي بذلها الفقيهين في وضع معيار لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة، إلاّ أنّ هذا المعيار قد تعرّض للإنتقاد، ومن أهم الإنتقادات التي وجّهت إليه:

_ إنّ تخصيص الأموال لإستعمال الجمهور مباشرة لا يصلح في كل الأحوال لإعتبار المال من الأملاك العامة فهناك أموال غير مخصّصة لإنتفاع الجمهور مباشرة، وتعدّ مع ذلك أموال عامة مثل القواعد العسكرية والثكنات.

(1)– بومزير باديس، " النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري "، مذكرة ماستر، تخصّص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2012، ص 18– 19.

(2)– بومزير باديس، المرجع نفسه، ص19.

_ إنّ إتخاذ طبيعة المال معيارا لإعتباره من الأملاك العامة يضيّق من نطاق الحماية المفروضة على المال العام، إذ يخرج عن نطاق هذه الحماية أموالا جديرة بالخضوع لها مثل مؤسسات الحكومة. [1]

ثانيا: معيار التخصيص

إعتبر أنصار مدرسة التّوجه التّخصيصي فكرة التّخصيص أساسا جيّدا لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة، إلاّ أنّهم إختلفوا في تحديد المقصود بالتّخصيص للمنفعة بين إتّجاهين: الإتّجاه الأول يرى بأنّ التّخصيص يجب أن يكون للمرفق عام (1) والإتجاه الثاني يرى بأنّ التّخصيص يجب أن يكون للمنفعة العامة (2).

1/ معيار التخصيص للمرفق العام

من فقهاء مدرسة المرفق العام الذين نادوا بهذا المعيار الفقيه "ديجي" duguit" والفقيه"jeze " حيث يرى ديجي أنّ معيار المال العام يمكن في تخصيصه بشكل مباشر لهذا المرفق، لذلك فإنه يعّد مالا إلاّ الأموال التي تكون مخصّصة لتسيير و إدارة مرفق الدولة أما إذا لم تكن مخصّصة لخدمة مرفق عام فلا تعد من الاموال العامة وإن كانت مخصصة لإستعمال الجمهور[2]، إلاّ أنّه وجّهت بعض الإنتقادات لهذا المذهب:

_ إنّ كثيرا من الأموال العامة لا تخصّص للمرفق العام، ومن أمثلة ذلك الطرق العامة وطرق الملاحة وشواطئ البحار، فإنّ الجمهور ينتفع بهذه الأموال العامة مباشرة وهي ليست مخصصة لمرفق عام.

_ الأخذ بهذا المعيار يؤدّي إلى إلحاق الصفة العامة بأشياء ثانوية تافهة مثل أدوات المكاتب الحكومية كالأقلام وغيرها من الأدوات، فهي قليلة الأهمية ولا وزن لها، وإدراجها في عداد الأموال العامة وإخضاعها بالتالي لنظام قانوني يكفل الحماية لها غير أنّ أصحاب هذا

(1)– دغو لخضر، " الحماية الجنائية للمال العام "، مذكرة ماجستير، تخصّص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2000، ص 10–11.

(2)– بومزير باديس، المرجع السابق، ص21.

المذهب سارعوا إلى الردّ فقال الأستاذ " جيز " في محاولة منه للردّ على النقد الثاني إلى القول بتقييد معيار التخصيص لمرفق عام وذلك بتوفّر شرطين:

_ أن يكون المال مخصصا لمرفق عام رئيسي أو جهوري.

_ أن يؤدّي المال العام الدور الأساسي في سير المرفق وإدارته.

غير أنّ محاولة " جيز " لم تكن كافية للإنتصار في مذهبه، إذ ليس هناك مقياس يمكّنه نن الإعتماد عليه للتّمييز بين المرافق العامة الجوهرية و الثانوية. [1]

2/ معيار التخصيص للمنفعة العامة

نتيجة للإنتقادات التي وجّهت إلى المعايير السابقة توجّه الفقه العام نحو القول إلى أنّ المعيار المميّز للمال العام يكمن في تخصيصه للنّفع العام، وقد أخذ بهذا الرأي كل من الفقيه (Hauriou) والفقيه فالين (waline) إذ يرى الفقيه "هوريو" أنّ معيار تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة يكمن في تخصيصه للنّفع العام سواء كان ذلك للتّخصيص لإستعمال الجمهور المباشر أم لمرفق عام من مرافق الدولة، وقد أخذت أغلب تشريعات الدول بهذا المعيار.

و يلاحظ على هذا المعيار أنّه يؤدّي إلى توسيع دائرة الأموال العامة، فوفقا لهذا المعيار المزدوج يعدّ مالا عاما كل ما تملكه الدولة ويكون مخصصا لإستعمال الجمهور أو لخدمة مرفق عام. [2]

في الأخير من خلال تحديدنا للجهة المختصة بالرقابة (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته) نلاحظ أنّها سلطة إدارية مستقلة رغم أنّ المشرّع تارة يطلق عليها مصطلح " الهيئة " وتارة أخرى بمصطلح " السلطة ".

(1)– بومزير باديس، المرجع السابق، ص11– 12.

(2)– بومزير باديس، المرجع نفسه، ص 22.

ومن خلال تطرقنا إلى الإطار التنظيمي نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري قد عمل على تزويدها بمجموعة من الهياكل و الأقسام التي تتناسب وطبيعة دورها الرقابي بالإضافة إلى منحها تشكيلة متنوعة تضمن لها ممارسة دورها الرقابي بشكل أفضل، أما عن مدى إستقلالية الهيئة نلاحظ أنها إستقلالية نسبية حيث أنه بالرغم من وجود مظاهر تكريس إستقلالية الهيئة إلاّ أنّها تعترضها مجموعة من القيود التي من شأنها التأثير على هذه الإستقلالية.

الفصل الثاني:

آليات رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتقييم دورها في الرقابة

الفصل الثاني: آليات رقابة الهيئة الوطنية من الفساد ومكافحته وتقييم دورها في الرقابة

بعد أن تعرفنا على طبيعة الهيئة وإطاراها التنظيمي وكذا نطاق ممارسة رقابتها الذي ينصب على فئة معينة وهي فئة الموظفين خاصة بمفهوم قانون الفساد، وكذا حدّدنا موضوع الرقابة وهو المال العام خاصة وأنّ الإعتداء على المال العام يرتب جرائم ذات خصوصية مثل الرشوة والإختلاس والإثراء غير مشروع...

ونظرا لما تتمتع به هذه الجرائم من خصوصية ما جعل مشرعي العالم ينظرون إلى هذه الجرائم بإعتبارها جرائم ذات طابع خاص من خلال إفراد إجراءات وآليات تستوعب هذه الجرائم، ذلك أنّ الوقاية منها تستلزم وجود سياسات وإجراءات فعالة ومحكمة تحول دون وقوع هذه الجرائم.

وهذا ما أدّى بمختلف تشريعات العالم الى مراجعة قواعد وإجراءات الرقابة و الوقاية من هذه الجرائم، وهو ما لجأ إليه المشرّع الجزائري شأنه شأن باقي التشريعات حيث عمل على تزويد هيئات الرقابة بشكل عام و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بشكل خاص بمجموعة من الآليات والإجراءات التي تضفي الشفافية والنزاهة في تسيير الشؤون العمومية وتحول دون المساس بهذه الأموال، وعليه نستعرض من خلال هذا الفصل آليات رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على المال العام (المبحث الأول) وتقييم دورها في الرقابة (المبحث الثاني)

المبحث الأول: آليات رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على المال العام

في سبيل ضبط رقابتها المحكمة على الأموال العامة خوّل المشرّع الجزائري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته جملة من الصلاحيات والاختصاصات التي تتناسب وطبيعة دورها الرقابي، وعلى العموم فإن هذه التدابير تتنوع وتنقسم إلى إختصاصات إستشارية (المطلب الأول) إختصاصات تدخلية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الإختصاصات الاستشارية

تعطي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته رأيها في مجموعة من المسائل التي تجسد إختصاصاتها الإستشارية.

ومن أهم التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة، هي إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد (الفرع الأول) تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد (الفرع الثاني) إعداد برامج تحسيسية (الفرع الثالث) العمل باستمرار على تفعيل الأدوات والإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد (الفرع الرابع).

الفرع الأول: إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد

في مجال الوقاية من الفساد تنص المادة 203 من الدستور" تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ...[1]"، وعليه ضمانة لتحقيق ذلك فإنّ المهمة الأساسية للهيئة خصوصا في السنوات الأولى من تشكيلها هي وضع فلسفة العمل ومراحله وفقا لمقتضيات البلاد الراهنة والمستقبلية، ومن دون هذه المفاهيم الإطارية التي تحيط بمشكلة الفساد ستكون السياسة المتبعة عرجاء وقاصرة عن بلوغ النتائج البعيدة في حماية الأجيال القادمة من لعنة الفساد.[2]

(1) _ المادة 203 من الدستور لسنة 1996.

(2) _ هلال مراد، المرجع السابق، ص98.

ويتم ذلك عن طريق وضع برنامج عمل للوقاية من الفساد والهدف من هذا البرنامج الإلمام بكل ما يتعلق بظاهرة الفساد، حيث يجب أن تمس سياسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بكل ماله علاقة بتفشي هذه الظاهرة، وهذا عن طريق القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحاليل الاقتصادية والاجتماعية، والقيام بدراسة كل الأسباب المؤدية الى بروز ظاهرة الفساد وتطورها سواء كانت هذه الأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو كانت هذه الأسباب في القطاع العام أو القطاع الخاص، ودراسة البيئة التي تؤدي الى نمو الفساد فيها بكثرة و الجوانب التي قد تشجّع على ممارسة الفساد، وكذلك تعداد مظاهر وأشكال الفساد لما أصبح لهذه الآفة أو المشكلة من أضرار جسيمة تؤثر سلبا على إقتصاديات الدول وعلى التنمية بكل أنواعها وكذلك أصبحت تهدّد كيان الدولة ونظامها ومنظومتها القانونية، حيث يتم دراسة كل هذه الأسباب دراسة شاملة وتحليلها وتصنيفها وتقييمها ثم ضبطها.

وهذا من أجل إعداد خريطة شاملة ومفصلة حول موضوع الفساد وكذلك تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة العامة للوقاية من الفساد ومكافحته ثم إقتراح سياسة تتناسب مع الظاهرة للوقاية منها والحد منها والسيطرة عليها، حيث أنّ الهدف من هذه السياسة هو تثمين الآثار والإنعكاسات الأكثر تأثيرا في مجال الوقاية من الفساد فضلا عن مسعى منهجي يهدف أو يرمي إلى الحد بصفة موضوعية من أسباب ومظاهر الفساد ويسمح بقياس آثاره ولقد اشترط المشرّع أن تكون هذه السياسة مجسّدة لمبادئ دولة القانون وكذلك أنّ تعكس هذه السياسة كل من النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية. [1]

وقد أوكلت هذه المهمة الى القسم المكلف بإعداد السياسة العامة للوقاية من الفساد وهو قسم الوثائق والتحاليل والتحسيس، وهذا حسب نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها المعدل والمتمم التي تنص على أنه :" يكلّف قسم الوثائق والتحاليل والتحسيس على الخصوص بما يأتي:

(1)_ لكحل سمية، المرجع السابق، ص49.

القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته..."

الفرع الثاني:تقديم توجيهات واقتراح تدابير أو توجيهات تخص الوقاية من الفساد

حسب ما جاء في نص المادة 20 ف2 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم" ... تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة إقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذلك التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة ".

ما يمكن ملاحظته حول هذه المادة أنّ المشرّع أسند للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الصلاحيات التي تعتبر شبه تنظيمية من خلال تقديم توجيهات للهيئات والمؤسسات (أولا) وإقتراح تدابير وتوجيهات تخص الوقاية من الفساد (ثانيا).

أولا: تقديم توجيهات للهيئات و المؤسسات

حيث تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتقديم توجيهات للهيئات والمؤسسات سواء كانت عامة أو خاصة، إذ أنّ هذا الأمر يدخل في إطار مهامها في التصدي لظاهرة الفساد والملاحظ هنا أنّ المشرّع لم يوضح بخصوص هذا الإختصاص الإستشاري هل تقدم الهيئة هذه التوجيهات بمبادرة منها أم أنّها تقدمها بناءا على طلب الهيئات المعنية. [1]

ثانيا: اقتراح تدابير و توجيهات تخص الوقاية من الفساد.

إلى جانب تقديم تلك التوجيهات فإنّ للهيئة أيضا إختصاص إقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد، حيث بعد أن تقوم الهيئة بدراسة كل الجوانب التى تشجّع على ممارسة الفساد وكذلك

(1) – عمير خديجة ، المرجع السابق، ص83.

تحديد نماذجه و مظاهره و الطرق المؤدية إليه، وبعد جمع و مركزة وإستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منها خاصة البحث في التشريع و التنظيم عن الثغرات و العوامل التي من شأنها أن تؤدي إلى إنتشار هذه الظاهرة .[1]

للهيئة الحق أو من أولويات عملها أن تقترح تدابير أو توصيات من شأنها أن تكون كفيلة بالوقاية من ظاهرة الفساد والقضاء عليها، و هذه التدابير يمكن أن تكون تدابير ذات طابع تشريعي أو تنظيمي مما من شأنه أن يجعل المنظومة القانونية المتعلقة بالفساد فعالة بما أنّ الإقتراح يأتي من هيئة متخصصة تعمل في الميدان.

كما أنّ للهيئة أيضا أن تتعاون مع كل قطاع عمومي أو خاص في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة مما يساعد على تشجيع النزاهة والأمانة و روح المسؤولية بين الموظفين العموميين وكذلك من أجل قيام المؤسسات الخاصة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية و سليمة.

الفرع الثالث:إعداد البرامج التحسيسية

في إطار إختصاص الهيئة الإستشاري على الهيئة أن تقوم ببرامج يكون هدفها توعية وتحسيس المواطنين بكل الآثار و المساوئ التي تنتج عن الفساد، و يكون ذلك عن طريق تنظيم دورات تحسيسية تعرف بالفساد و بمخاطره وهو حسب ما جاء في نص المادة 20ف3 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص على "إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد."

بناءا على ما ورد في نص المادة السالفة الذكر تظهر هذه البرامج من خلال:

– ترقية أعمال التكوين والتربية والتحسيس في مجال محاربة الفساد لصالح الإطارات ومسيري الإدارات والقطاع الاقتصادي ولفائدة الشباب والمجتمع المدني ويتجسّد هذا الهدف من خلال القيام بالأعمال التالية:

(1)_ لكحل سمية، المرجع السابق ،ص 52.

1_ ترقية وتنظيم دورات تدريبية حول ظاهرة الفساد لفائدة الأعوان العموميين الذين يزاولون نشاطاتهم في الإدارات المركزية والمحلية والمستخدمين الذين يشتغلون في القطاع العمومي وكذا المستخدمين في وسائل الإعلام.

2_ مضاعفة العملات التحسيسية لفائدة الجمهور العريض باللجوء إلى كل وسائل الاتصال من أجل ترقية القيم الروحية والتقليدية المضادة للفساد والمتعلقة بالنزاهة والإستقامة والتضامن و الإيثار.

3_ إعداد وإنجاز برنامج واسع للتحسيس والتكوين لصالح فئة الشباب عن طريق:

رسم برامج تربوية مضادة للرشوة على مستوى المدارس والإكماليات والثانويات من جهة وفي قطاع التكوين المهني من جهة اخرى حتى يتم تلقين ثقافة رفض الفساد للتلاميذ.[1]

4_ إعداد برامج خاصة بدراسة ظاهرة الفساد أنواعها و ميكانيزماتها، ومظاهر تجسيدها على مستوى مؤسسات التعليم العالي، ولا سيما كلية الحقوق و العلوم الإنسانية، ومدارس التجارة، البنوك، ومعاهد المالية، والضرائب والجمارك.

5_ تشجيع البحوث الجامعية المتخصصة للتعمّق في معرفة ظاهرة الفساد على وجه الخصوص وآليات الاقتصاد الموازي والممارسات غير القانونية بصفة أعم، والتي تتفاعل مع الفساد تفاعلا واضحا .[2]

الفرع الرابع:العمل باستمرار على تفعيل الأدوات و الإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته

ويتم ذلك من خلال:

(1)_ لكحل سمية، المرجع السابق، ص53.

(2)_ لكحل سمية المرجع نفسه، ص54.

_ التّقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية الى الوقاية من الفساد ومكافحته و النظر في مدى فعاليتها، وكذلك تقييم مدى تسامح التشريعات والأحكام القانونية السارية المفعول مع ظاهرة الفساد.

_ السّهر على التنسيق مابين القطاعات والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

_ الحثّ على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها. [1]

المطلب الثاني: الإختصاصات التدخلية

بالإضافة إلى الإختصاصات الإستشارية فقد مكن المشرّع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بوظيفة تدخلية وذلك قصد تمكينها من الإطلاع من جهة أقرب على الأموال العامة، وعليه تتمثل هذه الإختصاصات في تلقي تصريحات بالممتلكات (الفرع الأول) وجمع الأدلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تلقي التصريحات بالممتلكات

من أجل مكافحة الفساد نصت المادة 7 ف$_1$ من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته على" ... مطالبة الموظفين العموميين بتقديم اقرار عن ممتلكاتهم وثرواتهم قبل تولي مهام وظيفة عامة، وخلال مدة توليهم هذه الوظيفة، وبعد انتهاء مدة خدمتهم ..." ومسايرة لذلك عمل المشرّع الجزائري على مطابقة القوانين الداخلية للاتفاقيات المعمول بها وعليه سنتطرق الى الأشخاص المعنية بالتّصريح بالممتلكات لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (أولا) وآجال التصريح (ثانيا) ومحتوى وكيفيات التّصريح بالممتلكات (ثالثا) والجزاءات المترتبة عن الإخلال بالتّصريح بالممتلكات (رابعا).

(1)_ المادة 20 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

أولا: الأشخاص المعنية بالتصريح بالممتلكات لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حدّد المشرّع الجزائري فئة الأشخاص المعنية بالتصريحات بالممتلكات لدى الهيئة وهي على سبيل الحصر وتشمل هذه الفئة بدرجة الأولى رؤساء وأعضاء المجالس المحلية (1) ثم الموظفين والأعوان العموميين المحدّدين بموجب التنظيم (2)

1/ رؤساء وأعضاء المجالس المحلية

حسب نص المادة 6 ف2 و4 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته "... يكون التّصريح بممتلكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر... "

"... يتم تحديد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم ..." من خلال الاطلاع على نص هذه المادة نلاحظ أنّ الهيئة تختص باستقبال تصريحات رؤساء وأعضاء المجالس المحلية من باب أولى كما أن هذه الأخيرة تكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

ويعتبر إجراء النشر إجراءا هاما يمكن المواطن والمجتمع المدني من الإطلاع على وضعية ممثليهم أو منتخبيهم الذين يسهرون على تقديم الخدمة العامة، ووسيلة لإضفاء الشفافية والنّزاهة على أعمال الإدارة وحماية الأموال العامة من مختلف مظاهر الفساد.

2/ الموظفين والأعوان العموميين

ألزم المشرّع الجزائري الموظف العمومي بالتّصريح بممتلكاته، وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وهذا الإجراء ليس فقط لحماية الإدارة العمومية من أية محاولة لسرقة الأموال العمومية أو الإستخدام غير القانوني لممتلكات

الدولة، ولكن يعد أيضا تهديدا ضد آفة الفساد، وبذلك فقد تميّزت عملية التّصريح بين التوحيد والتباين بإختلاف صفة الموظف المصرّح.[1]

حيث نصّت المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم415/06[2] الذي يحدّد كيفيات التّصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته " يجب على الموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أن يكتتبوا التّصريح بالممتلكات في الآجال المحددة بموجب المادة 4 من القانون نفسه أمام السلطة الوصية.

بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة أمام السلطة السلمية المباشرة بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

_ يودع التّصريح مقابل وصل من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في آجال معقولة"

ولتنفيذ محتوى هذه المادة فقد أصدر رئيس الهيئة مذكرة تنظيمية تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التّصريحات بالممتلكات المكتتبة من طرف الموظفين العموميين المشار اليهم في المرسوم الرئاسي 415/06. [3]

لقد نصّت المادة 2 من المرسوم الرئاسي 415/06 السالف الذكر على مستويين من السلطات السلمية لإيداع التصريح بالممتلكات و يتعلق الأمر ب:

(1)_ عثماني فاطمة ، المرجع السابق، ص61.

(2)_ المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 2006/11/22 الذي يحدّد كيفيات التّصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج ر عدد74.

(3)_ المذكرة التنظيمية رقم 15/04 المؤرخة في 2015/04/19 تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالممتلكات المكتتبة من طرف الموظفين العموميين المشار اليهم في المرسوم الرئاسي 415/06 – مكان النشر . www.onplc.org .dz.

_ سلطة الوصاية بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون وظائف عُليا في الدولة و مناصب عليا.

_ السلطة السلمية المباشرة بالنسبة للموظفين العموميين الذين حُدّدت قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وهو القرار المؤرخ في 2 أفريل 2007 المحدّد لقائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتّصريح بالممتلكات، نذكر على سبيل المثال يعد عون عمومي في وزارة العدل رئيس أمناء الضبط وأمين قسم الضبط ورئيس وأمناء أقسام الضبط كما يعد عون عمومي في وزارة الصحة و السكن وإصلاح المستشفيات، طبيب مفتش صيدلي مفتش، جراح أسنان مفتش، ويقصد المشرّع بالموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة الواردين في:

_ المرسوم الرئاسي رقم 225/90 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990[1] المحدّد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية وهي على النحو التالي:

مستشار، مدير الدراسات، مدير، مدير مكلّف بالدراسات والتخليص، نائب المدير وفي المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990[2] المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية نذكر على سبيل المثال الأمين العام للمجلس الاسلامي الأعلى، أمين المجلس الأعلى للأمن، مسؤول المعهد الوطني للدراسات الإستراتيجية الشاملة، المدير العام للديوان الوطني للإحصائيات، مدير الجامعة، مسؤول أمانة مصف الإستحقاق الوطني...إلخ.[3]

(1)_ المرسوم الرئاسي رقم 225/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج رعدد 31.

(2)– المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الادارة و المؤسسات و الهيئات العمومية ،ج ر عدد 31.

(3)– عثماني فاطمة، المرجع السابق ، ص87.

كما نصّت المادة 2 الفقرة الأخيرة من المرسوم الرئاسي 415/06 المحدّد لكيفيات التّصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنّه " للسلطات المذكورة أعلاه بأن تودع بدورها التّصريحات بالممتلكات التي تلقتها لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والملاحظ هنا الأصل أنّ يتم التّصريح بالممتلكات أمام الهيئة مباشرة لكن هناك بعض التّصريحات التي تصل يدها عن طريق السلطة الوصية أو السلطة السلمية ".

ومما ينتقد هنا إقصاء الهيئة من تلقي تصريحات الموظفين المذكورين في الفقرة 1 من نص المادة 6 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدّل والمتمم على غرار رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر والسفراء و القناصلة والولاّة، والذي يختص الرئيس الأول للمحكمة العليا بتلقي تصريحاتهم دون إستغلال للمعلومات أو التّصريحات لاسيما وأنّ هؤلاء الموظفين هم أكثر الأشخاص عرضة لجرائم الفساد، وهم الأقدر على إخفائها لما يتمتّعون به من صلاحيات و حصانات.

وبناء على ذلك يقترح أن يوسّع إختصاص الهيئة ليشمل تلقي تصريحات هذه الفئة إلى جانب إختصاص الرئيس الأول للمحكمة العليا بتلقي تصريحاتهم وذلك دعما للشّفافية والنزاهة وإغلاق لكل منافذ الفساد، كما يقترح أن تتلقى الهيئة تصريح الرئيس الأول للمحكمة العليا الذي أغفل ذكره تماما. [1]

ثانيا: آجال التصريح بالممتلكات

أخضع المشرّع الجزائري الموظفين العموميين وأعضاء المجالس المحلية الملزمين بالتّصريح بالممتلكات لدى الهيئة إلى نفس آجال التصريح بداية بالتّصريح الأولي، ثم التّصريح التجديدي و التّصريح النهائي.

(1)_ رمزي بن صديق،" دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته " مذكرة ماجستير ، تخصص قانون جنائي ، كلية الحقوق والقانون والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة 2013 ،ص 76.

1/ التّصريح الأولي يقوم الموظف العمومي بإكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الإنتخابية.[1]

وهذا حسب ما جاء في المادة 4ف2 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي نصت على " يقوم الموظف العمومي بإكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الإنتخابية ..."

يفهم من نص المادة أعلاه أنّ جميع الموظفين العموميين ملزمين بالإفصاح والكشف عن ذممهم المالية، وذلك خلال الشهر الذي يلي تاريخ تعيينهم في وظيفتهم مثل الولاّة، الوزراء والمدراء...إلخ أو عند بداية عهدتهم الإنتخابية إذا كانوا منتخبين كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وهي نفس المدة التي كان ينص عليها المشرّع في ظل الأمر رقم 04/97 [2] المتعلق بالتّصريح بالممتلكات(الملغى).

إذ كان يتعيّن على الأشخاص الذين يمارسون مهمة إنتخابية وطنية أو محلية أن يكتتبوا تصريحا بممتلكاتهم خلال الشهر الذي يعقب تقلدهم مهامهم لكن كانت هذه المدة لتمدّد لشهر آخر، وذلك في حالة القوة القاهرة.

إذ لا يعقل أن يتم توقيع العقاب لمجرد عدم التّصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يلي تاريخ تنصيبهم في وظيفتهم أو بداية عهدتهم الإنتخابية فقد يكون هناك أمر غير متوقع حصوله أو ظروف إستثنائية حالت دون قيامهم بذلك وهو الأمر الذي لم يشر إليه المشرّع في ظل القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، لكن بالرجوع الى المادة 36 من ذات القانون فإنها تنص على : "...كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التّصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية ..." مما يعني

(1)_ زروقي مليكة ،" أساليب مكافحة الارهاب في الادارة المحلية ،" مذكرة ماجستير ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،2013 ص45.

(2)_ الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997 يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج ر عدد 03 سنة 1997 (ملغى).

أنّ الموظف العمومي الذي لم يقم بالإدلاء بممتلكاته في الميعاد المحدّد، فإنه تمنح له مدة شهرين لتدارك الوضع وذلك بعد تذكيره بالطرق القانونية.

والملاحظ في هذه المادة أنّها لم تحدّد في أي مرحلة يتم التذكير، إن كان في التّصريح الأولي أو التجديدي أو النهائي مما يعني أنه يتم في جميع المراحل. [1]

2/ التّصريح التّجديدي يجدّد التّصريح بالممتلكات فور كل زيادة معتبرة في الذمّة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي يتم بها التصريح الأول. [2]

وهذا حسب نص المادة 4 ف3 من القانون 01/06 السالف الذكر، وإن كان هذا الإجراء يعد من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمّة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة [3] ومعنى ذلك أنه ينبغي على المصرّح أن يجدّد التّصريح بممتلكاته عند كل زيادة معتبرة وذلك خلال الشهر الذي يعقب حدوث تلك الزيادة المعتبرة.

والملاحظ أنّ المشرّع لم يحدّد مقدار هذه الزيادة، لكن إستعمال عبارة معتبرة فهذا يعني أن تكون ذات أهمية وملفة للنظر والغالب أن تكون هذه الزيادة ظاهرة من خلال تغيير نمط عيش المصرّح وتصرفاته كشراء فيلا أو سيارة فخمة، أو شراء عقارات، أو التردد على الملاهي، أو الإكثار من السفر إلى الخارج...إلخ [4]

3/ التصريح النهائي نصّت المادة 4 ف4 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنه" ... يجب التّصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند إنتهاء الخدمة"، إنّ الملاحظ على هذه المادة هو إلزام المشرّع الموظف العمومي أو العضو المنتخب على التّصريح بممتلكاته عند إنتهاء الخدمة سواء كان الإحالة على التقاعد أو إنتهاء المهام أو التغيير في المهام، لكنه لم يحدّد آجال التصريح وترك المجال مفتوحا.

(1) _ عثماني فاطمة ، المرجع السابق، ص78.

(2)_ زروقي مليكة ، المرجع السابق، ص 45.

(3)_ رمزي حوحو ، دنش لبنى ، المرجع السابق ، ص77.

(4)_ عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص75.

لذا كان ينبغي على المشرّع الجزائري أن يقوم بتحديد المدة اللاّزمة للقيام بالتّصريح النهائي للممتلكات لأنّ عدم تحديدها في حقيقة الأمر يجعل المعنيين بالتّصريح يتهربون من ذلك إضافة إلى أنه أمر يفرغ إجراء التصريح بالممتلكات من محتواه طالما أنّ الغرض منه أصلا هو الوقوف على الفارق غير المبرر في الذّمة المالية والذي قد يطرأ بين فترتي تولي المهام وإنتهائها، وهذا لن يتأتّى دون أن يكون هناك تحديد لميعاد التصريح عند إنتهاء المهام. [1]

إضافة إلى ذلك فإنّ المشرّع الجزائري لم يقف عند هذا الحد فقد نصت المادة 8 من القانون 01/06 السالف الذكره على: " يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصالح العامة أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي، " ويقتضي تعارض المصالح أولا أن يكون للموظف العمومي أنشطة أخرى أو عمل وظيفي أخرى أو استثمارات أو مشاريع أو موجودات أو هبات تلتقي مع النشاط العمومي الذي يزاوله كأن يمتلك شخصيا أو بواسطة غيره أو زوجه أو أحد أبنائه مؤسسة خاصة تنشط في نفس المجال الذي تنشط فيه المؤسسة أو المصلحة التي يعمل لها أو معنية بنفس المشروع الذي يعمل لصالحه أو من أجله."

ويقتضي ثانيا أن يكون من شأن تلاقي المصالح الخاصة للموظف العمومي مع المصلحة العامة أن يؤثر على ممارسته لمهامه بشكل عادي[2]، ويرجع لقاضي الموضوع تقدير هذه المسألة، كما يترتب على عدم إلتزام الموظف بالتّصريح بتعارض المصالح جريمة يعاقب عليها حسب نص المادة 34[3] من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

(1)_ عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص82.

(2)_ أحسن بوسقيعة: " الوجيز في القانون الأساسي الخاص"، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، دار هومة، الجزائر، 2008، 143_144.

(3)_ المادة 34 "يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 إلى 200.000 كل موظف عمومي خالف أحكام المادة 9 من هذا القانون."

ثالثا: محتوى التصريح بالممتلكات

يجب أن يتضمّن التّصريح بالممتلكات وفقا لنص المادة 5 من القانون 01/06 السالف ذكره "جردا للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب، وأولاده القصر، ولو في الشيوع في الجزائر أو في الخارج" ويقصد بالممتلكات حسب المادة 2ف6 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته "الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية منقولة أو غير منقولة ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها."

كما يحتوي التّصريح على وصف الأملاك المنقولة وطبيعتها وأصل ملكيتها، ومبلغ السيولة النقدية وأية أملاك أخرى بالإضافة إلى بيانات خاصة بالموظف العمومي وهويته كإسمه وأسم أبيه وعنوانه إلى جانب ذكر تاريخ تعيينه.

أما بخصوص كيفيات إكتتاب التّصريح بالممتلكات فقد حدّدتها مذكرة تنظيمية رقم 15/04 التي تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالممتلكات المكتتبة من طرف الموظفين العموميين المشار إليهم في المرسوم الرئاسي 415/06 وحسبها يكتتب التّصريح بالممتلكات في نسختين يوقعهما الموظف العمومي وممثل السلطة المودع لديها يحتفظ المكتتب بنسخة من التّصريح بالممتلكات في حين تسلم النسخة الأخرى للسلطة المودع لديها[1]، ويعتبر التوقيع على التّصريح بالممتلكات من طرف السلطة المودع لديها شكلا من أشكال وصل الإستلام بالنسبة للموظف العمومي المكتتب وضمانة على أنّه قد تحّرر من إلتزاماته.

كما يقع على عاتق السلطة المودع لديها الحرص على جمع التّصريحات بالممتلكات لمجمل الموظفين المعنيين بهذا الإلتزام.

(1)– دغو لخضر، " القانون في موجهة ظاهرة الفساد و الاعتداء على المال العام"، رسالة دكتوراه، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، –جامعة باتنة–1– 2016، ص218.

إضافة لذلك يجب عليها تسليم ملفات التّصريح بالممتلكات التي جمعتها للهيئة بشكل منفصل مع إحترام التصنيف التالي:

- الإدارات المركزية.

- الإدارات اللامركزية و المصالح الخارجية للدولة.

- المؤسسات العمومية تحت الوصاية.

ويجب أن تكون التّصريحات بالممتلكات مصحوبة بجداول الإرسال حسب النماذج المرفقة بالملحق بمختلف الهياكل التنظيمية وببطاقية في شكل (إكسل excel) تحتوي على قائمة إسمية لتعداد الموظفين العموميين الذين يشغلون وظائف عُليا في الدولة مصحوبة بالمعلومات المتعلقة بالوظائف التي يشغلونها.

ويتم تحديد تاريخ لإيداع الملفات بمقر الهيئة، وتقوم مصالح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بدورها بوضع ختم الإستلام على نماذج جداول الإرسال وفي مرحلة ثانية وبعد إتمام إجراءات الفحص الأولي، تقوم مصالح الهيئة بتسليم وصل إيداع للسلطة المودع لديها وفق النموذج ويحتوي الفحص الأولي على إجرائين:

_ الإجراء الأول: يتعلق بمراقبة تعداد للتأكد من أنّ كل الموظفين العموميين المعنيين قد إلتزموا بواجب التّصريح بالممتلكات.[1]

_ الإجراء الثاني: يتعلق بالمراقبة الشكلية للتّصريح بالممتلكات قصد التأكد من قابليته للإستغلال.

رابعا: جزاء الاخلال بالتصريح بالممتلكات

نظرا لأهمية هذه الآلية في حماية الأموال العامة ودورها في الكشف عن جرائم الفساد، فقد أولاها المشرع بذلك عناية خاصة من خلال تجريم الأفعال التي تخل بها، كما عمل على تشديد العقوبات المقررة لها حيث تختلف العقوبة بإختلاف نوع الجريمة، وعليه

(1)- دغو لخضر، المرجع السابق، ص 214 – 215.

تظهر هذه الجزاءات في الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات (أولا) و الإثراء غير المشروع (ثانيا).

1/ **الإخلال بواجب التّصريح بالممتلكات** ويأخذ صورتين:

أ) الإخلال الكامل بواجب التّصريح بالممتلكات

يمتنع الموظف العمومي في هذه الصورة عن إكتتاب التصريح بممتلكاته فيكون الإخلال بواجب التّصريح كاملا، وتشترط المادة 36 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم في هذه الصورة تذكير المعني بالأمر بواجبه بالطرق القانونية كطريق التبليغ بواسطة محضر قضائي أو برسالة موصى عليها مع العلم بالوصول وإمهاله مدة شهرين لإكتتاب التصريح فلا تقوم الجريمة إلا بعد مضيها.

ب)الإخلال الجزئي بواجب التّصريح بالممتلكات

يقوم الموظف العمومي في هذه الصورة بإكتتاب التصريح بالممتلكات ولكن يدلي بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ كما يعد التّصريح كاذبا إذا أدلى الموظف العمومي بملاحظات خاطئة (كاذبة أو مزورة) أو إذا خرق الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون.

أما القصد الجنائي فيتمثل في التعمد فلا تقوم الجريمة إلاّ إذا تعمد الموظف العمومي عدم التصريح أو التصريح الكاذب ومن ثم لا تقوم الجريمة إلاّ إذا كان عدم التّصريح أو التّصريح الكاذب نتيجة إهمال أو لامبالاة. [1]

(1) – أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق، ص 141 – 142.

ج) العقوبات المقررة لجريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات

يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر الى خمس سنوات وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التّصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا سواء كان كاملا أو جزئيا.

2/ الإثراء الغير مشروع

أ) أركان جريمة الإثراء غير مشروع

لقيام هذه الجريمة فقد نصت المادة 37 ف1 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم على : "...كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخليه المشروعة يعاقب بنفس عقوبة الإخفاء المنصوص عليها في هذا القانون كل شخص ساهم عمدا في التستر على المصدر غير المشروع للأموال المذكورة في الفقرة السابقة بأي طريقة كانت.

يعتبر الإثراء غير المشروع المذكور في الفقرة (1) من هذه المادة جريمة مستمرة تقوم إما بحيازة الممتلكات غير المشروعة أو إستغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة."

يظهر من خلال نص هذه المادة أنّ الجريمة تقوم نتيجة حصول زيادة معتبرة مقارنة مع مداخيل الموظف المشروعة بمعنى أن تكون ذات أهمية وملفتة للنظر من خلال تغير نمط المعيشي للموظف، وتشمل المداخيل المشروعة أي كل ما يجنيه الموظف العمومي من عمله و أملاكه أو ما يؤول إليه عن طريق الهبة أو الإرث أي لا تكون محصّلة من جريمة وعدم قدرته على تبرير هذه الزيادة التي تطرأ على ذمته المالية.

ب) العقوبات المقررة لجريمة الإثراء غير مشروع

يعاقب الموظف بالحبس من سنتين الى 10 سنوات وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كما يعاقب بنفس عقوبة الإخفاء المنصوص عليها في هذا القانون

كل شخص ساهم عمدا في التستّر على المصدر غير المشروع للأموال المذكورة في الفقرة السابقة بأية طريقة كانت.[1]

الفرع الثاني: جمع الادلة

نظرا لتعدّد مظاهر الإعتداء على الأموال العامة وتطور وسائل إرتكابها لجأ المشرّع إلى تزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بآليات حديثة تؤدي إلى الكشف عن الفساد من خلال تمكين الهيئة من حق الإطلاع (أولا) وتبادل المعلومات (ثانيا) وإستعمال أساليب التّحري الخاصة (ثالثا).

أولا: حق الاطلاع

خوّل القانون للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية جمع ومركزة كل المعلومات التي تساهم في الكشف عن جرائم الفساد، ومن أجل أن يكون لعمل الهيئة في جمع المعلومات ما يعينها على إكتشاف جرائم الفساد منحها المشرّع صراحة سلطة طلب البيانات و الإيضاحات و الحصول على المستندات أو صور من تلك الأوراق من الجهات المختصة بما في ذلك الجهات التي تعتبر بياناتها سرية.

وهذا ما نصت عليه المادة 21 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي منحت الهيئة صلاحية توجيه طلب للإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص، ومن كل شخص طبيعي أو معنوي للإطلاع على الوثائق و المعلومات التي تراها مفيدة في تحرياتها للكشف عن أعمال الفساد.

ومن هنا تظهر أهمية العلاقة التي تربط الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالجهات الإدارية الرقابية [2] التي تودع أمامها تصريحات الموظفين العموميين في تسهيل

(1) – المادة 37 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

(2)_ حمايلي مايسة،" جرائم الصفقات العمومية بين النص و التطبيق ،" مذكرة ماستر ، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الشيخ العربي التبسي ، تبسة ، 2015 ، ص62.

عمل الهيئة في طلب ملفات التّصريح التي قد لا تحتوي على البيانات و المعلومات اللازمة التي يستعان بها في التعرّف على حقيقة عناصر ثروة الفرد، ومع ذلك توجد لدى الهيئات الإدارية ما يفيد في تحقيق الهدف ولأجل الحصول على أكبر قدر من المعلومات أجاز لها القانون في هذا الإطار الإستعانة بالنيابة العامة في جمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد[1] وهي الصلاحية التي تتأكد بمقتضى المادة 20 ف7 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.[2]

ثانيا: التبادل المعلوماتي

في إطار قيام الهيئة بعملية التّحري من خلال إستغلال المعلومات التي تؤدي إلى الكشف عن جرائم الفساد بصفة عامة والمال العام بصفة خاصة وإيقاف مرتكبيها نص المشرّع على الهيئات التي تمدها بالمعلومات والوثائق المفيدة أين يتم تبادل هذه المعلومات داخليا سواء تم ذلك بالنسبة للسلطات القضائية وغيرها من الجهات المختصة بتطبيق أحكام القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أو تم ذلك بالنسبة لجهات الرقابة في الدولة وأيما كان الأمر فإن تبادل المعلومات يكون سواءا بناءا على طلب الهيئة على النحو المشار إليه سابقا في إطار قيامها بمهامها الرقابية المحددة لها من خلال حق الإطلاع أو بناء على طلب تلك الجهات وبالتنسيق معها بغرض الكشف عن جرائم الأموال العامة.

غير أنّ تبادل المعلومات مع الهيئات لا يقتصر داخليا فحسب بل يمتد إلى الهيئات النظيرة وغيرها من الجهات المختصة في الدول الأجنبية كمظهر من مظاهر التعاون الدولي، وذلك تطبيقا للإتفاقيات الدولية الثنائية ومتعددة الأطراف التي تكون بلادنا طرف فيها أو تطبيقا لمبدأ المعاملة بالمثل مع مراعاة ما تتضمنه الأحكام القانونية المطبقة في مجال الحياة الخاصة والضمانات المتعلقة بالحفاظ على سرية هذه المعلومات وقصر

(1)_ حمايلي مايسة ، المرجع السابق، ص63.

(2)_ المادة 20ف7..." الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالفساد..."

إستخدامها على الغرض الذي قدمت أو طلبت من أجله.[1]

ثالثا : أساليب التحري الخاصة

نظرا لخطورة الجرائم الواقعة على الأموال العامة أتاح المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إستعمال أساليب التحري الخاصة، وهو ما نصت عليه المادة 56 من القانون 01/06 السالف ذكره، وذلك من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون " يكمن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحرّي خاصة كالترصد الإلكتروني والإختراق على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية المختصة."

ومما يمكن ملاحظته على هذه المادة أن المشرّع الجزائري أجاز الاستعانة بأساليب خاصة للتحري في مجال مكافحة الفساد وقد ذكرها على سبيل المثال وليس الحصر، وهي تتمثل في التسليم المراقب، الترصد الإلكتروني و الإختراق دون تعريفها أو تحديد شروطها أو إجراءاتها ماعدا تعريفه للتسليم المراقب الوارد في المادة 02 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ليأتي بعده القانون رقم 22/06 [2] المؤرخ في 2006/12/20 المعدل والمتمم لقانون الاجراءات الجزائية بالتفصيل وذلك بتخصيصه فصلين كاملين من الباب الثاني (الرابع والخامس) لوسائل التحرّي الجديدة، وخصّص الفصل الرابع لإعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور، أما الفصل الخامس فقد خصّصه لأسلوب التحري[3] وبالتالي يمكن تعريف هذه الاساليب بأنها تلك العمليات أو الإجراءات أو التقنيات التي تتخذها الضبطية القضائية تحت مراقبة وإشراف السلطة القضائية بغية البحث والتحرّي عن الجرائم

(1)_ حمايلي مايسة ، المرجع السابق ، ص 64.

(2)– الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 22/06 المؤرخ في 2006/12/20، ج ر عدد 84.

(3)_ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص155.

الخطيرة المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والكشف عن مرتكبيها وذلك دون علم ورضا الأشخاص المعنيين.[1]

المبحث الثاني:تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في الرقابة على المال العام

من خلال تحديد نطاق رقابة الهيئة وآليات ممارسة رقابتها على المال العام، نلاحظ أن المشرّع الجزائري قد أوجد هيئة تمثل جزء هام ضمن إستراتيجية وطنية متكاملة لحماية الأموال العامة، وحتى تكتمل دراسة موضوعنا من كل الجوانب فإنّه ينبغي تحديد مدى فاعلية الهيئة في الرقابة على المال العام (المطلب الأول) والعوامل التي تحدّ من فاعلية دورها الرقابي(المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدى فاعلية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لدراسة مدى فاعلية وتحقق أهداف الدور الرقابي الممارس من طرف الهيئة، لا بد وأن ننظر إليه من خلال واقع عملها الرقابي والذي يظهر في مشاركة الهيئة في ممارسة السلطة التنظيمية (الفرع الأول) التنسيق والتعاون مع الأجهزة الرقابية (الفرع الثاني) تقديم التقارير السنوية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مشاركة الهيئة في ممارسة السلطة التنظيمية

من خلال الإطلاع على النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ أنها تتمتع بممارسة إختصاصات شبه تنظيمية وذلك من خلال إمكانية إصدار إقتراحات، وتقديم توجيهات وتوصيات، و وضع البرامج وذلك طبقا للمادة 20 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث خصصت الهيئة في إطار برنامج عملها الذي قامت بإعداده وتنفيذه جزء هام لممارسة هذه الصلاحيات.

(1)_ عبد الرحمان خلفي: " محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية "، دون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 69.

وقد تجسدت هذه الصلاحيات على الواقع العملي من خلال قيام القسم المكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس بالتنسيق مع الهياكل الأخرى حسب ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم[1] بإعداد برنامج تكوين لمكافحة ظاهرة الفساد موجه لفائدة موظفي الإدارات العمومية من مختلف الرتب والأسلاك المهنية، وذلك من أجل التصدي لأخطار تفشي هذه الظاهرة في وسط الإدارات العمومية حسب الجدول المحدد ب 3 أيام في الأسبوع (الإثنين، الثلاثاء، الاربعاء) بالتنسيق والتعاون مع السلطات العمومية ويمتد هذا البرنامج إلى 3 سنوات كما أنه يشمل كل القطاعات.

من جهة أخرى تنفيذا لما جاء في الفقرة 7 من المادة 16 من المرسوم الرئاسي السالف ذكره[2] شرع القسم في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة والتي تتضمن مجموعة من الإرشادات تتعلق بأخلاقيات المهنة وكذا حجم المسؤولية التي تقع على عاتق الموظفين ومخاطر وآثار الفساد وكذا واجبات الموظف.

وضمانة لنجاح هذه العملية فإن المرحلة الأولى من هذه العملية تقتضي جمع المعلومات التي تتضمن جمع آراء وإقتراحات إطارات مختلف المؤسسات والإدارات العمومية وذلك عن طريق مجموعة من الإستبيانات بالتنسيق مع هيئات مكافحة الفساد المعنية ومختلف القطاعات ويشمل الإستبيان مجموعة من الأسئلة التي يجب على الموظف الاجابة عنها وذلك بهدف معرفة مدى وعيه بظاهرة الفساد وحرصه على تنفيذ التزاماته، كما أولى القسم عناية خاصة للقطاعات الحساسة من خلال تكثيف حملات التوعية والتحسيس ضد الفساد على غرار الأيام الدراسية الموجهة لفائدة المفتشين العموميين لمختف القطاعات وضباط شرطة القضائية، وإطارات المديرية العامة للجمارك، والإطارات التابعين لوزارة المالية ...إلخ متبوعا بأيام دراسية حول حالات التنافي وتضارب المصالح، ومدى أهميتها في تحقيق النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

(1)- المادة 12 ف6،" ... إقتراح وتنشيط البرامج و الأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة ... "

(2)- المادة 12 ف7 " ... ترقية ادخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية ..."

أما القسم المكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات فمنذ تنصيبه شرع في تعيين قائمة الموظفين والأعوان العموميين المعنيين بالتصريح بالممتلكات لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مع توجيه إنذارات الموظفين الذين إمتنعوا عن إيداع تصريحاتهم لدى الهيئة. [1]

وتماشيا مع مباشرة الهيئة لمهامها وإختصاصاتها إستصدر الوزير الأول تعليمة بتاريخ 18 أفريل 2011 كلف بموجبها أعضاء الحكومة بالشروع في عملية تسليم الهيئة التصريحات بالممتلكات الخاصة بالأعوان العموميين المنصوص عليهم في المرسوم الرئاسي 415/06 وفي هذا الإطار قام رئيس الهيئة بوضع مذكرة تنظيمية تحت رقم 15/04 المؤرخة في 18 أفريل 2015 لتوضيح كيفيات وإجراءات إيداع التّصريحات بالممتلكات ومحتواه كما أشرنا سابقا، ومن ثم فقد تم تكليف كل قطاع وزاري بإعداد قائمة الموظفين الخاضعين لهذا التّصريح وبالتنسيق مع السلطات المعنية تم تنصيب فريق عمل تحت إشراف المديرية العامة للوظيفة العمومية بمشاركة ممثلي مختلف الدوائر الوزارية وممثلين عن الهيئة، بهدف تحيين قائمة الأعوان العموميين الذين يشغلون مناصب ووظائف معرضة لمخاطر الفساد بغية إخضاعهم لإلزامية التّصريح بالممتلكات.

وبالنظر لكثرة المهام الملقاة على عاتق القسم فقد عمد إلى إدخال وسائل حديثة لمعالجة التصريحات وإستغلال المعلومات الواردة، من خلال فتح موقع إلكتروني يتم من خلاله إكتتاب التّصريحات من قبل الموظفين المعنيين وذلك بغرض تسهيل الإجراءات.

الفرع الثاني: التنسيق والتعاون مع الأجهزة الرقابية

مسايرة للتشريعات المقارنة رخّص المشرع الجزائري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية التنسيق والتعاون مع الأجهزة الرقابية سواء على المستوى الوطني أو الدولي، وهو ما جاء صراحة في النص المادة 20 فـ9 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية

(1)- مقابلة مع متصرف إداري رئيسي في الهيئة يوم 2017/03/28 على الساعة 09.20 (حنيفي نسيمة).
*حيث طالب القسم بتزويده ب 23 ألف تصريح من قبل رؤساء وأعضاء المجالس المحلية، كما قامت المحكمة العليا بإحالة رصيدها من التصريحات الكتابية المودعة لديها والذي يقدر ب 65 ألف تصريح لمسؤولين وإطارات، مقابلة مع حنيفي نسيمة متصرف إداري رئيسي سابق ذكرها.

من الفساد ومكافحته" ... السهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي ...".

ومما يمكن ملاحظته حول نص هذه المادة هو أنّها مستمدة من نص المادة 38 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي ألحّت على الدول الأطراف في الإتفاقية إتخاذ ما يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية و السلطات المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية.

وعليه حتى تضطلع الهيئة بمباشرة هذه الصلاحية فقد عمل القسم المكلف بالتنسيق والتعاون الدولي على القيام بمجموعة من النشاطات عمليا في إطار الصلاحيات المخولة له بالتنسيق مع الهياكل الأخرى حسب ما جاء في نص المادة 13 مكرّر ف3[1] من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدل والمتمم السالف الذكر والتي تجسدت في إبرام مجموعة من الإتفاقيات على المستوى الوطني و الدولي، والتي نذكر منها إتفاقية التعاون بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تشمل وضع برامج دراسية وتوعية وتحسيسية للطلبة الجامعيين كشرح مضمون وأهداف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وكذا التعريف بمختلف الجرائم الماسة بالمال العام وآثارها على التنمية.

غير أنّه ولأنّ الوقاية من الفساد تشمل جميع فئات المجتمع المدني قامت الهيئة بإبرام إتفاقية مع وزارة التربية الوطنية حول آليات العمل المشترك في مجال توعية التلاميذ وتحسيسهم بمخاطر الفساد وآثاره السلبية على المجتمع، تلتها إتفاقية مع وزارة المالية والتي تتمحور حول القيام بنشاطات ميدانية وإعداد قواعد تتضمن متابعة الموظفين الأكثر عرضة لمخاطر الفساد. [2]

(1)_المادة 13 مكرر ف3".... تطبيقا لكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل المعلومات منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان."

(2)– تصفح الموقع. www.onplc.org.dz

بمقابل ذلك وقعت الهيئة على إتفاقيات تعاون على الصعيد الدولي والتي نذكر منها إتفاقية التعاون مع المكتب الفدرالي لدولة النمسا، اتفاق تعاون مع هيئة الرقابة الإدارية لجمهورية مصر العربية، إتفاقية تعاون مع جهاز قمع الفساد لدولة فرنسا[1] ... إلخ، كما أكدت حضورها من خلال المشاركة في ملتقيات دولية ووطنية على غرار الملتقى الدولي الثاني حول إسترداد الأموال المنهوبة الذي أقيم في العاصمة العراقية بغداد، و الملتقى الدولي الثاني عشر حول الفساد و آليات مكافحته في الدول المغاربية بجامعة بسكرة...إلخ [2]

الفرع الثالث: تقديم التقارير السنوية

" ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، و كذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الإقتضاء. "[3]

ما يمكن ملاحظته حول هذا التقرير هو أنّه يعد بمثابة بيان ختامي يتضمن حصيلة إحصائية حول برنامج عمل الهيئة خلال السنة ومدى تطبيقها للأهداف والمهام التي أنشأت لأجلها كما أنّه يحتوي تحليلا مفصلا حول مدى مساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من ظاهرة الفساد.

وبناءا على ذلك تظهر أهمية هذا التقرير في الكشف عن مدى نجاعة الآليات و الوسائل الممنوحة للهيئة بالدرجة الأولى، وأهمية المعلومات التي يحتويها التقرير كونها تأتي من هيئة ضابطة في مجال محدد، الأمر الذي يؤدي بالسلطات المختصة إلى الرجوع لهذه المعلومات لا سيما عند إصدار النصوص والقوانين التنظيمية وتكرار التقارير لنفس الثغرات والممارسات

(1)_ مقابلة مع حنيفي نسيمة، متصرف إداري رئيسي، سابق ذكرها.

(2)_ المرجع السابق. www.onplc.org.dz

(3)_ المادة 24 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

من شأنه أن يكشف عن بؤر وعوامل الفساد و يظهرها[1].

المطلب الثاني:عوامل محدودية الدور الرقابة للهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته

لقد إحتوت النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من الوسائل و الاختصاصات التي تتناسب ودورها المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلاّ أنّ ممارسة هذه الإختصاصات يصطدم بمجموعة من العوامل التي تحد من فاعلية العمل الرقابي للهيئة والتي تتّضح من خلال غلبة الطابع الإستشاري والتحسيسي على مهام الهيئة وإفتقارها لسلطة الردع (الفرع الأول) نسبية الدور الرقابي (الفرع الثاني) تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية (الفرع الثالث) عدم نشر الهيئة لتقريرها السنوي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: غلبة الطابع الاستشاري والتحسيسي على مهام الهيئة وافتقارها لسلطة الردع

قد يتمّ تأييد مسعى المشرع الجزائري في إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ولكن لا يمكن تأييده فيما يتعلق بإختصاصات هذه الهيئة، والتي جرّدها من كل الآليات والمكانيزمات التي تضمن لها حق ممارسة الرقابة وتأدية دورها على أكمل وجه مما

(1) _ بالرجوع إلى التقارير السنوية التي رفعتها الهيئة لرئيس الجمهورية والتي شملت العديد من القطاعات على غرار الشبيبة والرياضة والطاقة والمناجم والجمارك حيث أنه من أهم القضايا والملفات التي أثارتها الهيئة هو ملف "سونطراك 2"، إذ أسفر عمل الهيئة بالتنسيق مع قضاة من مجلس المحاسبة شاركوها عمليات التحرّي والتدقيق عن كشف 150 صفقة مشبوهة ومخالفة للقوانين والتشريع المعمول به قام بها فرع "سونطراك" داخل وخارج الجزائر.

بالإضافة إلى فضائح طالت مجمّع "سونلغاز" تتصدرها العقود التي وقعتها هذه الشركة بقيمة إجمالية تفوق 15 مليار دولار مع الشركات الإيطالية لبناء مشاريع بغرض اعطاء امتيازات للغير، والتوظيف عن طريق التراضي وتبديد المال العام، والتي تورط فيها المدير العام لمجمع سونطراك والأمين العام للمجمع ومديري الموارد البشرية والشؤون المالية وعددا من إطارات المجمّع، بالإضافة إلى قضايا الفساد التي طالت مجمع "نفطال"، والمتعلقة أساسا بإستنزاف وسرقة الوقود وإبرام الصفقات المشبوهة وتضخيم الفواتير وتبديد أموال عمومية والتوظيف العشوائي على أساس المحاباة والقرابة فضلا عن تلقي الرشاوى و السرقة في الشركة.

أدّى إلى قيام هيئة مبتورة وهذا لمحدودية صلاحيات الهيئة في مجال مكافحة الفساد[1]، كما أنّ وظيفة الهيئة ذات طابع إستشاري رقابي بحت عكس تسميتها التي تدل على أنّ لها وظيفة المكافحة والردع، فهي مجرّدة من كل سلطة للقمع والعقاب ولا يمكن لها إتخاذ إجراءات ردعية وقرارات تراها ملائمة بخصوص قضايا جرائم الفساد.

إنّ من خصائص السلطات الإدارية المستقلة هو جمعها لعدة صلاحيات، تنظيمية رقابية تحكيمية، وقمعية إلاّ أنّها قد تتمتّع بالبعض منها دون الآخر، وهو ما يظهر لنا من خلال الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته والتي تشكل الأساس القانوني لهذا التدخّل[2].

فبالعودة إلى النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتّضح أنّ الهيئة كسلطة إدارية مستقلة لم يمنح لها المشرع سلطة توقيع العقاب على غرار باقي السلطات المستقلة كلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و بالتالي يقتصر دورها على دراسة التصريحات الخاصة بالممتلكات وجمع الأدلة من خلال صلاحية البحث والتحري.

وفي حالة وجود وقائع ذات وصف جزائي فإنها تحيل الملف إلى وزير العدل الذي له السلطة التقديرية في تحريك الدعوى العمومية ومنه يمكن إعتبار الهيئة سلطة إستدلال وجمع المعلومات فقط.

فمن المفروض أن تقدم قضايا الفساد من طرف المواطنين أو الموظفين العموميين في الإدارات و المؤسسات العمومية الذين إكتشفوا تجاوزات وأفعال فاسدة في أماكن عملهم إلى هذه الهيئة الرسمية المتخصصة بمكافحة الفساد.

غير أنّنا نجد العشرات من المواطنين والموظفين يوميا يتوجّهون حاملين ملفات وبلاغات عن قضايا الفساد، إمّا للجمعية الوطنية المستقلة لمكافحة الفساد، أو إلى مقرات

(1)– رشيد بو سعيد،"تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر" مذكرة ماستر تخصص تنظيم سياسي وإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014 ص66.

(2)_ نداتي حسين " آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري " مذكرة ماستر، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2014، ص 48.

الجرائد والصحف اليومية لتسليم ملفاتهم والتبليغ عن قضايا الفساد، وهذا يؤكد على الدور المبهم وغير الواضح للهيئة وعلى عدم وجود ضمانات لحماية المبلغين والشهود على قضايا الفساد وهل بالفعل الهيئة مفعّلة وتعمل على قضاي ا الفساد. [1]

من جهة أخرى لم يظهر نشاط الهيئة خاصة في جانب تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بمكافحة الفساد على غرار الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد، والرابطة الوطنية لحقوق الإنسان رغم أنّ المادة 13 مكرّر [2] من المرسوم الرئاسي 413/06 المعدّل والمتمم تنص على ضرورة تحديد وإقتراح كيفية تطبيق هذه الكيفيات والإجراءات المتعلقة بهذا التعاون وتنفيذها من طرف الهيئة.[3]

الفرع الثاني: نسبية الدور الوقائي للهيئة

تظهر نسبية الدور الرقابي للهيئة من خلال عدم إختصاص الهيئة بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية، وأعضاء الحكومة، والبرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة والنافذة في الحياة السياسية والادارية في الدولة، و التي أضعفت الدور الرقابي للهيئة في مجال مكافحة الفساد خاصة و أنّها تعتبر من أهم الآليات التي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك الرقابة من خلال إستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات، كما أنّ الرئيس الأول للمحكمة العليا والذي أناط له المشرع صلاحية تلقي تصريحات الأشخاص والمسؤولين المذكورين أعلاه يقتصر دوره على تلقي التصريحات دون إستغلال المعلومات الواردة فيها

(1)_ باديس بوسعيود ، "مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999 – 2012 " ،مذكرة ماجستير، تخصص التنظيم و السياسات العامة كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص119 – 120.

(2)_ المادة 13 مكرر : " يكلف قسم التنسيق والتعاون الدولي على الخصوص، بما يأتي : تحديد وإقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية و الهيئات الوطنية الاخرى طبقا للمادة 21 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ..."

(3)– باديس بوسعيود ،المرجع السابق، ص119.

كما لم يبيّن المشرّع ما إذا كان بإستطاعته تحريك الدعوى العمومية إذا إكتشف وقائع ذات وصف جزائي أم لا؟. [1]

إضافة إلى ذلك فإنّ حق الهيئة في طلب المعلومات والوثائق مقيدة بموافقة الإدارة المعنية في حقيقة الأمر أنّ الهيئة تصطدم برفض منح المعلومات لأسباب تتعلق بالسّر المهني أو البنكي أو سرّية التحري والتحقيق وغيرها من العقبات التي يمكن أن تقف عائقا أمام تزويد الهيئة بمثل هذه الوثائق على إعتبار أن المشرع لم يلزم الإدارة، وترك إمكانية الإحتجاج وتبرير رفض التعاون مع الهيئة بناءا على أي سبب تراه مناسبا وكافيا لتبرير رفضها، وهذا بالإضافة إلى اشتراطه لأن يكون الرفض متعمدا، ومعنى هذا أنّ الرفض رغم صعوبة تصوره ينفي قيام المسؤولية الجزائية في هذا الجانب.[2]

الفرع الثالث: تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية

بالرغم من أنّ المشرّع قد أعطى للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حق الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات الصلة بالفساد، إلاّ أنه قيّدها في نفس الوقت عند توصلها إلى وقائع ذات وصف الجزائي بأن تحوّل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي بدوره يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء.[3]

إذا فالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ليست مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام، وإنما تكون ملزمة بإخطار وزير العدل بالمهمة، وهذا بخلاف ما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 الملغى والمتعلق بالتّصريح بالممتلكات الذي خوّل

(1)- حاحة عبد العالي ، المرجع السابق، ص499.

(2)- زطيطو حورية، " الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري"، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص82.

(3)- المادة 22 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

التّصريح بالممتلكات إلى لجنة مختصة الحق في إحالة الملف إلى الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية، وهذا دون الحاجة إلى إخطار وزير العدل.[1]

بذلك نعتقد إن نظام الإحالة إلى وزير العدل في حالة إكتشاف وقائع ذات وصف جزائي مسعى غير ملائم لترسيخ وإقامة نظام فعال لمكافحة الفساد بمختف صوره.

كما أنّ هذه الإحالة هي نظام غير معمول به بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة فمثلا بالنسبة إلى لجنة الإشراف على التأمينات المنصوص عليها في قانون التأمينات إذا اكتشفت وقائع ذات وصف جزائي فلها الحق في إخطار وكيل الجمهورية المختص إقليميا مباشرة[2] وبالتالي فإنّ عدم قدرة الهيئة على إحالة الملف أمام القضاء دون المرور بوزير العدل هي دليل على عدم إستقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية الموضوعية.[3]، ومن خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية فإنّه يترتب عن ذلك ما يلي:

_ إنّ المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يجعل المتابعة القضائية متوقفة عن إرادة هذه السلطة.

_ إطالة زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تحقيق قيود وإجراءات المتابعة القضائية في جرائم الفساد حتى يكون الردع فعالا.

_ إنّ تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز إستشاري وليس تقريري فكان أولى بالمشرّع الجزائري لو منح حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة بإعتبارها جهاز رقابي موكول له مهمة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. [4]

(3)– المادة 16 من الأمر رقم 04/97 المتعلق بالتصريح بالممتلكات (ملغى).

(2)– حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص500_501.

(3)– عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص57.

(4)– زطيطو حورية، المرجع السابق، ص84.

الفرع الرابع: عدم نشر الهيئة لتقريرها السنوي

" ألزم المشرّع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أن ترفع تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص المسجلة والتوصيات المقترحة عند الإقتضاء." [1]

إلاّ أنّه لم يتطرّق بالنص على إشهار ونشر التقرير في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام الأمر الذي يعد ابتعادا عما ورد في بعض النصوص التشريعية الوطنية الخاصة بمجال الضبط الإقتصادي على غرار مجلس المنافسة، وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، وبالتالي فعدم نشر الهيئة لتقريرها السنوي يتنافى مع قواعد الشفافية والنزاهة في تسيير القطاعين العام والخاص، والذي يعد من أهم أهداف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.[2]

في الأخير بعد التّطرق إلى آليات رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ أنّ دورها لا يقتصر على التوجيه والتحسيس فحسب بل لها دور تدخلي يهدف الى الكشف عن مظاهر الفساد، حيث خوّل لها المشرّع مجموعة من الإجراءات الخاصة التي تتناسب مع الظروف التي تدخل في إطارها.

فبالرّغم من اتساع دورها الرقابي إلاّ أنّه يبقى دور وقائي نظرا لطبيعة الصلاحيات الممنوحة للهيئة، عموما فبتقييمنا لدور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتبيّن غلبة الطابع الإستشاري والوقائي على أعمالها وصلاحيتها، إضافة إلى ذلك فقد أضعف المشرّع إلى حد بعيد دورها الرقابي نظرا لكثرة العوائق التي تشوب منظومتها القانونية.

(1)- المادة 24 القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

(2)- عميور خديجة ، المرجع السابق ، ص 85 - 86.

الـخـاتـمـة

تعتبر ظاهرة الإعتداء على الأموال العامة من أكبر العوائق والعقبات الرئيسية أمام الإصلاح والتنمية والإستثمار، وذلك بالنظر إلى حجم الآثار السلبية التي ترتبها هذه الظاهرة على إقتصاديات الدول.

وبذلك يمكن القول أنّ سياسة مواجهة هذه الظاهرة تبدأ من خلال ضرورة الإعتراف بوجود المشكلة وآثارها السلبية، ثم وضع الإستراتيجيات المناسبة لمكافحتها والقضاء عليها، وهو ما سعى إليه المشرّع الجزائري وحرص على تجسيده من خلال وضع الأطر القانونية الداخلية كقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنشاء أجهزة تعمل على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تعدّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أهم هذه الأجهزة.

فمن خلال محاولة تحديد ودراسة هذا الجهاز المكلّف بالوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري قد منحه الطابع الإداري والسلطوي، حيث تعتبر الهيئة سلطة إدارية مستقلة، ومن ثمّ يتبيّن أنّ المشرّع الجزائري لم يلجأ إلى فكرة السلطات الإدارية المستقلة صدفة بل رغبة منه في تكريس الإستقلالية لهذه الهيئة، وذلك إستجابة للإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر والمتعلقة بالفساد، وكذا ضمان رقابة مستمرة ودائمة على الأموال العامة.

إضافة إلى ذلك فقد زودت الهيئة بمجموعة من الهياكل والأجهزة التي تكفل لها ممارسة دورها الرقابي بفاعلية حيث تربطها في سبيل أداء مهمتها علاقات مع السلطات الرقابية الأخرى سواء كانت على المستوى الوطني أو الدولي، إلاّ أنّه في إطار ممارسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لوظيفتها الرقابية، فإنّها أضطلعت بمجموعة من الصلاحيات المتنوعة والمتعددة حيث تظهر الإختصاصات الإستشارية في مستوى أوّل والإختصاصات التدخلية في مستوى ثاني.

يتجلىّ الدور الإستشاري للهيئة في تقديم توجيهات وإقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد وكذا إعداد البرامج التحسيسية والتوعوية، بالإضافة إلى التقييم الدوري للأدوات القانونية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، وبذلك تبرز أهمية هذه المهام في إشراك الهيئة

في ممارسة السلطة التنظيمية، كما أنّها تهدف إلى سدّ الثغرات التي تشوب المنظومة القانونية من خلال المساهمة في وضع الإجراءات التي تكفّل التسيير الأمثل للشؤون والأموال العمومية.

أما بالرجوع إلى الدور التدخّلي فهو لا يقلّ أهمية عن الدور الإستشاري والذي يظهر من خلال إختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي تصريحات رؤساء وأعضاء المجالس المحلية وكذا الموظفين المحدّدين بموجب التنظيم، بالإضافة إلى أهليتها لدراسة وإستغلال هذه التصريحات بالممتلكات، وحتى تضطلع الهيئة بممارسة دورها الرقابي بفاعلية أكثر خوّل لها المشرّع صلاحية جمع الأدلة والتحرّي في الوقائع ذات الصلة بالفساد.

وتظهر أهمية هذه الإختصاصات على المستوى العملي من خلال ما توفره من ضمانات تسهم في إضفاء الشفافية والنزاهة على تسيير الأموال العمومية، حيث تظهر أهمية تلقي التّصريحات بالممتلكات في تطوير الثقة بمؤسسات وأجهزة السلطة وموظفيها وتعزيز الرقابة على كل من يتولىّ وظيفة عامة ويخضع لقانون مكافحة الفساد. كما أنّها تساهم في حماية المكلّف نفسه أيضا إذ تبعده عن الشبهات والتشكيك في براءة ذمته وتحصّنه من شبهات التربّح وإستغلاله لوظيفته. كما أنّ إعتماد الهيئة على آلية جمع الأدلة فإنّه يوسّع من نطاق رقاباتها ويضمن لها الرقابة المستمرة ويكسبها نوعا من الإستقلالية.

عموما من خلال التطرق إلى إختصاصات الهيئة فإنّه يظهر لنا غلبة الطابع الوقائي والتحسيسي على مهامهما، حيث أنّ تمتّع الهيئة بهذه الصلاحيات لا يمنع من وجود بعض الآثار السلبية والعوائق التي تحدّ من فاعليتها، والتي تظهر من خلال واقع عملها الرقابي والذي نجده يعكس قصورا في آداء الهيئة وضعف في مردودية عملها من خلال عدم منح الهيئة سلطة توقيع الجزاء، كما أنّ عدم تمكين الهيئة من تلقي تصريحات كبار الشخصيات القيادية في الدولة من شأنه أن يؤثر على عملها الرقابي بالرغم من أهمية هذه الآلية في الكشف عن جرائم الفساد.

وبهذا نخلص إلى تقديم مجموعة من الإقتراحات التي تسهم في سبيل تفعيل الدور الرقابي للهيئة و التي تظهر من خلال:

_ تكريس إستقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية حيث نرى أنّه كلما كانت الهيئة مستقلة وظيفيا وعضويا كانت فعاليتها أكثر.

_ إلزام السلطات المعنية بتقديم الوثائق الضرورية للهيئة دون وجود أي مظهر من مظاهر الإحتجاج في مواجهتها.

_ منح أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صفة الضبط القضائي بشكل صريح حتى يتمكنوا من آداء وظائفهم بشكل أفضل.

قـائمـة المراجـع

أولا: النصوص القانونية

_ الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 1196/11/28 ج ر عدد14 المعدل بالقانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 ج ر عدد14.

_ القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ 2004/09/08 المتضمن القانون الأساسي للقضاة ج ر عدد57.

_ القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المؤرخ في 1990/12/01 ج ر عدد 52 المعدل والمتمم بالقانون في 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ج ر عدد44.

_ الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997 يتعلق بالتصريح بالممتلكات ج ر عدد03 (ملغى).

_ الأمر 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وخوصصتها ج ر عدد 47.

_ قانون رقم 15/04 المؤرخ في 2004/11/10 المتضمن القانون العقوبات ج ر عدد71.

_ القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ج ر عدد14، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 05/10 مؤرخ 2010/08/26، ج ر عدد50 الموافق عليه بموجب قانون رقم 11/10 مؤرخ في 2010/10/27 ج ر عدد66 المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2011/08/02 ج ر عدد44.

_ الأمر رقم 02/06 المؤرخ في 2006/02/28 يتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين ج ر عدد12.

_ الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ج ر عدد46.

_ الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 22/06 المؤرخ في 2006/12/20، ج ر عدد 84.

_ القانون 10/11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 يتعلق بالبلدية ج ر عدد37.

_ القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 يتعلق بالولاية ج ر عدد12.

_ المرسوم الرئاسي رقم 225/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان رئاسة الجمهورية ج ر عدد31.

_ المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 2004/04/19 يتضمن التصديق بالتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية للأمم المتحدة بنيويورك يوم 2003/10/31 ج ر عدد26.

_ المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 2006/04/10 يتضمن التصديق على إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003 ج ر عدد24.

_ المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها ج ر عدد 74.

_ المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 2006/11/22 الذي يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر عدد74.

_ المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 413/06 المؤرخ في 2012/02/07 ج ر عدد 08.

_ المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر عدد 31.

_ المذكرة التنظيمية رقم 15/04 المؤرخة في 2015/04/19 تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالممتلكات المكتتبة من طرف الموظفين العموميين المشار إليهم في المرسوم الرئاسي 415/06.

ثانيا: الكتب

_ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، الطبعة 9، دار هومة الجزائر،2008.

_ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، الطبعة 10، دار هومة، الجزائر، 2010.

_ أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، الطبعة 1، دار الفكر، الأردن، 2010.

_ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

_ عبد الرحمان خلفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دون طبعة، دار الهدى عين مليلة، الجزائر.

_ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2012.

_ محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، الطبعة 1، المركز القومي للإصدار القانونية، القاهرة، 2013.

_ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة 2، دار المجدد، الجزائر، 2011.

_ هنان مليكة، جرائم الفساد الرشوة والإختلاس مقارنة ببعض التشريعات العربية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010.

_ يحياوي أعمر، نظرية المال العام، دون طبعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1-الرسائل:

_ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه قانون عام،كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

_ دغو لخضر، القانون في ظاهرة الفساد والإعتداء على المال العام، رسالة دكتوراه تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016.

2-المذكرات:

_ باديس بوسعيود، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، مذكرة ماجستير تخصص التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.

_ بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع قانون الإجراءات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

_ بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012.

_ رشيد بوسعيد، تطوير الآداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماستر تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة،2014.

_ رمزي بن صديق، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، تخصص قانون جنائي كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2013.

_ حمايلي مايسة، جرائم الصفقات العمومية بين النص والتطبيق، مذكرة ماستر، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي تبسي، تبسة، 2015.

_ دغو لخضر، الحماية الجنائية للمال العام، مذكرة ماجستير، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة.

_زادي صفية، جرائم الشركات التجارية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون أعمال،كلية الحقوق والعلوم السياسة، جامهة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016.

_ زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

– زطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2014.

_ زوزو زوليخة، جرائم الصفاقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل قانون المتعلق بالفساد مذكرة ماجستير، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

_ سهيلة حملاوي، المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية في ظل التشريع الجزائري مذكرة ماجستير، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014.

_ عميور خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص، في ظل التشرع الجنائي الجزائري مذكرة ماجستير، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

_ فاطمة عثماني، التصريح بالممتلكات كآلية للحدّ من الفساد في الوظائف العليا في الدولة مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمّري، تيزي وزو.

_ لكحل سمية، مقومات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2014.

_ نداتي حيسن، آليات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2014.

رابعا: المقالات ا لعلمية

_ رمزي حوحو، دنش لبنى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، دون سنة.

خامسا: النشرات

_ نشرة القضاة، العدد60، الجزائر، 2006.

سادسا: المقابلات

_ مقابلة مع متصرف إداري رئيسي في الهيئة (حنيفي نسيمة) بالجزائر يوم 2017/03/28.

سابعا: مواقع الإنترنيت

-www.onplc.org.dz

_ مداخلة بعنوان من أين لك هذا بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل
Lab.univ-biskra.dz/fbm/images/FBM

الـفـهـرس

مقدمة 01

الفصل الأول تحديد جهة ونطاق ممارسة الرقابة 06
تمهيد 07
المبحث الأول: تحديد الجهة المختصة بالرقابة (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته..... 08
المطلب الأول: تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 08
الفرع الأول: أساس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و طبيعتها القانونية 08
أولا: الأساس القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 09
ثانيا: الطبيعة القانونية للهيئة 10
الفرع الثاني: تشكيلة الهيئة وهياكلها 12
أولا: تشكيلة الهيئة 12
ثانيا:هياكل الهيئة 19
المطلب الثاني: مدى استقلالية الهيئة 17
الفرع الأول: مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 18
أولا: استقلالية الهيئة من الجانب العضوي 18
ثانيا: إستقلالية الهيئة من الجانب الوظيفي 19
الفرع الثاني: حدود إستقلالية الهيئة 21
أولا: حدود إستقلالية الهيئة من الجانب العضوي 21

ثانيا: حدود إستقلالية الهيئة من الجانب الوظيفي 23

المبحث الثاني: تحديد نطاق رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على المال العام 26

المطلب الأول: تحديد الأشخاص الخاضعين لرقابة الهيئة 26

الفرع الأول: الأشخاص الطبيعيين 26

أولا: ذوي المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية 27

ثانيا: ذوي الوكالة النيابية 31

ثالثا: الشخص الذي يتولى وظيفة أووكالة مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو ذا رأس مال مختلط 32

رابعا: من في حكم الموظف 34

الفرع الثاني:الأشخاص المعنوية 35

أولا مصالح الدولة 36

ثانيا:الجماعات الإقليمية 36

ثالثا:الهيئات والمؤسسات العمومية 36

المطلب الثاني: من حيث موضوع أو محل الرقابة (المال العام) 38

الفرع الأول: مفهوم المال العام 38

أولا: تعريف المال العام في القانون المدني 38

ثانيا: تعريف المال العام في قانون الأملاك الوطنية 39

الفرع الثاني: تمييز المال العام عن المال الخاص 40

أولا: معيار طبيعة المال 41

ثانيا: معيار التّخصيص 42

الفصل الثاني: آليات رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتقييم دورها في الرقابة 45

تمهيد 46

المبحث الأول: آليات رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على المال العام.....47

المطلب الأول: الإختصاصات الاستشارية 47

الفرع الأول: إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد 47

الفرع الثاني: تقديم توجيهات واقتراح تدابير أو توجيهات تخص الوقاية من الفساد 49

أولا: تقديم توجيهات للهيئات و المؤسسات 49

ثانيا: اقتراح تدابير و توجيهات تخص الوقاية من الفساد 49

الفرع الثالث:إعداد البرامج التحسيسية 50

الفرع الرابع: العمل باستمرار على تفعيل الأدوات و الإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته 51

المطلب الثاني: الإختصاصات التدخلية 52

الفرع الاول: تلقي التصريحات بالممتلكات 52

أولا: الأشخاص المعنية بالتصريح بالممتلكات لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 53

ثانيا:آجال التصريح بالممتلكات 56

ثالثا:محتوى التصريح بالممتلك 60

رابعا: جزاء الاخلال بالتصريح بالممتلكات 61

الفرع الثاني: جمع الادلة 64

أولا: حق الاطلاع 64

ثانيا: التبادل المعلوماتي 65

ثالثا : أساليب التحري الخاصة 66

المبحث الثاني: تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في الرقابة على المال العام 67

المطلب الأول: مدى فاعلية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 67

الفرع الأول: مشاركة الهيئة في ممارسة السلطة التنظيمية 67

الفرع الثاني: التنسيق والتعاون مع الأجهزة الرقابية 69

الفرع الثالث: تقديم التقارير السنوية 71

المطلب الثاني: عوامل محدودية الدور الرقابة للهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته 72

الفرع الأول: غلبة الطابع الإستشاري والتحسيسي على مهام الهيئة وافتقارها لسلطة الردع 73

الفرع الثاني: نسبية الدور الوقائي للهيئة 74

الفرع الثالث: تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية 75

الفرع الرابع: عدم نشر الهيئة لتقريرها السنوي 77

الخاتمة 78

قائمة المراجع 82

الفهرس 89